

## VERPASSTE CHANCE

### Das Cotonou-Folgeabkommen verstetigt die Ungleichheit in den Beziehungen der EU mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks

Rund zwei Jahre lang haben die Europäische Union (EU) und die 79 Länder der Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten (Organisation of African, Caribbean and Pacific States, OACPS) verhandelt. Im Dezember 2020 wurde eine Einigung erzielt und das Ringen um das Cotonou-Folgeabkommen beendet. Die Vertragsseiten müssen das Folgeabkommen nun noch ratifizieren. Daher wurde das im Februar 2020 ausgelaufene Cotonou-Abkommen bis Ende November 2021 verlängert. Nach seiner endgültigen Ratifizierung soll der neue Vertrag mit einer Verspätung von 21 Monaten am 1. Dezember 2021 in Kraft treten. Er wird in den kommenden 20 Jahren den Beziehungen zwischen beiden Staatenblöcken als Grundlage dienen.

Das Cotonou-Folgeabkommen ist das umfassendste Vertragswerk der EU mit Ländern im globalen Süden. Auf die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der ehemaligen Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten (AKP), die im April 2000 offiziell zur OACPS wurde, hat es weitreichende Auswirkungen. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass zu den zentralen Zielsetzungen für die künftige Partnerschaft die Umsetzung der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens gehören. Positiv zu bewerten ist auch die Absicht aller Vertragsparteien, eine gleichberechtigte Partnerschaft aufzubauen. Allerdings kann die partnerschaftliche Rhetorik nicht verbergen, dass die Vertragsinhalte auf alten Paradigmen und Ungleichgewichten beruhen. Die Wirtschafts- und Migrationskapitel beispielsweise werden von EU-Interessen dominiert. Die Chance auf eine dringend notwen-

dige inhaltliche Neuausrichtung der Zusammenarbeit im Sinne der Agenda 2030 wurde verpasst. Bei der Umsetzung des Folgeabkommens kommt es nun umso mehr darauf an, folgende Aspekte zu berücksichtigen.

#### **Die interkontinentale Partnerschaft zwischen Afrika und Europa muss ganzheitlich ausgerichtet sein**

Für die EU sind die Länder südlich der Sahara einerseits durch ihre geografische Nähe zu Europa von besonderer Bedeutung und andererseits, weil sie unter den Mitgliedern der OACPS die Mehrheit bilden. Die nordafrikanischen Staaten sind nicht am Abkommen beteiligt und haben mit der EU bilaterale Vereinbarungen abgeschlossen. Die mit dem Cotonou-Abkommen etablierten Wirtschaftspartnerschafts-Abkommen (Economic Partnership Agreements, EPA) teilen die subsaharischen Länder zusätzlich in Regionalgruppen auf.

Obwohl sich die Afrikanische Union (AU) noch 2018 dafür ausgesprochen hatte, das neue Abkommen vom AKP-Kontext loszulösen und auf einer starken Partnerschaft zwischen der AU und der EU aufzubauen, verfestigt der neue Vertrag die Zersplitterung des afrikanischen Kontinents. Das Afrika-Protokoll des Folgeabkommens räumt zwar der kontinentalen Agenda der AU breiten Raum ein. Allerdings konterkariert die künstliche Aufteilung des Kontinents faktisch das Anliegen der AU, für den Kontinent als Ganzes zu agieren. Auf die Frage, wie die angekündigte „Komplementarität und Kohärenz“ zwischen dem Cotonou-Folgeabkommen und der

Afrika-EU-Partnerschaft erreicht werden sollen, liefert der Vertragstext keine Antwort. Wie das Abkommen mit der Afrikanischen Freihandelszone, die mit Jahresbeginn 2021 startete, zusammenwirken soll, wird ebenfalls nicht näher definiert. Die politische Zersplitterung Afrikas im Zuge des Folgeabkommens erschwert gerade vor dem Hintergrund des bevorstehenden AU-EU-Gipfels eine interkontinentale Partnerschaft.

- Wir fordern von der Bundesregierung, auf die Europäische Kommission einzuwirken, damit die Umsetzung des Abkommens konsequent in einen ganzheitlichen Ansatz für die Zusammenarbeit mit der AU eingebettet und mit der Afrika-EU-Partnerschaft in Einklang gebracht wird.

## **Die Migrationspolitik muss entwicklungsfördernd und menschenrechtsbasiert gestaltet werden**

Im Folgeabkommen nimmt die Zusammenarbeit im Bereich Migration einen hohen Stellenwert ein. Bei den Verhandlungen war sie zugleich der umstrittenste Teil. Schon die bis dato geltenden Regelungen zwischen der EU und der OACPS wurden menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Ansprüchen nicht gerecht.

Die neuen Vereinbarungen verschärfen die restriktive Migrationspolitik der EU. Sie konzentrieren sich hauptsächlich darauf, bei der Verhinderung von Migration und der Förderung von Abschiebungen eng zusammenzuarbeiten: Die Länder der OACPS müssen ihre Grenzregime ausbauen und bedingungslose Rückführungen ermöglichen.

Rar sind hingegen migrationspolitische Maßnahmen, die im Sinne der Agenda 2030 zur Armutsbekämpfung beitragen oder einen entwicklungspolitischen Mehrwert für die OACPS haben. Die EU war nicht dazu bereit, die für eine legale Migration dringend benötigten Erleichterungen zu verankern. Diese auf Migrations- und Fluchtabwehr ausgerichtete EU-Politik steht einer entwicklungsfördernden

Zusammenarbeit mit den OACPS-Staaten grundsätzlich entgegen.

- Wir fordern von der Bundesregierung, auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass Rückkehrprogramme den Schutz der Menschenrechte für die Betroffenen garantieren und den Grundsatz der Nichtzurückweisung wahren. Das bedeutet, dass Menschen nicht in Staaten zurückgeschoben werden dürfen, in denen Folter angewendet und schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden. Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit dürfen zudem nicht an Programme zur Migrationskontrolle geknüpft werden. Die Maßnahmen, die ergriffen werden, um das Cotonou-Folgeabkommen umzusetzen, müssen vollumfänglich menschenrechtliche Standards erfüllen. Für die Herkunft- und Transitländer müssen sie größtmögliche entwicklungsfördernde Effekte haben.

## **Die OACPS muss partnerschaftlich in die Mittelvergabe für Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden**

Die Auflösung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ist im neuen Vertrag der deutlichste Unterschied zum Vorläuferabkommen. Der EEF stellte bislang die Hauptfinanzierungsquelle der EU-OACPS-Beziehungen dar. Zukünftig sollen die OACPS-Staaten Haushaltsmittel aus dem neuen Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit erhalten, das Teil des EU-Gesamthaushalts ist (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI – Global Europe). Der bisherige Konsultationsmechanismus mit den Partnerländern für die programmatische Planung des EEF geht so zwar verloren, aber die Mittelvergabe unterliegt dafür nun der parlamentarischen Kontrolle.

- Wir fordern von der Bundesregierung, auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass die Partnerländer auch weiterhin eng in die Programmplanung einbezogen werden. Zudem muss in den OACPS-Ländern die Beteiligung der

Parlamente gestärkt werden, um eine transparente und partnerorientierte Mittelvergabe zu ermöglichen. Besonders berücksichtigt werden müssen dabei die Bedürfnisse der Menschen in Niedrigeinkommensländern (Least Developed Countries, LDC). Die geplanten Maßnahmen sind so auszurichten, dass sie die Geschlechtergerechtigkeit intensiver fördern und zivilgesellschaftliche Aktivitäten vermehrt unterstützen.

## **Mit Entwicklungsgeldern geförderte Investitionen müssen kleine und mittlere Unternehmen stärken**

Das Abkommen sieht vor, nachhaltige und verantwortungsvolle Investitionen zu fördern. Dies soll durch unterschiedlichste Finanzierungsquellen ermöglicht werden. Hierbei soll der Privatsektor eine zentrale Rolle spielen. Die Vereinbarungen zielen jedoch nur darauf, ein förderliches Investitionsklima zu schaffen. Im Vertragstext finden sich keine konkreten und verbindlichen Regeln, die das geforderte nachhaltige und verantwortungsvolle Wirtschaften absichern.

Es ist begrüßenswert, dass mit dem Abkommen besonders kleinste, kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) gefördert und Unternehmen aus dem informellen in den formellen Sektor überführt werden sollen. OACPS und EU setzen zur Finanzierung auf Public-private-Partnerships (PPP) und auf die Hebelung von Privatinvestitionen.

Mittel der Entwicklungszusammenarbeit sollten grundsätzlich dafür eingesetzt werden, inklusive öffentliche Rahmenbedingungen (insbesondere Berufsbildung, Gesetzgebung, Investitionsschutz, öffentliches Kredit- und Bankwesen, Gesundheitsvorsorge und soziale Sicherheit) aufzubauen, um private Investitionen zu fördern. Im Fokus sollten dabei unternehmerische Tätigkeiten stehen, mit denen eine entwicklungspolitische Wirkung verknüpft wird und die verbindlich sozial-ökologische und menschenrechtliche Mindeststandards erfüllen. Wichtig ist zudem ein breitenwirksamer Technologie- und Wissenstransfer. Durch gezielte Aus- und

Weiterbildungsprogramme sollte gefördert werden, dass nachhaltige Kapazitäten aufgebaut werden.

- Wir fordern von der Bundesregierung, auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass Maßnahmen, die mit öffentlichen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden, die OACPS-Staaten dabei unterstützen müssen, geeignete wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die insbesondere KMU zugutekommen. Ein Fokus sollte darüber hinaus darauf liegen, wirtschaftliche Aktivitäten aus dem informellen Sektor hin zum formellen Sektor umzuwandeln.

## **Handelsabkommen müssen den Entwicklungsprioritäten der OACPS Vorrang einräumen**

Zentraler Bestandteil des neuen Abkommens sind nach wie vor die Umsetzung, Vertiefung, Neuverhandlung oder Überführung von EPA hin zu sogenannten „vollständigen Partnerschaftswirtschaftsabkommen“ (Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen, WPA). Widersprüchlich dazu liegt nun ein Schwerpunkt auf der regionalen und kontinentalen Integration. So werden immerhin ansatzweise die Entwicklungsprioritäten der Partnerländer berücksichtigt.

Hindernisse für den gerade erst begonnenen Aufbau eines afrikanischen Binnenmarktes sind aber, dass die Marktliberalisierungen für EU-Güterexporte und die angestrebten Öffnungen der bisher weitgehend geschützten Dienstleistungs- und Digitalmärkte fortgeführt werden. Gleiches gilt bei der öffentlichen Beschaffung für europäische Unternehmen in Ländern, die EPA abgeschlossen haben. So konsolidiert das neue Abkommen insgesamt die bisher geltenden Handelsregelungen.

- Wir fordern die Bundesregierung auf, in der EU darauf hinzuwirken, dass die Liberalisierungsverpflichtungen in den existierenden (Interims-) Abkommen zu den EPA ausgesetzt werden. Die

EU-Kommission sollte zusätzlich bei der Welt- handelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) eine befristete Ausnahmegenehmigung einholen, die allen Mitgliedern der Afrikanischen Freihandelszone im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems einen umfänglichen zollfreien Zugang zum europäischen Markt bietet. Ein Zugang, der vergleichbar ist mit dem „Alles außer Waffen“ für LDC. Staatliche Maßnahmen, die Menschenrechte, Arbeitsrechte und den Klima- und Umweltschutz wahren und umsetzen, müssen immer Vorrang vor Handelsregeln haben.

## Zivilgesellschaftliche Gruppen müssen bei der Umsetzung des Abkommens strukturiert beteiligt werden

Das Cotonou-Folgeabkommen wurde weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit, der Parlamente und der zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgehandelt. Der Vertragstext hebt zwar immer wieder hervor, welche zentrale Bedeutung die Zivilgesellschaft für die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und der OACPS hat. Aber er formuliert keine konkreten Wege, wie sie strukturiert, verbindlich und inklusiv eingebunden werden soll.

- Wir fordern die Bundesregierung angesichts dieser spärlichen Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des bisherigen Cotonou-Abkommens auf, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass zukünftig in jeder Phase des Umsetzungsprozesses sowie bei der Rechenschaftslegung zivilgesellschaftliche Akteur\_innen beteiligt werden. Dies ist umso wichtiger, als in vielen EU-Ländern und in denen der OACPS der Spielraum für zivilgesellschaftliche Beteiligung abnimmt. Den Umsetzungsprozess inklusiv zu gestalten, würde die Transparenz der weitreichenden Vorhaben des Cotonou-Folgeabkommens erhöhen.

### IMPRESSUM

#### Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO)  
Stresemannstraße 72, 10963 Berlin

Telefon: 030/2 63 92 99-10

E-Mail: sekretariat@venro.org

Die Stellungnahme wurde im Rahmen des VENRO-Projekts Agenda 2030 entwickelt. Dieses wird gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des BMZ.

#### Redaktion

Dr. Sonja Grigat, Daniel Wegner

#### Endredaktion

Janna Völker

Berlin, Mai 2021

Mit Mitteln des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung