

Der 5+5-Mittelmeerdiallog: erfolgreiche Arbeit im Schatten von Euro-Med

Hanspeter Mattes

Im Mai 2014 fand in Lissabon das 2. Wirtschaftsforum der sog. 5+5-Initiative statt, in der sich seit dem Jahr 1990 die fünf Maghrebstaaten sowie die Staaten Portugal, Spanien, Frankreich, Italien und Malta zusammengeschlossen haben. Das Wirtschaftsforum und das vorausgegangene 5+5-Gipfeltreffen in Malta im Jahr 2012 sind sichtbare Zeichen einer intensiven, weithin aber wenig beachteten Regionalkooperation.

Analyse

Der westliche Mittelmeerraum ist seit jeher ein Kulturraum mit intensivem Austausch zwischen den Bevölkerungen und den von ihnen produzierten Waren, der zugleich Phasen der Konfrontation und der Kooperation erlebt hat. Seit dem Jahr 1990 versuchen die 5+5-Staaten die Kooperation auszubauen und bestehende nationale konflikthafte Entwicklungen einzudämmen. Wegen der ähnlichen Interessen der subregionalen Zehnstaatenengruppe und dem bei der Kooperation an den Tag gelegten Pragmatismus hat „5+5“ bislang mehr Erfolge aufzuweisen als der gescheiterte Barcelona-Prozess und die im Jahr 2008 gegründete Union für das Mittelmeer mit ihren 40 Mitgliedsstaaten.

- Die Kooperation der 5+5-Staaten konzentriert sich seit Gründung der Initiative auf die Aufrechterhaltung der Sicherheit. Die Vereinbarung von Maßnahmen zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität wurde im Jahr 2004 um ein gemeinsames Verteidigungskonzept ergänzt.
- Dem Thema Sicherheit waren Aufgabenfelder wie wirtschaftliche Integration, Migration oder Kulturdialog nachgeordnet. Die erfolgreiche 5+5-Sicherheitskooperation muss zur Umsetzung ihrer ursprünglichen, umfassenderen Zielsetzung mittelfristig sektoral erweitert werden. Nur eine Ausdehnung auf weitere Ressorts wie Land-/Wasserwirtschaft, Gesundheit, Bildung, Energie oder Zivilschutz stellt das bislang Erreichte auf eine breitere Basis.
- Die Ausweitung der Akteursgruppen ist ein weiterer Imperativ. Die 5+5-Kooperationsgespräche sollten nicht nur wie bisher auf der Ebene der Staats-/Regierungschefs und Minister stattfinden, sondern verstärkt auch Vertreter der kommunalen Körperschaften und der Zivilgesellschaft mit einbeziehen.

Schlagwörter: Mittelmeerraum, 5+5-Diallog, euro-mediterrane Partnerschaft

5+5-Gründungsinitiative und Verlauf

Der Mittelmeerraum ist seit jeher ein Raum des intensiven Austauschs mit Phasen der Kooperation und Konfrontation. In der Zeit nach der Unabhängigkeit der maghrebischen Staaten (Libyen 1951, Marokko und Tunesien 1956, Mauretanien 1960, Algerien nach sechsjährigem Befreiungskampf 1962) waren zwar weiterhin die nördlichen Mittelmeeranrainerstaaten Frankreich und Italien wichtige politische und wirtschaftliche Bezugsstaaten, doch erweiterte sich ab den 1970er Jahren die Perspektive und es kamen neue Optionen hinzu. Auf europäischer Seite verfolgte die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen durch Abschluss von Assoziationsabkommen (mit Marokko und Tunesien 1969, mit Algerien 1976). Im Jahr 1986 traten Spanien und Portugal der EG bei und die EG intensivierte ihr Engagement mit der Zielsetzung, nicht nur die wirtschaftliche Integration der Maghrebstaaten – analog zu jener der EG – zu unterstützen,¹ sondern generell die transmediterrane euro-maghrebische Zusammenarbeit auszubauen (Schumacher 1998). Ausgangspunkt hierfür war eine Initiative des damaligen französischen Präsidenten François Mitterrand, der im Jahr 1983 anlässlich seines Besuches in Rabat die Gründung eines Rates für Sicherheit und Kooperation im westlichen Mittelmeerraum vorschlug, an dem die Maghrebstaaten Marokko, Algerien und Tunesien sowie die EG-Staaten Spanien, Frankreich und Italien beteiligt sein sollten. Als Daseinsberechtigung des Rates wurden von Mitterrand die engen politischen Kontakte der potenziellen Teilnahmestaaten und das gemeinsame Interesse an Sicherheit und Stabilität im westlichen Mittelmeerraum angeführt.

Es war Algerien, das diese Initiative mit Verweis auf fehlende Drittstaaten (wie Jugoslawien und Malta) sowie die ungelöste Palästinafrage zunächst torpedierte, um dann aber beim zweiten diesmal erweiterten französisch-italienisch-spanischen Anlauf der Jahre 1988/1989 angesichts der veränderten Ausgangsbedingungen

1 Die Integration der Maghrebstaaten hat nach Jahren der Blockade seit dem Jahr 1987 wegen der gestiegenen wirtschaftlichen Herausforderungen neue Impulse erfahren, sodass es am 17.2.1989 in Marrakesch zur Gründung der Arabischen Maghreb-Union (AMU) kam (Mattes 1990); politische Entwicklungen (u.a. Sanktionen gegen Libyen wegen der Lockerbie-Affäre; Spannungen zwischen Marokko und Algerien wegen der Westsahara) führten ab 1994 zur Blockade der formal bis heute bestehenden AMU.

(u.a. Gründungsdynamik der AMU, Perspektive der Gründung der Europäischen Union und des gemeinsamen Binnenmarktes ab 1993) einem Treffen zuzustimmen. In Rom kamen am 10. Oktober 1990 in erweiterter Runde die Außenminister der fünf Maghrebstaaten sowie Portugals, Spaniens, Frankreichs und Italiens („5+4“) zusammen, Malta war als Beobachter zugelassen; dieses Treffen gilt als formales Gründungsdatum der Dialoginitiative.² Die Vollaufnahme Maltas beim Folgetreffen der Außenminister in Algier im Oktober 1991 begründete dann die bis heute bestehende „5+5-Gruppe“ bzw. den „5+5-Dialog im westlichen Mittelmeerraum“. Die Agenda der zu behandelnden Diskussions- und Kooperationsfelder war ursprünglich breit angelegt und sollte sowohl Fragen der politischen Beziehungen und der Sicherheitspolitik als auch Aspekte der Wirtschafts- und Entwicklungskooperation, der kulturellen Kontakte sowie die Migrationsproblematik umfassen. Diese vielversprechende Perspektive musste sich indes der Realpolitik beugen: Zum einen belasteten die Auswirkungen des Golfkrieges der Jahre 1990/1991 und die internationale Sanktionspolitik gegen Libyen sowohl den maghrebischen als auch den 5+5-Gesprächsrahmen, dessen ursprüngliche Dynamik dadurch schnell in eine Blockade mündete. Zum anderen führte die erfolgreiche umfassende Institutionalisierung der europäischen Mittelmeerpolitik in Form des sog. Barcelona-Prozesses ab dem Jahr 1995 zu einer thematischen Verschlankung der 5+5-Agenda, weil viele der politischen und wirtschaftlichen Themen von den sog. drei Arbeitskörben des Barcelona-Prozesses absorbiert worden waren.³ Einzig Sicherheitsfragen im engeren Sinne blieben davon unberührt, sodass es auch diese Thematik war, die auf den nachfolgenden Treffen vor allem der Innenminister Gegenstand von Erörterungen und Entscheidungen war. Der gegründete Rat der 5+5-Innenminister (wenngleich ohne tatsächliche Teilnahme Libyens) blieb seit der Blockade im Jahr 1992⁴ bis zur Wiederbelebung der 5+5-Strukturen

2 Vgl. Gründungsdeklaration unter: <www.iemed.org/observatori-es/recursos/documents/documents-officials/documents-officials-adjunts/Declaration%20commune%20des%20pays%20de%20la%20Mediterranee%20occidentale%205-5%20Rome.pdf>.

3 Die in Barcelona institutionalisierte Europäische Mittelmeerpartnerschaft konzentrierte sich in Korb (1) auf die politische und Sicherheitspartnerschaft, in Korb (2) auf die Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft und in Korb (3) auf die Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich.

4 Das für Oktober 1992 geplante Außenministertreffen in Tunis

Anfang der 2000er Jahre die einzige 5+5-Institution, die funktionierte und den 5+5-Dialoganspruch am Leben hielt.

Die Wiederbelebung des 5+5-Dialogs ist allerdings weniger auf interne Veränderungen in den 5+5-Mitgliedsstaaten selbst zurückzuführen,⁵ sondern eine Reaktion auf die inzwischen sichtbar gewordenen Defizite der umfassend angelegten euro-mediterranen Partnerschaft („Euro-Med“) (Jünemann 2001). Hierzu zählten die geostrategischen und geopolitischen Veränderungen im Beziehungsgeflecht zwischen dem nördlichen und südlichen Teil des Mittelmeeres (Benantar 2010) sowie die – die europäischen Staaten herausfordernde – stärkere Präsenz der USA in Nordafrika (z.B. die Handelsinitiative des US-Ministers Stuart Eizenstat des Jahres 1998) und die Befürchtungen der südlichen Mittelmeeranrainer, die EU-Osterweiterung im Jahr 2003 gehe auf Kosten der Mittelmeerkooperation. Hinzu kam die Enttäuschung über den andauernden Stillstand des Nahost-Friedensprozesses und die Verärgerung über die Degradierung der Maghrebstaaten zu den „Gendarmen Europas“ bei der Bekämpfung der illegalen Migration.

Die Auffassung, dass nicht die umfassende euro-mediterrane Partnerschaft zur Lösung der anstehenden Probleme führt, sondern nur eine engere Kooperation innerhalb der Subregion „westliches Mittelmeer“ Chancen auf Erfolg hat, brach sich ab 2001 zunehmend Bahn und führte als Zeichen der neuen Dynamik nach erfolgreicher 5+5-Wiederbelebung auf dem Außenministertreffen in Lissabon am 25. und 26. Januar 2001 (einschließlich Libyens) zum ersten 5+5-Gipfel der Staatschefs in Tunis (5. und 6. Dezember 2003).⁶ Seither ist es trotz aller bilateralen Spannungen zwischen Staaten wie Algerien und Marokko, Algerien und Frankreich, Marokko und Spanien und trotz der turbulenten Entwicklungen in der Region, insbesondere den politischen Umbrüchen in Nordafrika seit dem Jahr 2011, zu über 40 Ministertreffen und hochrangigen Konferenzen einschließlich eines 2. Gipfeltreffens in Malta (5. und 6. Oktober 2012)⁷

fiel „Lockerbie“ zum Opfer.

5 Ausnahme ist Libyen: Die modifizierte Haltung Qaddafis gegenüber den UNO-Sanktionen und die Auslieferung der mutmaßlichen Lockerbie-Attentäter im April 1999 hatten insofern eine Rolle gespielt, weil die dadurch ermöglichte stufenweise Aufhebung der Libyen-Sanktionen ab 2003 die Isolierung des Landes überwinden half.

6 Vgl. die verabschiedete Tunis-Erklärung unter: <www.5plus5.tn/english/declaration-tunis.htm>.

7 Vgl. zu den Beschlüssen die offizielle Tagungswebseite

und zwei bedeutenden Wirtschaftsforen (Barcelona Oktober 2013; Lissabon Mai 2014) gekommen (vgl. Liste der Konferenzen in Economic Forum und Western Mediterranean 2014). Dies unterstreicht zum einen das hohe Interesse der Staaten an der Aufrechterhaltung des Dialogs in Zeiten politischer Umbrüche, zum anderen ist es ein Indiz dafür, dass tatsächlich konkrete Problemlösungen eher (und schneller) im kleineren subregionalen Rahmen möglich sind denn im übergeordneten Rahmen der im Juli 2008 gegründeten Union für das Mittelmeer (UfM),⁸ die 12 arabische und 27 europäische Staaten umfasst und die inhaltliche Arbeit des Barcelona-Prozesses fortführen soll. Die 5+5-Initiative begrüßte zwar die Gründung der UfM und ihre beiden Zielsetzungen, nämlich die Förderung der umfassenden Mittelmeerkooperation und der regionalen Integration. Die 5+5-Partner sind allerdings der Überzeugung, dass die regional beschränkte 5+5-Dimension bislang mehr Fortschritte in zentralen Sektoren, vor allem der Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität einschließlich Drogenhandel und illegaler Migration, zustande gebracht habe als die UfM, die zudem seit ihrer Gründung bereits mehrfache Phasen der Blockade durchgemacht habe. Für Maltes Premierminister Lawrence Gonzi hat deshalb „5+5“ hinsichtlich der erfolgreichen Arbeit Vorbildfunktion für die UfM und kann deren treibende Kraft sein.⁹

Die 5+5-Initiative ist nach Einschätzung beteiligter Politikereine „einzigartige Kooperationsrahmen“ zwischen den eng miteinander verbundenen Maghrebstaaten und den fünf westeuropäischen Partnerstaaten (vgl. AFP 2012) sowie ein privilegiertes Forum für den Austausch von Ideen und für die Diskussion von Problemlösungen (Le Cercle des Economistes 2003). Diese positive Entwicklung hat dazu geführt, dass vor allem Libyen im Jahr 2008 und Italien im Jahr 2011 die Erweiterung von „5+5“ um Griechenland und Ägypten („6+6“) ins Spiel gebracht haben – ohne indes damit Erfolg zu haben: Die Aufnahme der beiden Krisenstaaten hätte nicht nur den subregionalen Rahmen „West-

„5+5 Dialogue Malta 2012“, unter: <www.5plus5.gov.mt/5plus5dialogue>.

8 Vgl. zu den Organen und Aktivitäten <<http://ufmsecretariat.org/>> sowie <www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/EuroMedPartnerschaft_node.html>.

9 Vgl. Interview mit Lawrence Gonzi („5+5“ is a UfM’s driving force) vom Oktober 2012 unter: <<http://ufmsecretariat.org/interview-to-lawrence-gonzi-55-is-a-ufms-driving-force-2/>>.

liches Mittelmeer“ gesprengt, sondern auch die Problemagenda erweitert.

Der institutionelle Rahmen

Die zentrale operative Arbeitseinheit der 5+5-Dialoginitiative ist der Rat der Außenminister, der sich seit der Wiederaufnahme der Arbeit in Lissabon im Januar 2001 (Beginn der Zählungen der meisten 5+5-Treffen ab diesem Datum) regelmäßig in einem der Mitgliedsstaaten jährlich getroffen hat. Das zehnte Treffen fand am 16. April 2013 in Nouakchott, das elfte Treffen am 21. Mai 2014 in Lissabon statt. Der jeweilige Vorsitzende des Rates übernimmt die Sekretariatsfunktion der 5+5-Initiative, da bislang wegen der zwangsläufig damit einhergehenden Probleme (Wahl des Ortes, des Sekretärs) auf die Einrichtung eines permanenten Sekretariates und eines Budgets (rotierende Übernahme der Konferenzkosten durch die Veranstalter) verzichtet worden ist. Bis heute hat deshalb „5+5“ einen informellen Charakter. Die Arbeitsagenda der Außenminister ist umfassend und begleitet und kommentiert auch die thematischen Diskussionen, die inzwischen in andere sektorale Gremien ausgelagert wurden: den bereits im Jahr 1995 im Zusammenhang mit der Terrorismusproblematik in Algerien geschaffenen Rat der Innenminister, die im Jahr 2002 gegründete Ministerkonferenz zur Diskussion von Migrationsfragen im westlichen Mittelmeer, den Rat der Verteidigungsminister (seit Dezember 2004), der Tourismusminister (seit Mai 2006), der Transportminister (seit November 2007), der Bildungsminister (seit September 2009) und der Umweltminister (seit April 2010). Hinzu kommen seit 2003 (erstes Treffen in Tripolis) unregelmäßige Treffen der Parlamentspräsidenten.

Prominenteste und politisch wichtigste Veranstaltung der 5+5-Initiative sind die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, wobei das erste in Tunis im Dezember 2003 den Neuaufbruch der Kooperation im westlichen Mittelmeerraum dokumentierte und das zweite Gipfeltreffen in La Valletta (Malta) im Dezember 2012 mit einer Reaktion auf die Umbrüche und einsetzende politische Transformation in den Maghrebstaaten war und – neben zahlreichen anderen Tagesordnungspunkten (vgl. die verabschiedete „Malta Declaration“) – der Diskussion diente, wie der nördliche Teil der 5+5-Initiative die Transformation unterstützen kann. Zentrale Teile

der Debatten in Malta waren Sicherheitsthemen (Wiederherstellung der inneren Ordnung, Kampf gegen islamistischen Terrorismus, Grenzsicherheit, Waffenproliferation, Migrationsproblematik) und die Wirtschaft, deren ungenügende Leistung vor allem bei der Bekämpfung regionaler Disparitäten und der Jugend-/Akademikerarbeitslosigkeit mit einer der Hauptursachen für den Ausbruch der Protestbewegungen ab Ende 2010 waren. Speziell die wirtschaftliche Entwicklung der Maghrebstaaten und die Stärkung der Wirtschaftskooperation im westlichen Mittelmeerraum sollten vertieft werden. Die in La Valletta versammelten Regierungschefs beauftragten daher das UfM-Sekretariat, das erste 5+5-Wirtschaftsforum in Barcelona zu organisieren. Das Forum, das am 23. Oktober 2013 stattfand und an dem neben Politikern der 5+5-Staaten auch zahlreiche Unternehmer teilnahmen, war ein großer Erfolg. Für den 21. Mai 2014 wurde deshalb ein zweites Treffen in Lissabon verabredet, an dem über 400 Unternehmer aus allen Mitgliedsstaaten teilnahmen und dort schwerpunktmäßig die Umsetzung konkreter Projekte im Bereich Wasserwirtschaft, Transport, Stadtentwicklung, Energie, Umwelt und die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen einschließlich der Finanzierungsmodalitäten der unterschiedlich teuren Projekte durch Entwicklungseinrichtungen der europäischen Staaten diskutierten.

Die dominanten Themen

Seit den Außenministertreffen (Lissabon Januar 2001, Tripolis Mai 2002, Saint Maxime April 2003) und dem 1. Gipfeltreffen der 5+5-Staaten in Tunis im Jahr 2003 haben sich für die 5+5-Gremien jene vier thematischen Arbeitsachsen herauskristallisiert, die sowohl für die südlichen als auch für die nördlichen Anrainer des westlichen Mittelmeerraumes von zentraler außen- sowie innenpolitischer Bedeutung sind. Ausgangspunkt war die realistische Bestandsaufnahme der in der Region Westliches Mittelmeer bestehenden grenzüberschreitenden sicherheitspolitischen Herausforderungen (Terrorismus islamistischer Gruppen, organisierte Kriminalität, illegale Migration) sowie die Bekämpfung ihrer Ursachen, in erster Linie Arbeitslosigkeit und Armut. Seit dem Jahr 2011 sind die Aspekte „islamistischer Extremismus“ und Aktivitäten jihadistischer Gruppen deutlich in den Vordergrund gerückt.

Die so formulierten Achsen sind erstens „Stabilität und Sicherheit“, zweitens „Entwicklung und wirtschaftliche Integration der Maghrebstaaten“, drittens „Migrationsfragen“ und viertens der „Kulturdialog“. Maßgebliche Leitlinie der 5+5-Treffen war die gemeinsame Identifizierung von Problembereichen und die Erarbeitung von kooperativen und konkreten Lösungsansätzen, wobei die ähnlichen Sorgen angesichts der „menschlichen und geografischen Nähe“ der Staaten des westlichen Mittelmeerraumes den Handlungsrahmen bestimmten. Es wurden zwar längst nicht alle gesteckten Ziele erreicht, insbesondere nicht das Ziel, die innermaghrebische Integration zu stärken (Faath 2013). Dennoch hat „5+5“ aber besser funktioniert, als es nach außen angesichts der algerisch-marokkanischen Spannungen, dem Staatszerfall Libyens nach 2011, den französischen Führungsambitionen etc. scheint. Der Nutzen aus der konkreten Kooperation der involvierten Staaten war insgesamt größer als die negativen Rückwirkungen außenpolitischer Egoismen.

Sicherheit und Terrorismusbekämpfung

Die Aktivitäten und Erfolge der 5+5-Initiative sind hinsichtlich der verschiedenen Arbeitsachsen ungleich verteilt. Zweifellos am meisten Kontakte und konkrete Kooperationsvereinbarungen gab es im Bereich Sicherheit, insbesondere bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, darunter primär der illegale Drogen- und Waffenhandel, Menschenhandel und Produktpiraterie. Die im Jahr 1995 mit den Tagungen der Innenminister angelaufene und danach im Jahr 2004 um die 5+5-Verteidigungsinitiative (Details: Nunez 2012) erweiterte Sicherheitszusammenarbeit hat das Erscheinungsbild von „5+5“ so dominiert, dass die Initiative weithin als „transmediterrane Sicherheitsinitiative“ wahrgenommen wird.

Die inzwischen 15 Innenministerkonferenzen¹⁰ haben im Laufe der Jahre das Sicherheitsnetz immer enger gesponnen und sukzessive den Datenaustausch zwischen den nationalen Sicherheitsorganen über islamistische Terrorzellen, kriminelle Netzwerke primär im Bereich Drogen- und Waffenschmuggel sowie Schleuseraktivitäten vereinbart, Maßnahmen zur Bekämpfung von

Produktpiraterie koordiniert, die gemeinsame arbeitsteilige Beobachtung von islamistischen Websites organisiert und zuletzt seit den Jahren 2012/2013 Maßnahmen zur Verbesserung der Grenzsicherheit vereinbart. Seit diesem Zeitraum ist auch die Eindämmung „religiösen Extremismus“ – wie bereits Mitte der 1990er Jahre anlässlich der islamistischen Gewalt in Algerien – in den Mittelpunkt der Sicherheitskooperation gerückt, wobei Tunesien und Libyen die schwächsten Partner sind: In Libyen ist die Regierung gegenüber den islamistischen Milizen machtlos und in Tunesien blockieren Abgeordnete der islamistischen Ennahda-Partei seit Frühjahr 2014 wegen ihrer Nähe zu extremistischen Gruppen das vom Innenministerium in die verfassunggebende Versammlung eingebrachte Antiterrorismusgesetz. Die außenpolitischen Rivalitäten zwischen Algerien und Marokko haben die Sicherheitskooperation nicht beeinträchtigt, im Gegenteil: Die 5+5-Ministertreffen waren stets der Rahmen, in dem der Gesprächsfaden nie abgerissen ist.

Im Zusammenhang mit der Nato-Erweiterung um neun osteuropäische Staaten im März 2004 und Befürchtungen der Maghrebstaaten, dass diese Erweiterung zu Lasten des im Jahr 1994 vereinbarten Nato-Mittelmeerdialogs geht, hat Frankreich einen direkten 5+5-Dialog der Verteidigungsminister vorgeschlagen. Die Minister trafen sich erstmals am 21. Dezember 2004 in Paris (mit bislang sechs Folgetreffen), wobei das erste Treffen dazu diente, solche Befürchtungen auszuräumen (Benantar 2010).¹¹ Hinzu kamen Vereinbarungen über gemeinsame Militärmanöver der Streitkräfte, Abstimmungen zur Rettung Schiffbrüchiger, die Diskussion von möglichen Friedensmissionen und der Austausch von Vorstellungen, wie eine gemeinsame maghrebische Sicherheitsstrategie mit Hilfe von „5+5“ umgesetzt werden kann. Dass die militärische Kooperation funktioniert, zeigen nicht zuletzt die gemeinsamen Luftmanöver Ende August 2014 zur angenommenen Abwehr entführter Zivilflugzeuge, mit denen Terroristen nach dem Vorbild des 11. September 2011 Anschläge auf Algier oder Casablanca planen.

¹⁰ Die letzte Sitzung fand am 8. und 9. April 2013 in Algier statt; wegen der Entwicklung in Libyen verzögert sich die 16. Innenministerkonferenz.

¹¹ Folge ist, dass es zwischen der Sicherheitskooperationsstruktur der „5+5“ und dem Nato-Mittelmeerdialog, in den auch Ägypten und Jordanien integriert sind, einen engen Informationsaustausch gibt.

Migration

Die Migration von Maghrebenern in die nördlichen Mittelmeeranrainerstaaten sowie von Personen aus subsaharischen Staaten über die marokkanische, algerische und libysche Transsahararoute nach Europa (via Spanien und Italien) stellt angesichts der quantitativen Dimension der Migration ein zentrales Konfliktfeld dar, in dem die beiden 5+5-Partnerseiten unterschiedliche Auffassungen vertreten. Wünschen sich die europäischen Staaten eine Begrenzung der Migration und entsprechende Abwehrmaßnahmen der südlichen Partner, lehnen die Maghrebstaaten diese zugewiesenen Gendarmenfunktionen ab und plädieren für eine umfassende Wirtschaftshilfe der EU für sich selbst als auch für die subsaharischen Staaten, um die Ursachen der Migration zu bekämpfen. Diese antagonistischen Positionen waren Anlass, dass sich die 5+5-Partnerstaaten seit 2002 auf bislang acht Ministerkonferenzen (erste Ministerkonferenz zu Migrationsfragen Tunis, 16. und 17. Oktober 2002) und insbesondere während des zweiten 5+5-Gipfels in La Valletta 2012 mit der Thematik auseinandersetzen. Bislang ist es aber noch zu keiner für beide Seiten zufriedenstellenden Lösung gekommen. Die Kritik der Maghrebstaaten richtet sich dabei weniger auf die zu geringe wirtschaftliche Hilfe der EU als vielmehr auf den praktizierten „Grenzschutz“ der europäischen Partnerstaaten, dessen Rigidität inhuman sei und zu viele Menschenleben koste. Der Wille zur Fortsetzung des Dialogs ist allerdings vorhanden, auch wenn die Lösung der Migrationsproblematik auf sich warten lässt.

Wirtschaftliche Entwicklung

Bereits die Gründungsdeklaration von Rom im Jahr 1990 hat der wirtschaftlichen Dimension in den 5+5-Beziehungen einen hohen Stellenwert zugewiesen. Kernelement war die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Maghrebstaaten, die zunächst durch die Annäherung unterschiedlicher finanz- und entwicklungspolitischer Kooperationsprogramme in Angriff genommen werden sollte. Allerdings waren bis Mitte der 2000er Jahre primär die Außenminister auf ihren Treffen mit wirtschaftlichen Themen befasst, nicht die spezialisierten Fachminister. Die Kooperation der Fachressorts lief mit Ausnahme der Transportminister, die zu ersten Abstimmungstreffen bereits Mitte der 1990er Jahre

zusammenkamen, erst in den letzten Jahren an (s.o.). Gerade hier besteht großer Nachholbedarf, weil die geplanten konkreten Projekte u.a. in den Bereichen Unternehmensförderung (Bereitstellung von Expertise für Jungunternehmer), Sonnenenergie, Umweltschutz bzw. Abfallbeseitigung, Tourismus, Landwirtschaft, Textilwirtschaft, Nahrungsmittelsicherheit über das vorhandene Maß hinaus die enge Abstimmung der betroffenen Ressorts und wirtschaftlichen Entscheider brauchen.

Die Arbeitsbilanz von 5+5 und Perspektiven

Die Bilanz der transmediterranen Dialog- und Kooperationsinitiative „5+5“ ist nach fast 15 Jahren gemeinsamen Handelns im Großen und Ganzen als positiv zu bezeichnen, auch wenn die Entwicklung nicht geradlinig verlief und die politischen Umbrüche des Jahres 2011 im Maghreb zu einer kurzfristigen Aussetzung der Aktivitäten führte, bevor es 2012 wieder mit neuer Energie weiterging. Bereits im Jahr 2007 zog der ehemalige französische Außenminister Hubert Védrine das Fazit, dass allein die von „5+5“ erreichten Ziele aufwiegen, was die viel umfassendere euro-mediterrane Kooperation im Rahmen des Barcelona-Prozesses mit seinen 32 Mitgliedsstaaten (10+22) auf die Beine gebracht habe. Böse Zungen behaupten, dass die von Védrine und dem Cercle de Economistes (2007) veröffentlichte Studie 5+5=32. *Feuille de route pour une Union Méditerranéenne* die Blaupause für den ursprünglichen Vorschlag des französischen Präsidenten gewesen sei, den Barcelona-Prozess durch eine französisch dominierte UfM unter Ausschluss der europäischen Nichtmittelmeeranrainer zu ersetzen – ein Vorhaben, das nicht zuletzt am Widerstand der deutschen Bundesregierung scheiterte, die für die Beteiligung aller EU-Staaten optierte.

Tatsache ist, dass der überschaubare Handlungsrahmen der Zehnstaaten-Kooperation, die zahlenmäßige Ausgewogenheit der Partnerstaaten (5+5) und die gemeinsamen Interessen trotz unterschiedlicher nationaler Ausgangslagen eine günstige Voraussetzung für Kooperationsvereinbarungen und den politischen Austausch darstellten. Ein Störfaktor analog dem Nahostkonflikt, der die euro-mediterrane Partnerschaft seit jeher belastet hat, ist nicht existent. Das Festhalten der EU an einer umfassenden Mittelmeerpolitik und der Ruf nach neuen Strukturen, u.a. einem

EU-Mittelmeerkommissar, werden deshalb auch in Zukunft wegen der geografisch inhärenten Probleme der erweiterten Mittelmeerregion Raum für die kleinteilige 5+5-Kooperation lassen und keine Alternative darstellen. Wenn der westliche Mittelmeerraum allerdings zukünftig noch weiter erfolgreich zusammenarbeiten und zusammenwachsen soll, muss die umfassende Kooperation, die in der im Jahr 1990 in Rom verabschiedeten Gründungserklärung angelegt worden ist, durch die Erweiterung des bislang dominierenden, wenngleich erfolgreichen sicherheitspolitischen Ansatzes verstärkt in Angriff genommen werden.

Die beiden Wirtschaftsforen in Barcelona und Lissabon der Jahre 2013/2014 waren hierzu ein erster Schritt, müssen aber schnellstmöglich um die Kooperationsbereiche Bildung, Gesundheit, Land-/Wasserwirtschaft, Energie, Zivil-/Katastrophenschutz und Kultur ergänzt werden. Zudem sollte die bisherige Beschränkung der Kooperation auf die Akteursebene der Staats-/Regierungschefs und Minister durch adäquate Dialogforen der Lokalverwaltungen und der Zivilgesellschaft ergänzt werden. Es soll abschließend aber nicht unerwähnt bleiben, dass das bislang gut funktionierende Herzstück der 5+5-Initiative, die Sicherheitskooperation, nicht ungefährdet ist. Für den Fall, dass in Zukunft islamistische Akteure maßgeblich die Staatsapparate in Libyen und Tunesien kontrollieren, wird es im Maghreb zu einer unausweichlichen Polarisierung und Abgrenzung von Algerien und Marokko kommen, die deutlich säkularere Gesellschaftskonzepte verfolgen. Aus „5+5“ kann dann schnell nur noch ein „5+3“ werden.

Literatur

- AFP (2012), Dialogue 5+5: L'Europe et le Maghreb sont complémentaires, 5. Oktober.
- Benantar, Abdennour (2010), Méditerranée occidentale: une espace de sécurité euro-maghrébin?, in: Abdennour Benantar (Hrsg.), *Europe et Maghreb*, Algier: CREAD, 170-198.
- Economic Forum und Western Mediterranean (2014), *5+5 Dialogue: Chronology of the main meetings (2003-2013)*, online: <http://westmediterraneanforum.org/wp-content/uploads/2013/09/131017_chronology5+51.pdf>, Documents online: <<http://westmediterraneanforum.org/documents/>> (26. August 2014).
- Faath, Sigrid (2013), *Regionale Kooperation im Maghreb: Nach wie vor eine Fata Morgana*, Berlin: DGAP, online: <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/24649>> (26. August 2014).
- Jünemann, Annette (2001), Die EU und der Barcelona Prozess – Bewertung und Perspektiven, in: *Integration*, 1, 42-57.
- Le Cercle des Economistes (2003), „5+5“, *L'ambition d'une association renforcée*, Paris, nur online: <www.jfcconseilmed.fr/files/5-5-1-ambition-d-une-association-renforcee.pdf> (26. August 2014).
- Le Cercle des Economistes und Hubert Védrine (2007), *5+5=32. Feuille de route pour une Union Méditerranéenne*, Paris: Perrin.
- Mattes, Hanspeter (1990), Die Arabische Maghrebunion, in: *Nahost-Jahrbuch 1989*, Opladen: Leske +Budrich, 208-220.
- Núñez, Miguel Angel Romeo (2012), *5+5 Initiative. Mediterranean security: shared security*, Madrid: IEEE, Document 07/2012, online: <www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM07-2012_5x5_SegMed_RomeoNunez_ENGLISH.pdf> (26. August 2014).
- Schumacher, Tobias (1998), *Die Maghreb-Politik der Europäischen Union*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

■ Der Autor

Dr. Hanspeter Mattes ist Senior Research Fellow am GIGA Institut für Nahost-Studien mit Sitz am GIGA Berlin Büro. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen: die Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten, *soft security*-Probleme in Nordafrika, religiöse Entwicklungen.

E-Mail: <hanspeter.mattes@giga-hamburg.de>, Website: <www.giga-hamburg.de/de/team/mattes>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ werden im Rahmen des Forschungsteams „Kriegs- und Friedensprozesse“ u.a. zwischenstaatliche Spannungs- und Kooperationsphasen untersucht. Innerhalb des GIGA Forschungsschwerpunkts 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ wird die Rolle von Staaten sowohl in regionalen als auch globalen Governance-Prozessen untersucht. Dabei stehen insbesondere die Strategien und Außenpolitiken der jeweiligen Staaten in ihrer Region im Vordergrund.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Ansorg, Nadine, und Felix Haaß (2013), *Multilaterale Friedenssicherung in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 6, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/afrika>.

Destradi, Sandra, und Eva Küssner (2013), *Go South! Indien „entdeckt“ Afrika und Lateinamerika*, GIGA Focus Asien, 2, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/asien>.

Engel, Ulf (2012), *Frieden, Sicherheit und Demokratie – wie weiter mit der AU?*, GIGA Focus Afrika, 8, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/afrika>.

Hoepfner, Maren (2013), *ASEAN+6: Größte Freihandelszone der Welt in Planung*, GIGA Focus Asien, 4, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/asien>.

Mattes, Hanspeter (2012), *Die Blockfreienbewegung: Quo vadis?*, GIGA Focus Global, 8, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/global>.

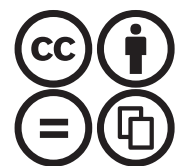
Sánchez, Víctor M. González (2014), *Mercosur oder Pazifik-Allianz: konkurrierende Modelle lateinamerikanischer Integration*, GIGA Focus Lateinamerika, 3, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/lateinamerika>.

Stolte, Christina, und Dana de la Fontaine (2012), *Neue externe Akteure in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 7, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/afrika>.

Sunik, Anna (2014), *Alte Ziele, neue Taktik – Saudi-Arabiens außenpolitischer Aktivismus*, GIGA Focus Nahost, 3, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/nahost>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Christine Berg; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg