

Partnerschaft auf Augenhöhe?

DORIS DIALER:

Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt.

Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens

Frankfurt am Main 2007

Brandes & Apsel, 296 S.

Zu mittlerweile 78 Ländern in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP) unterhalten die Europäische Union (EU) bzw. die Europäische Gemeinschaft (EG) und ihre Mitgliedstaaten privilegierte handels- und entwicklungspolitische Beziehungen. Diese Zusammenarbeit geht bereits auf die Assoziierung der belgischen und französischen Kolonien mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957/58 zurück. Der ursprünglich asymmetrische Charakter dieser Kooperation sollte mit dem 2003 in Kraft getretenen, nach dem Ort seiner Unterzeichnung im Jahr 2000 so benannten Partnerschaftsabkommen von Cotonou endgültig überwunden werden. Inwieweit dies gelungen ist, wird von Wissenschaftlern und Nichtregierungsorganisationen allerdings kritisch hinterfragt. Auch die österreichische Politikwissenschaftlerin Doris Dialer betont in ihrer Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens die Ambivalenzen der EU-AKP-Beziehungen.

Beim Lesen des Untertitels des Buches, das auf einer 2005 an der Universität Innsbruck eingereichten Dissertation beruht, stellt sich sofort die Frage: Was ist politisch – was nicht? Kenner des Cotonou-Abkommens denken beim Stichwort »politische Dimension« zunächst an dessen so überschriebene Artikel acht bis 13. Darin vereinbaren die Vertragsparteien, einen permanenten politischen Dialog zu Grundsatzfragen ihrer Partnerschaft führen zu wollen. Sie bekennen sich zu Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung (hier verstanden als Korruptionsbekämpfung) als den entscheidenden Grundlagen ihrer Zusammenarbeit. Bei Verletzung sind Konsultationen nach Maßgabe der Artikel 96 bzw. 97 vorgesehen, die in einer Aussetzung der Vertragsbeziehungen als »Ultima Ratio« enden können. Weitere politische Kooperationsfelder sollen das Gebiet der friedenserhaltenden Maßnahmen, Krisenprävention und Konfliktlösung sowie der Kampf gegen den Terrorismus bzw. die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, aber auch die Migrationspolitik bilden. Durch diese Ergänzung der reinen Handels- und Entwicklungspolitik um genuin politische Aspekte hebt sich das Cotonou-Abkommen von den Vorgänger-Konventionen von Lomé (1975–2000) deutlich ab.

Der neue Vertrag illustriert beispielhaft, wie sich die Fortschritte der europäischen Integration in den EU-Außenbeziehungen niederschlagen. Er verdeutlicht insbesondere die seit der Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Vertrag von Maastricht (1993)

gewachsenen Akteurskapazitäten des vereinten Europa und seinen Anspruch, nicht länger nur ein ökonomischer Riese zu sein, sondern auch eine weltpolitisch bedeutsame Rolle zu spielen. Es hätte folglich nahegelegen, sich darauf zu beschränken, den entsprechenden Abschnitt im Cotonou-Abkommen in seinen integrationspolitischen Entstehungskontext einzuordnen, die darin formulierten normativen Ansprüche herauszuarbeiten und ihre tatsächliche Umsetzung ausführlich zu beleuchten. Dialer löst sich jedoch von dem, was die Vertragsparteien selbst als politische Dimension ihrer Beziehungen bezeichnen, und erweitert den Begriff so sehr, dass ihr letztlich eine Darstellung des gesamten Abkommens möglich wird. Damit tritt sie der These entgegen, Handels- und Entwicklungsfragen seien unpolitisch.

Im theoretisch-historischen Teil (Kapitel I) bereitet die Verfasserin die beschriebene Perspektiven-Erweiterung vor. Dazu setzt sie sich u. a. mit dem umstrittenen Begriff der »Entwicklung« auseinander, der meist im Sinne von »Fortschritt« gebraucht wird und dessen Verwendung im Kontext der Nord-Süd-Beziehungen häufig bereits auf der diskursiven Ebene ein asymmetrisches Verhältnis impliziert. Eine echte Partnerschaft zwischen ungleich »entwickelten« Akteuren begründen zu wollen, ist aus diesem Blickwinkel betrachtet ein hoher Anspruch, setzt er doch voraus, den Empfängerländern Initiativrechte zu belassen und sich am Prinzip der Eigenverantwortung zu orientieren. Fraglich ist, inwieweit dies angesichts der beobachtbaren Verwischung der Grenzen zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik von Seiten der EU gelingen kann. Schon ein oberflächlicher Vergleich der Akteurskapazitäten der EU mit der AKP-Gruppe (Kapitel II) macht zudem deutlich, wie ungleich die Verhandlungsmacht zwischen den Vertragsparteien verteilt ist, wenngleich gerade die Afrikanische Union (AU) deutliche Anstrengungen unternimmt, mit europäischer Hilfe den eigenen institutionellen Rahmen zu stärken und damit ihre Handlungsspielräume zu erweitern.

In Kapitel III der Arbeit, das explizit der Stärkung der politischen Dimension der EU-AKP-Beziehungen im engeren Sinne gewidmet ist, erörtert die Autorin die theoretischen Voraussetzungen für das Gelingen des politischen Dialogs, die Bedeutung der Menschenrechts- und Demokratieförderung als Querschnittsaufgabe und die politische Konditionalisierung der Zusammenarbeit. Auch streift sie die Friedenspolitik und widmet sich etwas ausführlicher der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in das Kooperationsmodell von Cotonou. Leider beschränkt sich ihre Analyse hier quasi auf die theoretischen Bedingungen der Möglichkeit eines Erfolgs. Eine empirische Überprüfung der Umsetzung der im Cotonou-Abkommen festgehaltenen, explizit politischen Ambitionen unterbleibt weitgehend. Die Gründe hierfür sind wohl vor allem praktischer Natur. So erlaubt die unübersichtliche Quellenlage derzeit kaum fundierte Aussagen über tatsächliche Erfolge und Misserfolge des permanenten politischen Dialogs. Auch der Umstand, dass das Cotonou-Abkommen bei Abschluss der Dissertation erst

kurze Zeit in Kraft war, dürfte für die Beschränkung auf theoretische Aspekte eine Rolle gespielt haben.

Der Handels- und Hilfsdimension, die nach wie vor den Schwerpunkt der EU-AKP-Zusammenarbeit bildet, widmet Dialer ihrem weiten Politikbegriff entsprechend einen eigenen Abschnitt (Kapitel IV). Die Begründung hierfür liefert ihre Brückenhypothese, wonach Armut als »eine der schwersten und umfassendsten Menschenrechtsverletzungen« (S. 141) zu werten sei. Begreift man die Durchsetzung der unteilbaren Menschenrechte als eine genuin politische Aufgabe, so können auch Fragen des Handels und der Entwicklungsfinanzierung (hoch-) politischer Natur sein, weil sie grundsätzlich armutsrelevant sind. Der liberalen Hoffnung der EU-Kommission, dass eine weitgehende wirtschaftspolitische Öffnung der AKP-Länder zu mehr Wohlstand und letztlich zur Armutsminderung führen wird, mag sich die Verfasserin dabei nicht anschließen. Vielmehr sieht sie zwischen den vertraglich fixierten neuen Armutsbekämpfungsstrategien und dem Ziel der beschleunigten Weltmarktintegration eine spannungsreiche Dialektik am Werk. So entspricht das Cotonou-Abkommen zwar einerseits der Forderung der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, die Verringerung der absoluten Armut in der Welt zum Entwicklungsziel Nummer eins zu machen. Andererseits nimmt es aber auch die aus den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) abgeleitete Forderung auf, die bisher von der EU/EG asymmetrisch gewährten Zollpräferenzen durch reziproke Freihandelsabkommen zu ersetzen. Entsprechend kritisch beurteilt Dialer die Verhandlungen um regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs), deren Abschluss noch nicht in Sicht ist. Es bleibt anzufügen, dass eine erste Revision des Cotonou-Abkommens 2005 keine grundlegende Neuausrichtung in Handelsfragen brachte, sondern lediglich eine Akzentuierung der politischen Dimension im engeren Sinne sowie Neuerungen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung (Kapitel V).

Aberundet wird der Band durch eine Fallstudie zum Umgang der EU mit der politisch-militärischen Krise in der Elfenbeinküste (Côte d'Ivoire) zwischen 2000 und 2005 (Kapitel VI), die Einblicke in das Brüsseler Krisenmanagement erlaubt. Dabei wird schnell deutlich, dass Europa in diesem Fall eine untergeordnete Rolle spielte. So hat die EU zwar Sanktionsbeschlüsse des UN-Sicherheitsrats umgesetzt und Krisengespräche gemäß Artikel 96 des Cotonou-Abkommens geführt, sich ansonsten aber weitgehend im Hintergrund gehalten. Umfangreichere Beiträge zur Eindämmung bzw. Lösung der »ivorischen Krise« leisteten indessen die Friedenstruppen Frankreichs und der Vereinten Nationen sowie die AU durch Vermittlungsinitiativen auf diplomatischer Ebene. Grundsätzlich begrüßt die Autorin in diesem Zusammenhang die Einrichtung der Afrikanischen Friedensfazilität, mit der die EU Hilfe beim Aufbau eigener afrikanischer Friedenssicherungskapazitäten leistet. Ihre Finanzierung aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ist aber umstritten und wird von Kritikern gern als Beispiel für eine problematische Vermengung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik genannt.

Gefordert sei die EU in der Elfenbeinküste darüber hinaus als ordnungspolitische Kraft in der Postkonfliktphase.

Insgesamt betrachtet ist Dialer eine umfassende politikwissenschaftliche Einführung in die Systematik und Problematik des Cotonou-Abkommens gelungen. Trotz des streckenweise technisch-deskriptiven Stils bleibt der Band gut lesbar sowie für entwicklungs- und europapolitisch Interessierte gleichermaßen aufschlussreich. Ein vollständiges Abkürzungs- und ein umfangreiches Literaturverzeichnis erleichtern den Gebrauch. Als sinnvoll erweist sich auch die angehängte Übersicht über die zwischen 1996 und 2004 geführten politischen Konsultationsverfahren im Krisenfall nach Artikel 366a des Lomé- bzw. Artikel 96/97 des Cotonou-Abkommens. Die Tabelle wirft jedoch auch Fragen auf und lässt erneut den Wunsch nach mehr Empirie im Hauptteil aufkommen. Unter welchen Bedingungen führen solche Konsultationen z. B. zum Erfolg? Wie kann ein Aussetzen der Vertragsbeziehungen in der Praxis vermieden werden? Werden die Sanktionsmöglichkeiten durch die EU einheitlich angewendet? Hier besteht zweifelsohne weiterer Forschungsbedarf.

*Axel Biallas,
Berlin*

**RONALD DEIBERT / JOHN PALFREY / RAFAL ROHOZINSKI /
JONATHAN ZITTRAIN (Hrsg.):**

Access Denied. The Practice and Policy of Global Internet Filtering

Cambridge/USA 2008

MIT Press, 457 S.

In den 1990er Jahren löste das Internet insbesondere in den zivilgesellschaftlichen Segmenten vieler Staaten einen Enthusiasmus aus, der auf eine breiter angelegte politische Partizipation nicht nur in den westlichen Demokratien, sondern insbesondere auch in autoritär regierten Staaten abzielte. Die angenommene Unkontrollierbarkeit des Cyberspace sollte oppositionellen Parteien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) die Möglichkeit geben, ihre politischen Standpunkte zu verbreiten, ihre Anhängerschaft zu erweitern und langfristig einen Demokratisierungsprozess einzuleiten. Ignoriert wurde allerdings vielfach die Tatsache, dass in den jeweiligen Staaten nur ein Bruchteil der Bevölkerung überhaupt Anschluss an das Netz hatte, was in den folgenden Jahren auch weitgehend so bleiben sollte. Der Informationsfluss konnte also hauptsächlich von besagten Staaten in z. B. westliche Demokratien laufen, von wo man sich Hilfe beim Aufbau demokratischer Strukturen erhoffte. So auch in Burma/Myanmar, wo sich zuletzt im September 2007 eine von Mönchen angeführte Protestbewegung den Weg in die weltweite Öffentlichkeit verschaffte, indem sie