EUROPA 28.12.2023 | Elisabeth Bollrich

Ins Stocken geraten

Die EU will ihre Beziehungen zu 79 Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik neu ordnen. Das Problem: Nicht alle Länder wollen mitmachen.

Das alte Modell von Hilfe hat sich als unzureichend erwiesen – diese Erkenntnis prägte die Vorbereitung und die Verhandlungen des sogenannten Samoa-Abkommens, das ab 1. Januar 2024 der übergreifende Rahmen für die Beziehungen der Europäischen Union zu den 79 Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) sein wird. Es folgt auf das Abkommen von Cotonou aus dem Jahr 2000 und wurde am 15. November 2023 unterzeichnet. Wagt die EU eine neue Art der Außenbeziehungen? Die Konzentration der Europäer auf den Krieg in der Ukraine und dann das Stimmverhalten in den Vereinten Nationen bei Resolutionen zu dringenden Problemen des Globalen Südens waren zuletzt geopolitisch eher kontraproduktiv.

Die Post-Cotonou-Verhandlungen hatten 2018 begonnen, zwei Jahre bevor das Abkommen 2020 auslief. Seither stehen die Vorzeichen auf Polykrise – kein guter Moment für Verhandlungen, auch wenn diese schnell „dank moderner Technik“ in den virtuellen Raum verlagert wurden und im April 2021 ein förmlicher Abschluss erfolgte. Wichtig war zu dem Zeitpunkt die Eingliederung des Europäischen Entwicklungsfonds, das bisherige Mitgliedsbeiträge-finanzierte Hauptinstrument der Europäischen Union für die Entwicklungszusammenarbeit, in den Gesamthaushaltsplan der EU 2021 bis 2027. Im Rahmen des EU-Haushalts finanziert Brüssel jetzt Entwicklungsprogramme über das Instrument für Nachbarschaftspolitik, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (NDICI). Die lange Pause zwischen dem Verhandlungsergebnis und der Unterzeichnung wird Blockaden um den EU-Haushalt durch Ungarn und Polen zugeschrieben, die nichts mit dem Abkommen an sich zu tun hatten. So oder so schien keine Seite Eile zu haben.

Widersprüchliche Signale schwächen die neue Partnerschaft der EU mit

Das Samoa-Abkommen umfasst eine gemeinsame Grundlage, die für alle Vertragsparteien gilt, sowie drei Regionalprotokolle mit afrikanischen,

Afrika, der Karibik und dem Pazifik.

karibischen und pazifischen Ländern. Doch zunächst schwächen widersprüchliche Signale die neue Partnerschaft der EU mit Afrika, der Karibik und dem Pazifik: Nur 43 der 79 Länder waren bereit, das Abkommen in Apia am 15. November 2023 zu unterzeichnen. Im Falle einiger Staaten kann das auf anhaltende Debatten zurückgeführt werden, die rechtliche Auflagen und Forderungen des Abkommens in Frage stellen, die angeblich mit traditionellen kulturellen Werten kollidieren. Andere plädierten für eine vorherige parlamentarische Zustimmung – die in der Zwischenzeit hätte initiiert werden können.

Seither versucht der Generalsekretär der Organisation der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (OACPS) Georges Rebelo Chikoti emsig sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten, die das Samoa-Abkommen noch nicht unterzeichnet haben, es vor Jahresende unterzeichnen. Mit beachtlichem Erfolg: Innerhalb eines Monats unterzeichneten weitere 15 Länder. Nicht unterzeichnet haben zum jetzigen Zeitpunkt 21 Länder, unter ihnen einige für die strategische Partnerschaft der EU gewichtige bevölkerungsstarke Staaten wie Nigeria sowie Benin, in dessen Hauptstadt Cotonou das vorherige Abkommen unterzeichnet worden war.

Das Cotonou-Abkommen bestand aus drei Säulen: Entwicklungszusammenarbeit, wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit sowie der politischen Dimension. Insbesondere Letztere war – über die Gemeinsame Parlamentarische Versammlung aus Vertreterinnen und Vertretern der EU und der AKP-Staaten – ein von der EU überaus geschätztes Instrument für die Kommunikation ihrer Werte und zur Förderung demokratischer Prozesse. Neben der Jährlichen Parlamentarischen Versammlung gibt es mit dem neuen Abkommen drei neue Regionale Parlamentarische Versammlungen, was die parlamentarische Dimension im Sinne progressiver Kräfte stärkt.

In den letzten Jahrzehnten war die Förderung von Demokratie und Menschenrechten eines der wichtigsten Themen in den Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern. Allerdings ist Konditionalität nur dann wirksam, wenn sie von der EU konsequent angewandt wird. Nicht immer war das der Fall und der Ansatz stellt nicht zuletzt die EU selbst vor große Herausforderungen. Der Elefant im Raum beim Thema Aussetzung von Hilfe angesichts von Menschenrechtsverletzungen, undemokratischen Wahlen oder Militärputschen sind die „neuen

Geber“, deren Hilfe „bedingungslos“ geleistet wird: China, die arabischen Golfstaaten, Russland. Eine weitere unbequeme Änderung könnte sein, dass nichtstaatliche Akteure post-Cotonou am Partnerschaftsdialog teilhaben sollen, denn die EU misst der breiten demokratischen Beteiligung an der Gestaltung und Verwirklichung von Entwicklungsprozessen wesentliche Bedeutung bei.

Was die handelspolitische Zusammenarbeit betrifft, schloss die EU zwischen 2009 und 2018 eine Reihe von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit den 79 AKP-Staaten ab, aufgeteilt in sechs verschiedene Regionen, die in den meisten Fällen nicht mit bestehenden regionalen Organisationen übereinstimmen. Die EU wurde in den Verhandlungen als konfrontativ wahrgenommen. Im Zuge dessen wurde von vielen AKP-Ländern befürchtet, dass die WPA im Widerspruch zur eigenen regionalen Integration stehen beziehungsweise ihnen die Kontrolle über ihre eigenen Integrationsprozesse nimmt. Dieses Argument findet sich, unter anderen, in Analysen zu oder Standpunkten von Ländern wie Uganda und Nigeria wieder, die das Samoa-Abkommen abgelehnt haben.

Angesichts globaler Umbrüche und Trends hat sich auch die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten gewandelt.

Angesichts globaler Umbrüche und Trends hat sich auch die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten gewandelt. Heute spielen Themen wie der Zugang zur Klimafinanzierung und Schuldenerlasse eine Rolle. Wie kann die EU ein glaubwürdiger Akteur sein, wenn sie nicht in der Lage ist, ihre internationalen Versprechen einzuhalten, beispielsweise zur Klimagerechtigkeit?

Mitte Dezember 2023 verständigte sich die EU über ihr Budget 2024 und stockte den Haushalt für Humanitäre Hilfe auf. Ein gutes Zeichen für gemeinsame Maßnahmen und die Unterstützung eines globalen Handlungsrahmens. Denn die Entwicklungszusammenarbeit ist heute Teil viel breiterer Debatten um internationale Beziehungen und Einflusssphären. Maßnahmen für mehr Kohärenz wie die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes oder das während der Pandemie geschaffene Label „Team Europa“, um schnelle Hilfe zu mobilisieren, sind starke Signale.

Für die EU ist das Samoa-Abkommen ein Meilenstein für kooperatives Handeln im Rahmen regionaler Partnerschaften, die auf den gemeinsamen Werten Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruhen und die multilaterale Zusammenarbeit zur Lösung globaler Probleme fördern. Das verdeutlicht die Presseerklärung

der EU zur Unterzeichnung des Samoa-Abkommens: „Die 27 EU-Mitgliedstaaten und die 79 Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik repräsentieren zusammen … mehr als die Hälfte der Sitze bei den Vereinten Nationen“. Der Haken ist: Von diesen haben einige Länder noch nicht unterzeichnet.

Die EU zeigt sich zuversichtlich, dass das Abkommen früher oder später auch von diesen unterstützt wird. Fraglich ist, wieso die Zeit zwischen Vertragsabschluss und Unterzeichnung – immerhin zweieinhalb Jahre – nicht genutzt wurde, um Bedenken auszuräumen. Die Partnerschaft scheint ins Stocken geraten. Der EU bleibt immerhin ein wichtiger Kommunikationskanal, auch wenn dieser derzeit schwächer ist als geplant.



Elisabeth Bollrich
Dakar

Elisabeth Bollrich leitet das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung im Senegal. Zuvor war sie Büroleiterin in Tansania und Koordinatorin des Globalisierungsprojekts im Referat Globale Politik und Entwicklung der Stiftung.