

# Cotonou-Abkommen

Mit Beendigung des Ost-West-Konflikts und sich rasch verstärkenden Globalisierungsprozessen ist die 25-jährige, im Ganzen erfolgreiche AKP-EU-Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Lomé-Abkommen I–IV (1975–2000) an ihre Grenzen gestoßen. Die Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und vielfältige Differenzierungen im Entwicklungsverlauf und -stand innerhalb der Gruppe der AKP-Staaten haben eine grundlegende Umorientierung der Entwicklungszusammenarbeit und -partnerschaft zwischen den Vertragsparteien notwendig gemacht. Sie hat ihren Niederschlag im Abkommen von Cotonou (Benin), dem Nachfolgeabkommen von Lomé IV, gefunden. Cotonou markiert eine Zäsur in der AKP-EU-Entwicklungszusammenarbeit, ohne aber bewährte Grundsätze von Lomé, z. B. Partnerschaft und Kooperation, die vertragliche Vereinbarung gegenseitiger Rechte und Pflichten, paritätische Institutionen, Dialog, Berechenbarkeit über Bord zu werfen. Auf diesen Prinzipien aufbauend, ist mit dem Abkommen von Cotonou ein neuer Kooperationsrahmen geschaffen worden, der den veränderten Bedingungen und den jeweiligen Interessen der Vertragsparteien Rechnung trägt. Die EU setzt seit dem Vertrag von Maastricht mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) neue außen- und sicherheitspolitische Prioritäten bei der Mitgestaltung der internationalen Zusammenarbeit und der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit. Viele AKP-Staaten haben ihrerseits politische und wirtschaftliche Reformen eingeleitet. Dementsprechend setzt auch das Cotonou-Abkommen neue Akzente.

## I. Von Lomé IV nach Cotonou

Die Diskussion um die Nachfolge von Lomé IV wurde bereits Ende 1996 mit dem „Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft“ eingeleitet. Sie löste eine breit angelegte Debatte aus, an der neben Regierungskreisen und dem Europäischen Parlament auch die Zivilgesellschaft, Wissenschaftler, der Privatsektor und NROs beteiligt waren. Daran anknüpfend formulierte die Europäische Kommission im Herbst 1997 Leitlinien für Neuverhandlungen. Auch die Staats- und Regierungschefs der AKP-Länder äußerten sich auf ihrer Konferenz in Libreville (Gabun) im November 1997 in der „Libreville-Erklärung“ zum künftigen Verhältnis zur EU. Während die Kommission eindeutig für eine grundlegende Umgestaltung des Lomé-Konzeptes plädierte, um die AKP-Partnerländer für eine zunehmend eigenständigere Entwicklung in der sich verändernden Welt fit zu machen, wünschten diese lediglich unbedeutende Veränderungen des Lomé-Konzeptes nebst einigen unverbindlichen politischen Auflagen.

Nach schwierigen Anfangsverhandlungen, die im September 1998 begannen und einem Scheitern der AKP-EU-Partnerschaft nahe waren, kam schließlich auf beiden Seiten der politische Wille zum Durchbruch, das Kooperations- und Partnerschaftsverhältnis über das Jahr 2000 hinaus fortzusetzen, zu revitalisieren und zu vertiefen. Nach langen Verhandlungen wurde das neue Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und 76 AKP-Staaten am 23.6.2000 in Cotonou unterzeichnet. Es trat nach Ratifizierung durch die EU-Mitglieder und zwei Drittel der AKP-Länder am 1.4.2003 in Kraft. Die Laufzeit des Abkommens beträgt 20 Jahre und gibt beiden Seiten relative Planungssicherheit.

## II. Ziele, Grundprinzipien und Überarbeitungen des Abkommens

Die rechtliche Vertragsgrundlage bildet das „Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000“. Es gliedert sich in folgende Abschnitte:

- allgemeine Bestimmungen;
- institutionelle Bestimmungen;
- Kooperationsstrategien;
- Zusammenarbeit bei Entwicklungsfinanzierung;
- allgemeine Bestimmungen für die am wenigsten entwickelten AKP-Staaten, die AKP-Binnenstaaten und die AKP-Inselstaaten;
- Schlussbestimmungen.

Ziel des Abkommens ist, „im Sinne eines Beitrages zu Frieden und Sicherheit und zur Förderung eines stabilen und demokratischen politischen Umfeldes die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen“ und „in Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.“

Die Zusammenarbeit, die sich auf rechtsverbindliche Vereinbarungen und gemeinsame Organe (Ministerrat, Botschafterausschuss, Paritätische Parlamentarische Versammlung) stützt, beruht auf folgenden Grundprinzipien:

- Gleichheit der Partner und Eigenverantwortung für die Entwicklungsstrategien;
- Partizipation der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure;
- zentrale Rolle des Dialogs und Erfüllung der beiderseitigen Verpflichtungen;
- Differenzierung und Regionalisierung.

Gegenüber Lomé IV stellen die Eigenverantwortung der Partner, breit gefächerte gesellschaftliche Partizipation, die zentrale Rolle des Dialogs und der Grundsatz der Differenzierung und Regionalisierung neue Vertragsschwerpunkte dar. In ihrem kohärenten Zusammenwirken tragen sie durch Stärkung der politischen Dimension zur Optimierung der Vertragserfüllung bei.

Im Februar 2005 wurde die erste Überarbeitung des Cotonou-Abkommens beschlossen, die am 1.7.2008 in Kraft trat. Ziel war es, die AKP-EU-Partnerschaft effektiver zu gestalten und das Abkommen veränderten Umständen anzupassen. Entwicklungspolitisch schafft die Überarbeitung die Grundlage für den 10. EEF bzw. den Finanzierungsrahmen 2007–2013 (EEF). Es wurden u.a. folgende Veränderungen vorgenommen:

- Einbeziehung der Millenniumsentwicklungsziele in die Präambel,
- Ausbau der politischen Aspekte, z. B. Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus und stärkere Gewichtung des politischen Dialogs,
- verstärkter Kampf gegen armutsbedingte Krankheiten und Stärkung der Rechte der Frau,
- flexiblere und effektivere Anwendung der Investitionsfazilität und
- mehr Flexibilität bei der Einsetzung von Ressourcen bspw. durch die Möglichkeit der Mitteleinsetzung zur Konfliktbeseitigung und Friedenssicherung.

Im Juni 2010 wurde eine zweite Überarbeitung des Abkommens mit nunmehr 79 AKP-Staaten in Ouagadougou beschlossen. Zwar haben noch nicht alle Staaten die Überarbeitung

ratifiziert, seit 1.11.2010 ist das überarbeitete Abkommen jedoch auf vorläufiger Basis anwendbar. Folgende Veränderungen stehen im Mittelpunkt:

- stärkere Verknüpfung von Sicherheit/Frieden und Entwicklung u.a. durch regionale Integration,
- gemeinsame Ziele bei der Nahrungsmittelsicherung und bei der HIV-Bekämpfung,
- Aufnahme des Kampfs gegen den Klimawandel als gemeinsame Aufgabe,
- neue Impulsgebung bei der Schaffung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) durch die Gestaltung der Handelshilfe „aid for trade“ und
- Einbindung der Prinzipien der „Aid Effectiveness“-Agenda.

### **III. Inhaltliche Schwerpunkte**

Neben der stärkeren Akzentuierung der schon in Lomé IV eingegangenen Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte, zur Einhaltung demokratischer Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit stellen Armutsbekämpfung, die Beachtung der Grundsätze nachhaltiger Entwicklung, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Unterstützung politischer und institutioneller Reformen sowie die Einbindung nichtstaatlicher Akteure (Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen) in die Zusammenarbeit neue Schwerpunkte des Vertragswerkes dar. Mit der Stärkung der politischen Dimension erhält der politische Dialog zwischen der EU und den AKP-Staaten eine neue Qualität. Er soll dazu dienen, Konfliktsituationen zu entschärfen und Vertragsverletzungen soweit wie möglich zu vermeiden oder – noch besser – zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Konflikte im Keim zu ersticken. Der Vertrag sieht deshalb vor, dass eine Vertragspartei ein Konsultationsverfahren einleiten kann, wenn der andere Partner die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der demokratischen Grundsätze oder des Rechtsstaatsprinzips verletzt oder nicht erfüllt. Neu ist, dass in diese Konsultationen auch die Zivilgesellschaft einbezogen werden kann. Das Scheitern der Konsultationen kann zu einer partiellen oder gar vollständigen Aussetzung der Zusammenarbeit führen (Art. 96).

Vor allem gelang es auch, das Prinzip verantwortlicher Regierungsführung („good governance“) als „fundamentales Element“ in das Cotonou-Abkommen einzubeziehen und es rechtlich und politisch auf die gleiche Stufe wie Schutz der Menschenrechte sowie Achtung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze anzuheben. Alle drei Elemente sind zentrale Themen des politischen Dialogs. Verantwortliche Regierungsführung wird definiert als „transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung“ (Art. 9).

Fernziel der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit ist, „die AKP-Staaten in die Lage zu versetzen, in vollem Umfang am Welthandel teilzunehmen“. Angesichts ihres derzeitigen Entwicklungsstandes soll die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit die AKP-Staaten schrittweise befähigen, sich den neuen Bedingungen des globalisierten Welthandels anzupassen und so „ihre Eingliederung in die liberalisierte Weltwirtschaft erleichtern“. Um dieses Ziel erreichen zu können, einigten sich beide Seiten darauf, die für die AKP-Länder bestehenden Handelspräferenzen bis 2007 in regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu überführen. Zum einen widerspricht die Gewährung solch einseitiger Sonderpräferenzen (ohne Reziprozität) dem Nichtdiskriminierungsprinzip von GATT/WTO, zum anderen bieten regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPA) die Chance, Ressourcenausstattung, den jeweiligen Entwicklungsstand,

spezifische strukturelle Grundlagen der verschiedenen Regionen, vorhandene Initiativen zu regionaler Integration usw. angemessen zu berücksichtigen.

Der Abschluss der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen gestaltet sich jedoch schwierig. Zwar haben sich schon folgende sieben AKP-Regionen gebildet, die mit der EU in Verhandlungen zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen stehen: ECOWAS (Westafrika), Central Africa, ESA (Ost- und Südafrika), EAC (Ostafrika), SADC (Südafrika), CARIFORUM (Karibik) und Pacific. Endgültige Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wurden jedoch bisher nur mit den Staaten der Karibik (CARIFORUM, Unterzeichnung am 15.10.2008) abgeschlossen. Im Übrigen bestehen momentan lediglich vorläufige Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit einzelnen Staaten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die am wenigsten entwickelten Länder (Least developed countries, LDC) auch ohne EPA von der Alles-außer-Waffen-Initiative (Everything but arms, EBA) und damit einer einseitigen Marktöffnung profitieren.

#### **IV. Bewertung**

Unbestreitbar ist, dass das Cotonou-Abkommen einen epochalen Wandel in den EU-AKP-Beziehungen darstellt. Im Vergleich zu Lomé IV schaffen grundlegende Neuerungen die Voraussetzung für wesentliche Verbesserungen der Entwicklungszusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Union. Dazu zählen insb. die beachtliche Aufwertung der politischen Dimension (insb. die Akzentuierung der Menschenrechte, des Demokratieprinzips, der Rechtsstaatlichkeit und verantwortlicher Regierungsführung), die Heraushebung von Querschnittsaufgaben (Armutsbekämpfung, Nachhaltige Entwicklung, Gleichberechtigung der Geschlechter, politische und institutionelle Reformen, Einbindung von NRO). Mit der Verpflichtung, Entwicklungsaufgaben mit Hilfe integrierter Strategien anzugehen, die ökologische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und institutionelle Elemente umfassen, erhält der politische Dialog nicht nur eine neue Qualität, er unterstützt auch die Entfaltung von Eigeninitiativen und -kräften zur nachhaltigen Nutzung heimischer Ressourcen.

Die regionale Differenzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenarbeit in Form regionaler Wirtschaftspartnerschaften bietet einen optimalen, wenn auch ehrgeizigen Ansatz, die wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Partnerländer voranzutreiben, zumal die 20-jährige Laufzeit des Abkommens beiden Partnern langfristige Planungssicherheit gibt. Auch die Flexibilisierung der Programmierung (z. B. Abhängigkeit der Mittelzuweisung vom Erreichen bestimmter Vorgaben) stellt ein wichtiges Element der Effektivierung dar.

Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen den Partnern ist jedoch nicht leichter geworden, im Gegenteil: Die Komplexität der Entwicklungsaufgaben stellt erhöhte Anforderungen an die Akteure beider Seiten. Viele Fragen bleiben offen:

- Sind in der Mehrzahl der AKP-Länder überhaupt die erforderlichen Kapazitäten für die Umsetzung der gesteckten Ziele vorhanden bzw. lassen sich diese in naher Zukunft entwickeln? Das gilt insb. für die Etablierung von regionalen Wirtschaftspartnerschaften, für die entweder keine oder nur partielle Ansätze vorhanden sind.
- Können die bisher anhaltenden Verhandlungen zu einer zeitnahen Realisierung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führen?
- Ist die EU zum Abbau von Handelsbarrieren für sensible Agrarimporte aus AKP-Ländern im für die Entwicklung dieser Länder erforderlichen bereit?

Beide Seiten sollten sich darüber im Klaren sein, dass das Cotonou-Abkommen ehrgeizige Ziele gesetzt hat, deren Realisierung enorme Anstrengungen, insb. die Entwicklung intelligenter

ter Lösungsstrategien, erfordert, die geeignet sind, auf breiter Ebene Kräfte zu mobilisieren, die die Armut schrittweise überwinden und eine eigenständige integrative Entwicklung in Gang zu setzen.

Quelle: Anna-Rebecca Heese, Cotonou-Abkommen. In: Bergmann (Hg.), Handlexikon der Europäischen Union. Baden-Baden 2012