



AKP-EU-Beziehungen nach 2020: Auf der Suche nach einer europäischen Haltung

Zusammenfassung

Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou (CPA), das die Beziehungen zwischen der AKP-Gruppe (Afrika, Karibik und Pazifik) und der Europäischen Union (EU) regelt, läuft im Jahr 2020 aus. Obwohl die drei Säulen des Abkommens – politischer Dialog, Entwicklungszusammenarbeit und Handel – nach allgemeiner Einschätzung ihren Zweck gut erfüllt haben, gibt es deutliche Zeichen, dass signifikante Veränderungen innerhalb der AKP-Gruppe, der EU und der weiteren internationalen Landschaft eine Neubestimmung der Beziehungen erfordern.

Unter den Europäern besteht stillschweigende Übereinkunft, dass der Ball im Feld der AKP liegt, wenn es um darum geht, ihre Zukunft als Gruppe und ihre Beziehung gegenüber der EU als solche zu bestimmen. Für die kommende Überarbeitung des Cotonou-Abkommens 2015 muss jedoch ein Momentum mit Blick auf ein glaubwürdiges Nach-2020-Szenario geschaffen werden. Dabei muss die EU ebenfalls ihre Wünsche und Prioritäten für die Zusammenarbeit benennen. Die Erkenntnis wächst, dass das CPA derzeit das wesentliche funktionierende Vehikel ist, das die Beziehungen zwischen EU und Afrika lenkt.

Gründe, die AKP-EU-Partnerschaft abzuschaffen:

- Es gibt keine guten Gründe einen gemeinsamen Rahmen für diese sehr verschiedenen Regionen aufrechtzuerhalten, zumal es kaum Anzeichen gibt, dass sich eine AKP-Identität oder ein Intra-AKP-Handel entwickelt.
- Die Bedeutung der ehemaligen Kolonialbeziehungen nimmt ab, insbesondere im Kontext der erweiterten EU, aber auch allgemein durch den starken Fokus des Abkommens auf offizieller Entwicklungshilfe.
- Schlechte Erfolgsbilanz bei der Gestaltung gemeinsamer Positionen und Interventionen auf internationalen Foren.

Elemente der Partnerschaft, die als erhaltenswert betrachtet werden:

- Die Rechtsverbindlichkeit begünstigt den politischen Dia-

log sowie die Berechenbarkeit und die Strategie-Ownership in der Entwicklungszusammenarbeit.

- Ein relativ erfolgreicher Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) im Vergleich zu anderen Instrumenten der EU-Entwicklungszusammenarbeit in Kombination mit seinem *Multi-Stakeholder*-Ansatz bei der Entwicklung und dem Management von Entwicklungsstrategien.
- Potenzielle Bündnisse bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter.

Obwohl es bisher weder von der EU noch ihren Mitgliedsstaaten eine offizielle Position gibt, was nach dem Auslaufen des CPA geschehen soll, scheinen Europäische Akteure (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Mitgliedsstaaten) bei den Außenbeziehungen der EU zu einem stärker regionalen Ansatz zu tendieren und dabei die nützlichen Aspekte der derzeitigen Struktur erhalten zu wollen. Auch wenn das abnehmende strategische Interesse der EU an der Karibik und insbesondere des Pazifik kein Geheimnis ist, könnte eine allzu ablehnende Haltung gegenüber dem Rahmenabkommen für Zusammenarbeit durch die EU-Mitgliedsstaaten der Förderung ihrer Werte und Interessen in Afrika schweren Schaden zufügen.

Die EU scheint derzeit am meisten geneigt, die Schlüsselemente des CPA in einer *Light Version* des aktuellen AKP-EU-Abkommens zu erhalten, indem diese in separate EU-Regionalstrategien gegenüber Afrika, dem Karibik- und Pazifikraum überführt werden. Diskussionen zur europäischen Politik in dieser Sache sind angesichts der Tatsache, dass die Vorbereitungen für die dritte Überarbeitung des CPA 2015 eine wesentliche „Aufwärmphase“ für die Verhandlungen über die Zeit nach 2020 sein werden, seit langem überfällig. Die EPA-Verhandlungen haben in jüngerer Zeit den AKP-EU-Beziehungen schwer geschadet und könnten, wenn sie so fortgeführt werden, auch die EU-Position und den Handel mit Afrika mittel- und langfristig beeinträchtigen.

Eine lange Beziehung auf dem Prüfstand

Das Cotonou-Partnerschaftsabkommen, das die Beziehungen zwischen der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Länder und der Europäischen Union regelt, läuft im Jahr 2020 aus und muss deshalb überdacht werden. Seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957, die die überseeischen Länder und Gebiete an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft „assozierte“, hat die EU einen formalen Rahmen privilegierter Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik. Die AKP-Gruppe, von ihren Mitgliedern 1972 geschaffen, umfasst heute 80 Länder; seit 2000 wird ihre Zusammenarbeit mit der EU durch das Cotonou-Partnerschaftsabkommen geregelt. Das Abkommen baut auf den Geist und den Acquis der vorangegangenen Lomé-Abkommen auf und läuft bis 2020. Im Zentrum steht das Ziel, „im Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen“ (Art. 1). Um dieses Endziel zu erreichen, konzentriert sich das CPA auf drei Dimensionen: politischer Dialog, wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit. Diese einzigartige Struktur macht das CPA zur umfassendsten Nord-Süd-Partnerschaft – dies umso mehr, als es sowohl staatliche wie nicht staatliche Akteure einschließt.

Derzeit zeigen europäische Kreise gegenüber dem Status quo der Beziehung eine Mischung aus mäßig positiver Bewertung und offensichtlichem Desinteresse. Trotz der großen Ambitionen der Partnerschaft und der Rechtsverbindlichkeit des CPA stimmt die europäische Wahrnehmung darin überein, dass wesentliche Aspekte der Partnerschaft in den vergangenen zwölf Umsetzungsjahren wenig genutzt worden sind; Fortschritte seien nur langsam erzielt worden. Man ist der Ansicht, dass die Partnerschaft auch dazu beigetragen hat, der gesamten Entwicklungspolitik der EU und ihrer Zusammenarbeit mit anderen Regionen eine Richtung zu geben, sowie Elemente einzuführen, die die Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe vorwegnehmen.

Veränderungen in der EU selbst haben sich in der zunehmenden geopolitischen Priorität für die osteuropäische Nachbarschaft niedergeschlagen; gleichzeitig haben die aktuellen Entwicklungen in der arabischen Welt zunehmende Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Der Schwenk der EU in Richtung stärkerer regionaler oder kontinentaler Ansätze bei der Behandlung der einzelnen AKP-Komponenten – Afrika, Karibi und Pazifik – und die laufenden Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen für die meisten AKP-Regionen drängen die Akteure weiter darüber nachzudenken, wie die AKP-EU-Beziehungen nach 2020 aussehen könnten. Unterdessen gehen die Diskussionen über eine neue Deadline für den Abschluss der Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) weiter, die die AKP-EU-Beziehungen jüngst stark belastet haben. Wenn die Verhandlungen von der EU weiterhin

dogmatisch und unflexibel geführt werden – im Kontrast zu eher pragmatischen Ansätzen der Vereinigten Staaten und der Schwellenländer bei der wirtschaftlichen Kooperation mit Afrika –, ist dies in niemandes Interesse.

EU-Wahrnehmung des AKP-EU Rahmenabkommens

Auf Seiten der EU ist vom Europäischen Auswärtigen Dienst und der Europäischen Kommission (durch ihre Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid) eine gemeinsame informelle Arbeitsgruppe gebildet worden, die die Perspektiven der künftigen Kooperation reflektieren soll. Interviews mit europäischen Beamten erlauben uns eine Reihe von kritischen Punkten zu benennen, bei denen sich ein Konsens abzuzeichnen scheint.

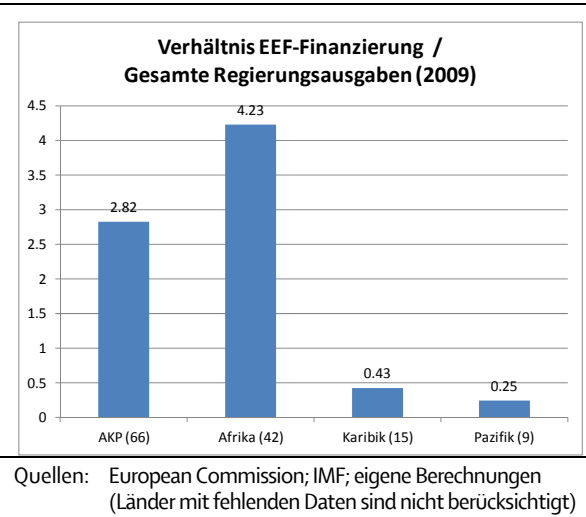
Gründe für EU-Akteure, das Cotonou-Abkommen nicht über 2020 hinaus zu verlängern:

AKP/CPA-Gründe. Europäische Akteure neigen dazu, die AKP-Länder eher als lose Gruppe zu sehen, die weder die gleiche Relevanz wie in der Vergangenheit hat, noch gemeinsame Interessen repräsentiert. Viele Gesprächspartner aus Mitgliedsstaaten, die der EU in den vergangenen Jahrzehnten beigetreten sind, sehen das Abkommen als historisches Relikt. Die vorherrschende Ansicht sieht kaum Anzeichen einer sogenannten AKP-Identität oder von gemeinsamen Interessen innerhalb der Gruppe – abgesehen von der gemeinsamen Abhängigkeit von den Mitteln des EEF und Handelspräferenzen (besonders der *Everything But Arms*-Politik). Die drei regionalen Komponenten des Abkommens, also Afrika, Karibik und Pazifik, werden häufig als zu unterschiedlich betrachtet, um effektiv durch ein einziges Abkommen behandelt zu werden. Das sich verändernde globale Umfeld und das jüngste Wachstum ressourcenreicher afrikanischer Länder haben diese Unterschiede noch verstärkt. Die weit verbreitete Überzeugung ist, dass die Zusammenarbeit unter den AKP-Ländern gerade wegen dieser unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausstattung und Interessen gering geblieben ist.

Entwicklungszusammenarbeit. Ein weit verbreitetes Gefühl innerhalb der EU ist, dass die Zusammenarbeit mit der AKP-Gruppe nicht mehr der beste Weg ist, die aktuellen Herausforderungen der Entwicklungspolitik anzugehen. Während sich Entwicklungszusammenarbeit von einem Verständnis entfernt, das auf der bloßen Bereitstellung von offizieller Entwicklungshilfe beruht, bleibt die Arbeit im AKP-Rahmen im Allgemeinen auf eine Geber-Empfänger-Logik beschränkt. Dies wird angesichts des Wirtschaftswachstums in vielen AKP-Ländern zunehmend infrage gestellt. Unter den europäischen Beamten herrscht deshalb die verbreitete Ansicht vor, das CPA werde in AKP-Hauptstädten im Wesentlichen als eine Möglichkeit gesehen, Finanzierung sicherzustellen. Einige EU-Gesprächspartner erwarten, dass in Brüssel ansässige AKP-Akteure sich jedem echten Wandel der AKP-EU-Partnerschaft widersetzen werden, wenn es nicht genügend Garantien für eine vergleichbar privilegierte Behandlung durch die EU

gibt. In Wirklichkeit macht die EEF-Finanzierung jedoch im Allgemeinen keinen großen Anteil an den Ausgaben der AKP-Regierungen aus. Dies zeigt Abbildung 1, die die EEF-Auszahlungen 2009 mit den AKP-Regierungsausgaben vergleicht.

Abb. 1: EEF -Auszahlungen als Anteil der Regierungsausgaben 2009



Gemeinsame Institutionen. Mit Bezug auf AKP-Staaten und gemeinsame AKP-EU-Institutionen äußern sich EU-Akteure insgesamt kritisch über das Zentrum für Unternehmensentwicklung, während das Technische Zentrum für die Zusammenarbeit in der Landwirtschaft und im ländlichen Bereich positiver bewertet wird. Die Paritätische Parlamentarische Versammlung (PPV) wird ambivalent betrachtet. Auf der einen Seite betrachten europäische Beamte sie als ein nützliches Forum zur Stärkung des politischen Dialogs, der die parlamentarischen Werte demokratischer Kontrolle und Überwachung fördert. Da Regional- und Länderstrategien in der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung diskutiert werden, wird ihr auch eine Rolle bei deren Überwachung zugeschrieben – allerdings ohne Folgen. Sie erlaubt es Parlamentariern der AKP-Länder theoretisch, sich an der Debatte zu beteiligen und ihre eigenen Parlamente zu informieren. Doch angesichts der Tatsache, dass die Wirkung der PPV schwer zu messen ist, fragen viele, ob man eine teure und zeitraubende Struktur wie die PPV bei der geringen Anwesenheit europäischer Parlamentarier nur aus dem Grund aufrechterhalten sollte, dass es interessante Diskussionen gibt. In diesem Punkt sind die Vertreter des Europäischen Parlaments eine Ausnahme, denn sie neigen dazu, die Rolle der PPV sehr positiv zu sehen.

Elemente der Partnerschaft, die EU-Akteure als erhaltenswert betrachten:

Rechtsnatur und politischer Dialog. Für EU-Entscheidungsträger ist der rechtliche Rahmen des Cotonou-Abkommens häufig das erste, mit dem sie in Berührung kommen, wenn sie sich mit einem AKP-Land befassen. Einige EU-Beamte mit Erfahrungen in Delegationen und Botschaften meinen

jedoch, dass sowohl der politische Dialog als auch die Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerländern nicht vom Rechtsrahmen abhängen und unberührt bleiben würde, wenn der Rechtscharakter des Rahmenabkommens verschwände. Diese Meinung scheint durch die Existenz fruchtbarer politischer Dialoge mit einer Reihe von Nicht-AKP-Ländern und gescheiterte Dialoge mit Signatarstaaten des Cotonou-Abkommens untermauert zu werden. Politischer Dialog in Schlüsselbereichen wie Migration, Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Good Governance zählen zu den anderen Elementen eines Acquis, der im Allgemeinen als erhaltenswert betrachtet wird.

Starke Bilanz der Entwicklungszusammenarbeit. Eine recht verbreitete Auffassung unter EU-Beamten ist, dass das CPA potenziell zu einem höheren Maß an *Ownership* und einem stärkeren Partnerschaftsgeist führen kann, da es Vertragscharakter hat und Sanktionen oder Strategien zwischen EU und AKP-Ländern einvernehmlich vereinbart werden müssen. Darüber hinaus betrachten viele den EEF als ein nützliches Arbeitsinstrument für die Kommission, weil es stabile und vorhersehbare Finanzierung erlaube – ein wichtiger Faktor für die effektive und effiziente Nutzung von Mitteln der Entwicklungshilfe. Andere zeigen sich dagegen von dessen negativen Effekten enttäuscht: die Macht der Behörden der Partnerländer, unter Projekten und Programmen auszuwählen, was häufig zu ineffizienter Allokation führe und ein Hindernis für eine stärkere Zusammenarbeit mit Organisationen der lokalen Zivilgesellschaft sei. Obwohl sie vom Zweck her positiv gesehen wird, scheint *Ownership* durch gemeinsame Programmplanung mit Partnerländern in der Praxis mit erheblichen Herausforderungen verbunden zu sein, was vor allem auf die komplexen und hierarchischen Verfahren des EEF zurückzuführen ist.

Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Ein Punkt, der von EU-Beamten immer wieder genannt wird, ist, dass wenn die AKP-Länder in der Lage wären, sich untereinander und mit der EU in Fragen der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter auf internationalen Foren zu verständigen, das CPA angesichts der großen Stimmenzahl der AKP-Länder für die EU einen Mehrwert hätte. Die allgemeine Wahrnehmung ist jedoch, dass dies höchst unwahrscheinlich ist, da es in der Vergangenheit in dieser Hinsicht sehr wenig Zusammenarbeit gab. Tatsächlich wird vielfach darauf hingewiesen, dass die EU- und AKP-Positionen auf derartigen internationalen Treffen häufig eher gegensätzlich waren. Eine Ausnahme ist jedoch die jüngste Konferenz der Vereinten Nationen zur nachhaltigen Entwicklung in Rio de Janeiro im Juni 2012 (Rio+20), wo die AKP-Gruppe und die EU einen gemeinsamen Vorschlag vorlegten.

Beteiligung der Zivilgesellschaft. Die Cotonou-Arbeitsgruppe der *European NGO Confederation for Relief and Development* (CONCORD) betont auch, dass das Abkommen nirgendwo seinen grundlegenden Prinzipien und dem Geist der Zusammenarbeit entspricht. Die Arbeitsgruppe

betont weiter die Gefahr einer Marginalisierung von Cotonou und plädiert vor allem für eine bessere Nutzung von Artikel 12 des Abkommens, der es den AKP-Ländern erlaubt, in einen Dialog über EU-Politiken zu treten, die ihre Entwicklung beeinflussen könnten.

Welche Zukunft hat die AKP-EU-Zusammenarbeit?

Das vorherrschende Gefühl unter EU-Akteuren ist, dass es nach 2020 weder Cotonou noch möglicherweise die AKP-Gruppe in ihrem derzeitigen Format geben wird. Im Allgemeinen wird eine Verschiebung vom AKP-EU-Abkommen in Richtung auf individuelle regionale Partnerschaften als natürlicher und wahrscheinlicher Weg ins Auge gefasst. Diese Option war eine unter verschiedenen, die in einer vom AKP-Sekretariat in Auftrag gegebenen und vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen finanzierten Studie untersucht wurde. Allerdings wurden vom AKP-Sekretariat und den AKP-Botschaftern dem Vernehmen nach andere Szenarien präferiert, die sich für eine Konsolidierung der AKP-Gruppe aussprachen.

Obschon die EU-Akteure eine Präferenz für das Szenario der Regionalisierung zu haben scheinen, in dem Schlüsselemente des Acquis von Cotonou in Partnerschaften mit Afrika, der Karibik- und der Pazifik-Region überführt werden, machen sie im Allgemeinen einen wichtigen Vorbehalt, dass nämlich der Rechtscharakter des politischen Dialogs und die Entwicklungsfinanzierung beibehalten wird – was möglicherweise nicht unkompliziert ist. Es scheint

auch Konsens zu sein, dass ein solches Ergebnis erst 2020 möglich ist, obwohl es nach den Bestimmungen des Vertrags vor diesem Jahr diskutiert und erreicht werden sollte.

Empfehlungen

Obwohl es für feste Ansichten über die AKP-EU-Zusammenarbeit nach 2020 noch zu früh ist, scheint es beträchtlichen Konsens zugeben, dass der Mehrwert des CPA angesichts seines Auslaufens und einer möglichen Überarbeitung 2015 kritisch überprüft werden sollte. Eine solche Überprüfung benötigt erhebliche Zeit und Investitionen und müsste bald beginnen. Das übergeordnete Thema dieser Prüfung bestünde in dem Ziel, die AKP-EU-Zusammenarbeit über die traditionelle Geber-Empfänger-Beziehung hinauszuführen. EU-Akteure sind der Auffassung, dass die Aufrechterhaltung des Status quo für die Zeit nach 2020 keine Option ist und die beiden Parteien im Hinblick auf die breiter angelegten Diskussionen über die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit nach 2015 aufgerufen sind zu bestimmen, welche Elemente der Partnerschaft für sie am wertvollsten und erhaltenswert sind. Dies erfordert, bevor eine Diskussion einzelner Szenarien begonnen wird, eine detaillierte und beleggestützte Reflektion bisheriger Ergebnisse und des Potenzials der Partnerschaft. Wenn die EU ihre privilegierten Partner ernst nimmt, wird sie die weitere Reflektion zu diesem Thema in den kommenden Monaten fördern und selbst aktiver daran teilnehmen.

Dieses Papier entstand im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojekts des European Centre for Development Policy Management (ECDPM) und des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE).

Literatur

Reisen, M. van (2012): ACP 3D – Future perspectives of the ACP group, Brussels: ACP Secretariat, Executive Summary; online: <http://www.acp.int>

Brecht Lein, Nicola Tissi

European Centre for Development Policy Management (ECDPM)

Niels Keijzer, Mario Negre

Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)