



Post-Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten: Schwierige Verhandlungen

Ziel: Abschluss der Verhandlungen bis Ende April 2020

Am 14.02.2020 fand in Brüssel das inzwischen sechste Treffen der politischen Verhandlungsführer der Europäischen Union und der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) mit Blick auf die Vereinbarung eines Nachfolgeabkommens zum sog. „Cotonou-Abkommen“ statt. Es war seitens der EU das erste Treffen, das von der Kommissarin für internationale Partnerschaften Jutta Urpilainen geleitet wurde. Verhandlungsführer auf der Seite der 79 AKP-Staaten ist der togolesische Außenminister Robert Dussey.

Ausgangslage: Das Cotonou-Abkommen aus dem Jahr 2000

In der Nachfolge der ehemaligen Abkommen von Yaoundé (seit 1963) und Lomé (seit 1975) ist das derzeitige Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten am 23.06.2000 in der Hauptstadt des westafrikanischen Staates Benin, Cotonou, unterzeichnet worden. Gegenüber den Lomé-Abkommen enthält das Cotonou-Abkommen eine deutlich stärkere politische Dimension und umfasst erstmals auch Themen wie Menschenrechte, gute Regierungsführung oder die Beteiligung und Mitwirkung der Zivilgesellschaft und nicht-staatlicher Akteure. Es konzentriert die Entwicklungszusammenarbeit stärker auf das Ziel der Armutsbekämpfung und fußt auf einem neuen Ansatz in den Handelsbeziehungen. Das Cotonou-Abkommen zielt auf eine stärkere Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft. Es sieht dazu eine Reihe von Maßnahmen vor. Insbesondere ist im Cotonou-Abkommen vereinbart worden, die bis dahin einseitig von der EU gewährten Handelspräferenzen durch reziproke (wenn auch asymmetrische) Handelspräferenzen zu ersetzen. Hierzu führt das Abkommen als Instrument die politisch nicht unumstrittenen Wirtschaftspartnerschafts-Abkommen (*Economic Partnership Agreements*, EPAs) zwischen der EU und insgesamt sieben regionalen Staatengruppen des AKP-Kreises (z.B. der *South African Development Community*, SADC) ein, die bis heute aber nur bruchstückhaft ausgehandelt, ratifiziert und umgesetzt worden sind.

Ein neues Abkommen mit neuen Zielen und einer neuen Architektur

Die Arbeiten an einem Nachfolgeabkommen – der sog. „Post-Cotonou-Prozess“ – begannen EU-seitig Ende 2016 mit einer gemeinsamen Mitteilung der Europäischen Kommission und der damaligen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik (Federica Mogherini) über eine neue Partnerschaft zwischen der EU und den AKP-Staaten (JOIN(2016) 52 vom 22.11.2016). Am 17.12.2017 legte die Kommission ihren Entwurf für ein Verhandlungsmandat vor, zu dem der Rat (Außenbeziehungen) am 22.06.2018 eine Einigung erzielen konnte; der AKP-Ministerrat hatte seinerseits ein Verhandlungsmandat bereits am 30.05.2018 verabschiedet.

Aus Sicht der Europäischen Union soll ein Post-Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten einerseits einen Rahmen schaffen für eine stärkere und ambitioniertere politische Partnerschaft sowie für die Bewältigung neuer globaler Herausforderungen – von der Migrationspolitik über die Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) bis zur Bekämpfung des Klimawandels bzw. der Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaabkommens. Andererseits sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, spezifisch regionalen Bedingungen besser begegnen zu können. Die EU hat daher eine neue Architektur bestehend aus einem übergeordneten Rahmenabkommen mit gemeinsamen Zielen, Prinzipien und Werten und auf diesem fußend drei regionalen Säulen vorgeschlagen, in denen diese Grundlagen ausdifferenziert und spezifische regionale Ziele und Prioritäten festgelegt werden. Die AKP-Seite hat sich damit einverstanden erklärt, diesem Ansatz zu folgen.



In der Zwischenzeit sind die Verhandlungen zu den drei regionalen Partnerschaftssäulen unterschiedlich weit fortgeschritten. Die Verhandlungen mit den 15 pazifischen Staaten sind mittlerweile abgeschlossen, mit den 16 karibischen Staaten sind die Verhandlungen ebenfalls weit gediehen, während die Verhandlungen mit der aus Sicht der EU zentralen Gruppe der 48 afrikanischen Staaten noch hinterherhinken, aber seit Jahresbeginn 2020 erkennbare Fortschritte machen.

Lange Liste schwieriger Themen – Migration dominiert den Diskurs

Am schwierigsten sind indes weiterhin – auch nach der sechsten Gesprächsrunde auf höchster Ebene – die Verhandlungen zum übergeordneten Rahmenabkommen, in Brüssel kurz als die „*Foundation*“ bezeichnet. Während Einvernehmen über die Regelungen in der *Foundation* erst zu einigen weniger sensiblen Themen wie etwa Wissenschaft, Technologie, Innovation und Forschung oder Internationale Zusammenarbeit erzielt werden konnte, ist die Liste der sensiblen und schwierigen Themen umfassend. Sie beinhaltet, um einige Beispiele zu nennen, die Nichtdiskriminierung auf Grund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität, den Internationalen Strafgerichtshof, die äußere Einmischung in Wahlen, in internationale Prozesse oder mit Blick auf die Ursachen von Instabilität, die Rolle der Zivilgesellschaft, gute Regierungsführung und Steuerangelegenheiten sowie das kulturelle Erbe und die Rückgabe von Kulturgegenständen. Zu der Liste schwieriger Themen zählen ebenso der institutionelle Rahmen und die Regelungen zur Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen sowie diverse die wirtschaftliche Seite des neuen Abkommens betreffende Aspekte. Hier sind zu nennen der Zusammenhang zwischen der Einhaltung der Menschenrechte und den Wirtschaftspartnerschafts-Abkommen. Sie soll es trotz anhaltender Kritik und trotz anhaltend großer Schwierigkeiten bei der Umsetzung auch unter dem Post-Cotonou-Abkommen geben.

Ein besonders kompliziertes, die Verhandlungen auf der Ebene des Rahmenabkommens oft dominierendes Kapitel ist das zwischen der EU und der Gruppe der afrikanischen (nicht der karibischen oder pazifischen) AKP-Staaten schwierige Thema „Migration“. Während die EU den auf Migration bezogenen und bisher eher unwirksamen Art. 13 des Cotonou-Abkommens erhalten und stärken will, hat die AKP-Seite bekundet, den Artikel nicht mehr in ein Folgeabkommen übernehmen zu wollen. Vereinfacht gesagt wollen die Mitgliedstaaten die Verpflichtungen der (afrikanischen) Partnerstaaten zur Rücknahme von Migranten stärken, während die AKP-Seite eine Eröffnung von legalen Migrationswegen in die EU anstrebt. Ein Kompromissweg, der beiden Anliegen Rechnung trägt, scheint noch nicht in Sicht zu sein. Das Kapitel „Migration“ ist entsprechend eines der schwierigsten Themen.

Ungeklärte Finanzierung der Zusammenarbeit unter einem Post-Cotonou-Abkommen

Schließlich sind auch die finanziellen Rahmenbedingungen eines Post-Cotonou-Abkommens noch ungeklärt. Der zur Finanzierung der Zusammenarbeit im Cotonou-Rahmen relevante, außerhalb des EU-Haushalts stehende und noch laufende 11. Europäische Entwicklungsfonds (EEF) 2014-2020 ist mit einem Gesamtvolumen von 30,5 Mrd. Euro ausgestattet. Ein Folgeabkommen enthielte nach dem Wunsch der EU hingegen kein spezifisches Budget mehr, während dies aus AKP-Sicht ein wichtiges Element eines neuen Abkommens sein sollte. Mit der im Rahmen des künftigen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) geplanten Überführung des EEF in das neue Außenfinanzierungsinstrument NDICI (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*) unter das Dach des EU-Haushalts entfielen das bisherige spezifische Finanzierungsinstrument des Cotonou-Abkommens. Die etwaige – bisher von der EU-Seite nicht vorgesehene – finanzielle Ausstattung des neuen AKP-Abkommens hinge dann vollständig vom Abschluss der Verhandlungen über den MFR und der Ausgestaltung und Mittelausstattung des NDICI ab. Besonders betroffen wäre davon die Kooperation mit den karibischen und pazifischen Staaten, für die das NDICI – im Gegensatz zu Subsahara-Afrika – keine spezifische regionale Komponente vorsieht; für diese Staaten wären lediglich die thematischen Säulen des NDICI von Interesse.

Übergangslösung bis Ende 2020



Das Cotonou-Abkommen ist 2002 in Kraft getreten und am 29.02.2020 ausgelaufen. Da eine rechtzeitige Einigung auf ein Nachfolgeabkommen nicht möglich war, hat der AKP-EU-Botschafterausschuss am 17.12.2019 auf der Grundlage von Art. 95(4) des Cotonou-Abkommens beschlossen, die Gültigkeit des bestehenden Abkommens bis zum 31.12.2020 zu verlängern, es sei denn, eine Nachfolgeabkommen würde vorher in Kraft treten (Beschluss Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses über den Erlass von Übergangsmaßnahmen).

Unterzeichnung des neuen Abkommens unter deutscher Ratspräsidentschaft?

Die Kommission strebt nun einen Abschluss der technischen Verhandlungen bis Ende März 2020 und der politischen Verhandlungen bis Ende April 2020 an; hierzu ist auch geplant, dass das siebte Treffen der Verhandlungsführer beider Seiten Anfang April 2020 stattfindet. Sollte dieser Zeitplan einzuhalten sein, könnten die technischen und sprachlichen Arbeiten zur Finalisierung des Abkommens vermutlich bis zum Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden. In diesem Fall wären eine Billigung und eine Unterzeichnung des Abkommens unter deutscher Ratspräsidentschaft möglich. Die offizielle Unterzeichnung des neuen Abkommens könnte auf Wunsch der AKP-Seite in Samoa stattfinden, nachdem der AKP-Ministerrat im Mai 2019 die Bewerbung des pazifischen Inselstaats für die Ausrichtung der Unterzeichnungszeremonie einstimmig gebilligt hat. Das wird von der EU-Seite noch geprüft.

Neue EU-Afrika-Strategie

Während die Verhandlungen zu einem Post-Cotonou-Abkommen weiterlaufen, plant die Europäische Kommission am 04.03.2020 die Veröffentlichung einer neuen umfassenden EU-Afrika-Strategie, die alle derzeit mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen der EU und Afrika laufenden Prozesse – wie vor allem die „Allianz Afrika-EU für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze“, aber eben auch die AKP-Kooperation – unter ein neues strategisches Dach bringen soll. Die aus Sicht der EU hohe Bedeutung der angestrebten neuen Qualität der Partnerschaft mit Afrika wurde dadurch unterstrichen, dass fast das gesamte Kollegium der Europäischen Kommission angeführt von Kommissionspräsidentin von der Leyen im Vorfeld der Vorlage der Afrika-Strategie am 27.02.2020 zu einem Treffen mit der Afrikanischen Union (AU) nach Addis Abeba (Sitz der AU) gereist ist. Wichtige Fortschritte in der Entwicklung einer neuen Partnerschaft zwischen der EU und der AU sollen später im Jahr auf dem AU-EU-Gipfel erzielt werden, der vom 28.-30.10.2020 stattfinden wird. Sollte bis dahin in den Post-Cotonou-Verhandlungen kein Durchbruch erzielt worden sein, könnte der Gipfel auch für diese Verhandlungen von zentraler Bedeutung werden.

Weiterführende Informationen:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_248

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_18_5903

<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cotonou-agreement/>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22020D0002>

<https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/144912.htm>