



Brüssel, den 18. Juli 2016  
(OR. en)

11345/16  
ADD 1

ACP 114  
PTOM 27  
COAFR 222  
COASI 164  
COLAC 62  
WTO 220  
RELEX 652

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. Juli 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2016) 260 final
Betr.:	GEMEINSAME ARBEITSUNTERLAGE DER DIENSTSTELLEN Zusammenfassung Bewertung des Partnerschaftsabkommens von Cotonou

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2016) 260 final.

---

Anl.: SWD(2016) 260 final



HOHE VERTRETERIN  
DER UNION FÜR  
AUSSEN- UND  
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 15.7.2016  
SWD(2016) 260 final

**GEMEINSAME ARBEITSUNTERLAGE DER DIENSTSTELLEN**

**Zusammenfassung**

**Bewertung des Partnerschaftsabkommens von Cotonou**

{SWD(2016) 250}

# GEMEINSAME ARBEITSUNTERLAGE DER DIENSTSTELLEN

## Zusammenfassung

### Bewertung des Partnerschaftsabkommens von Cotonou

Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou (Cotonou Partnership Agreement – CPA) zwischen der EU und den Staaten Afrikas, des Karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP-Staaten) wurde im Jahr 2000 für einen Zeitraum von zwanzig Jahren unterzeichnet und läuft am 29. Februar 2020 aus. Das Abkommen basiert auf drei einander ergänzenden Säulen: der politischen Dimension, der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit sowie der Entwicklungszusammenarbeit. Das wichtigste Ziel des Abkommens besteht in der Beseitigung der Armut und der Förderung der Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft. Ferner soll ein Beitrag zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit und zur Schaffung eines stabilen und demokratischen politischen Umfelds in den AKP-Staaten geleistet werden. Das CPA wird im Wesentlichen aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), d. h. außerhalb des Gesamthaushaltsplans der Union, finanziert. Seit 2000 haben sich neue Prioritäten ergeben und besteht ein neuer dringender Bedarf. Das CPA wurde zweimal (2005 und 2010) zur Anpassung an die veränderten Umstände überarbeitet.

#### Ziele und Grundsätze

Die in Artikel 1 dargelegten Ziele und Grundsätze des CPA haben ihre Gültigkeit und Relevanz seit Inkrafttreten des Abkommens durchgehend bewahrt. Zur Verwirklichung der Ziele des CPA hat die EU wirksame Unterstützung bereitgestellt, um die Armut zu bekämpfen, die Kapazitäten der Länder und regionalen Organisationen für die Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung zu stärken und die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft zu fördern.

Die Partnerschaft beruht vor allem darauf, dass die Vertragsparteien des CPA die wesentlichen Elemente des Abkommens in den Bereichen Menschenrechte, demokratische Grundsätze und Rechtsstaatlichkeit einhalten. Weitere Grundsätze beziehen sich auf Fragen wie Eigenverantwortung, die Mobilisierung wichtiger Akteure und das Funktionieren der gemeinsamen Organe. Diese Grundsätze wurden von den AKP-Partnern der EU nicht immer erfüllt.

Das CPA hat zur Stärkung der Demokratie und der Menschenrechte in den AKP-Staaten beigetragen. Für einige der Regierungen der AKP-Staaten ist die Einhaltung der vorstehend genannten wesentlichen Elemente jedoch noch keine Priorität, wie ihr Widerstand zeigt, wenn es darum geht, politisch sensible Fragen anzugehen. Durch die Rolle, die den Nationalen Anweisungsbefugten des EEF bei der Programmierung, dem Monitoring und der Evaluierung zukommt, wurden die Prinzipien der gemeinsamen Verwaltung und der Eigenverantwortung gestärkt. Ein Überdenken der derzeitigen Rolle der Nationalen Anweisungsbefugten bei der Umsetzung der Maßnahmen könnte jedoch Wege aufzeigen, wie die Hilfe wirksamer bereitgestellt werden kann. Die Organisationen der Zivilgesellschaft sind in höchst unterschiedlichem Maße beteiligt. In einigen Ländern herrscht ein für die Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Organisationen förderliches Umfeld, das den Dialog zwischen den Bürgern und dem Staat fördert, wohingegen solche Organisationen in anderen Ländern nur über einen eingeschränkten Handlungsspielraum verfügen bzw. dieser noch weiter eingeschränkt wird. Die institutionellen Verfahren in den gemeinsamen Organen (d. h. Ministerrat, Botschafterausschuss und Paritätische Parlamentarische Versammlung) gelten weithin als kompliziert und ineffizient.

## **Einige positive Elemente**

Der förmliche politische Dialog (Artikel 8 des CPA) besteht seit relativ kurzer Zeit und wird als wichtiges Element einer dauerhaften Beziehung zwischen den AKP-Staaten und der EU angesehen. Das gegenwärtige CPA war die Grundlage für die Entstehung eines strukturierten politischen Dialogs auf nationaler Ebene zwischen der EU und den meisten Regierungen der AKP-Staaten und bildet einen wertvollen Rahmen für einen offenen Austausch und die Vermittlung von Sichtweisen, unter anderem in Bezug auf sensible Themen, und damit für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen. Das CPA hat zur Schaffung regionaler Mechanismen zur Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen Frieden und Sicherheit beigetragen, insbesondere durch die Friedensfazilität für Afrika, die zur Unterstützung Afrikas beim Aufbau der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur und zur Stärkung der Konfliktprävention und -beilegung eingerichtet wurde.

Die relative Zunahme der Handelsströme in die und aus den AKP-Staaten, die endlich wachsende Zahl der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA), die immer größere Zahl der AKP-Staaten, die Mitglieder der WTO sind, sowie die zunehmend wichtige Rolle der Gruppe bei internationalen Handelsverhandlungen belegen, wie wichtig die CPA-Unterstützung für die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft ist.

Die EU hat im Rahmen des CPA einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung der Armut und zur Verbesserung der Ernährungssicherheit und des sozialen Schutzes für die am stärksten benachteiligten Gemeinschaften in den AKP-Staaten geleistet. Die allgemeine Budgethilfe war eine der wichtigsten Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung, da sie die makroökonomische Stabilität und eine bessere Verwaltung der öffentlichen Finanzen sowie eine stärkere strategische Ausrichtung und mehr Effizienz der öffentlichen Ausgaben gefördert hat. Die verbesserte wirtschaftspolitische Steuerung wird als wichtiger Faktor für das relativ stetige positive Wirtschaftswachstum angesehen, das seit dem Abschluss des Abkommens in einer beträchtlichen Zahl von AKP-Staaten zu beobachten ist.

Die EU-Unterstützung hat zu einem besseren und faireren Zugang zur Grundversorgung beigetragen. Die Schulbesuchsquote im Primar- und Sekundarbereich ist deutlich angestiegen, und auch der Zugang zur medizinischen Grundversorgung wurde verbessert, was sich positiv auf die Alphabetisierungsrate und die grundlegenden Gesundheitsindikatoren ausgewirkt hat. Die Zahl der Menschen, die wegen HIV/AIDS behandelt werden müssen, ging ebenfalls zurück.

Die EU-Unterstützung hat auch zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten in den Bereichen Umwelt- und Klimapolitik beigetragen. Die politische Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten hat maßgeblich zur Schaffung der internationalen „Koalition der hohen Ambitionen“ beigetragen, die im Dezember 2015 zum Abschluss des Pariser Klimaschutzübereinkommens geführt hat.

## **Einige schwächere Elemente**

Manche AKP-Partnerländer waren der Ansicht, dass die Gespräche über Menschenrechte und Grundprinzipien nicht mit ihren Werten und ihrer Kultur vereinbar sind, was sich in mangelndem politischen Willen zu Veränderungen bzw. zur Verbesserung der Menschenrechtsslage äußerte. Artikel 8 (politischer Dialog) und Artikel 96 (Konsultationsverfahren und geeignete Maßnahmen in Bezug auf Menschenrechte, demokratische Grundsätze und Rechtsstaatlichkeit) des CPA boten zwar eine solide Rechtsgrundlage für das gegenseitige Engagement bei sensiblen Themen, aber die

Gespräche führten nicht notwendigerweise dazu, dass die Grundprinzipien des CPA eingehalten wurden. Die Wirksamkeit der Artikel hängt letztlich vom politischen Willen auf allen Ebenen ab.

Die Umsetzung der friedens- und sicherheitspolitischen Bestimmungen erfolgte vor allem auf der regionalen und subregionalen Ebene Afrikas, mit einer begrenzten Rolle der AKP-Staaten. Die rechtliche Verpflichtung der Länder zur Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen (Artikel 13 des CPA) wurde in der Praxis nicht zufriedenstellend umgesetzt.

Die erwarteten Ergebnisse im Hinblick auf eine stärkere Diversifizierung und die Verringerung der Rohstoffabhängigkeit sind bislang nicht erreicht. Es muss noch mehr getan werden, um ein stabiles und auf Regeln beruhendes Wirtschaftsklima zu schaffen, das neue Investitionen in für Wachstum und Beschäftigung entscheidenden Bereichen fördert. Die Unterstützung, die über staatliche Stellen zur Entwicklung der Privatwirtschaft bereitgestellt wurde, war nicht besonders wirksam, und Organisationen der Privatwirtschaft und produktive Sektoren wurden nur punktuell und nicht immer im Einklang mit den Verfahren und Systemen für die Gewährung der EU-Hilfe unterstützt.

Die Unterstützung in Konfliktsituationen war grundsätzlich weniger auf die Bekämpfung der Konfliktursachen ausgerichtet als vielmehr auf die Abmilderung der Konfliktfolgen oder auf „klassische“ Entwicklungshilfe. Die Bewertung der politischen und wirtschaftlichen Dimension der festgestellten Probleme – zum besseren Verständnis und zur besseren Bewältigung der Ursachen dieser Probleme – war nicht angemessen. Der Beitrag des CPA zur Förderung eines inklusiven Wachstums, insbesondere zum Nutzen der Armen und zur beschleunigten Senkung der Armutsquote, war unzureichend. Weder die internen Faktoren für die Einkommensverteilung noch das politisch-wirtschaftliche Gleichgewicht in den AKP-Staaten konnten durch das CPA nennenswert verbessert werden.

Die Verbesserung der sozialen Infrastrukturen und Dienstleistungen kam in manchen Fällen nicht voran, und zum Teil wurden infolge des hohen Bevölkerungswachstums und der unzureichenden Finanzierung durch die Partnerregierungen sowie aufgrund von Konflikten und Naturkatastrophen sogar Rückschritte gemacht. Das Bevölkerungswachstum wurde nicht genügend beachtet und stellt in vielen AKP-Staaten zunehmend einen wichtigen Faktor für potenzielle Vulnerabilität dar. Die ehrgeizigen politischen Zielsetzungen der EU zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Machtgleichstellung der Frauen konnten aufgrund mangelnder organisatorischer Kapazitäten in der Praxis nicht immer erreicht werden. Die Nachhaltigkeit der Errungenschaften des CPA bleibt ein grundlegendes Thema: Eine stärkere Nachhaltigkeit ist insbesondere vom politischen Willen und dem Engagement der nationalen Entscheidungsträger abhängig, aber auch von ihrer Bereitschaft, auf internationaler Ebene mit der EU zusammenzuarbeiten.

### **Die Instrumente der Partnerschaft**

Durch den rechtlich bindenden Charakter des CPA wurde ein wirksamer, für die Umsetzung der Bestimmungen des CPA oftmals unerlässlicher Rahmen geschaffen, der zum Ausbau der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten beigetragen hat. Darüber hinaus wurde eine wachsende Zahl von WPA geschlossen, in die die Ziele und wesentlichen Elemente des CPA eingeflossen sind. Auch die Antworten auf die öffentliche Konsultation haben gezeigt, dass die Rechtsverbindlichkeit einen entscheidenden Faktor für die Umsetzung des CPA darstellt, da auf diese Weise eine Rechtsgrundlage für den politischen Dialog und die Konsultationen vorhanden ist. Diese Art von Dialog hat jedoch nicht notwendigerweise zu einer umfassenden Umsetzung des Abkommens geführt, wie die Tatsache belegt, dass es Bestimmungen gibt, die nicht vollständig umgesetzt wurden (z. B. Artikel 6 über nichtstaatliche Akteure und Artikel 13 über Einwanderung).

Die im Rahmen des CPA geschaffenen Verfahren haben durch ihre Vielfalt (Instrumente, Konzepte und Finanzierungssysteme) und das breite Spektrum an Akteuren, die in die Umsetzung einbezogen sind, maßgeblich zur Verwirklichung der Ziele der AKP-EU-Partnerschaft beigetragen. Durch die verschiedenen Instrumente war es möglich, die Gestaltung und Umsetzung der Programme an die tatsächlichen Bedürfnisse und Zwänge der unterschiedlichen Situationen und einzelnen Partner anzupassen. Andererseits werden einige Verwaltungsaspekte des CPA unter dem Gesichtspunkt der Effizienz als problematisch angesehen. Verzögerungen und Ineffizienz, hauptsächlich aufgrund komplexer Verwaltungsverfahren, werden häufig als Ursache von Engpässen genannt, die die Qualität der Programmplanung und die Einhaltung des Durchführungszyklus beeinträchtigen.

### **EU-Mehrwert**

Der strategische Mehrwert des CPA lag darin, dass die EU einen einheitlichen rechtsverbindlichen Rahmen mit Grundwerten und Grundprinzipien fördern konnte, der von allen AKP-Staaten ratifiziert wurde. Zu den komparativen Vorteilen eines EU-weiten Ansatzes zählen: i) langfristige Präsenz, ii) grundsätzliche Neutralität, iii) Vorhersehbarkeit der Finanzierung, iv) Bereitstellung des erforderlichen Maßes an finanzieller Unterstützung, v) breite Palette an verfügbaren Instrumenten sowie vi) anerkannte politische und technische Erfahrung in für die Partnerschaft entscheidenden Bereichen. Dies sind Elemente, die nur von der EU geboten wurden und die die Rolle der EU als starker und verlässlicher Partner für alle AKP-Staaten verdeutlichen.