

Nr. 3/Mai 2018

Anforderungen an ein neues Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks

Im Februar 2020 läuft das Cotonou-Partnerschaftsabkommen (CPA) aus, das seit knapp 20 Jahren die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) regelt. Seit der Unterzeichnung des CPA haben sich die globalen Rahmenbedingungen für die EU-AKP-Zusammenarbeit deutlich verändert. Die EU ist von 15 auf 28 Mitglieder gewachsen, von denen die meisten neuen Mitglieder aus historischen Gründen weniger an Entwicklungszusammenarbeit interessiert sind. Andere, wie Spanien und Griechenland, haben für entwicklungspolitische Aktivitäten einen geringeren Spielraum. Sie müssen schwerwiegende ökonomische Krisen bewältigen, die unter anderem durch die Finanzkrise ausgelöst wurden. Die AKP-Regionen haben sich sozial und ökonomisch ausdifferenziert. Neue Entwicklungsakteure wie Brasilien, China und Indien bringen sich mit eigenen Initiativen verstärkt in vielen AKP-Ländern ein. Schließlich hat sich die Mehrheit der Staaten in den Vereinten Nationen (UN) mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und dem Pariser Klimaabkommen zu einer Transformation verpflichtet. Das Ziel ist, die Globalisierung sozial, ökologisch und ökonomisch gerechter zu gestalten.

Diesen veränderten globalen Rahmenbedingungen hätte die EU Rechnung tragen und die koloniale Ordnung endlich überwinden müssen. Diese Ordnung war mit dem Cotonou-Abkommen im Jahr 2000 weiter fortgeschrieben worden. Doch die Beziehungen zwischen der EU und den Ländern in Asien, Afrika und Lateinamerika gehören schon längst auf eine neue Grundlage gestellt, um weltweit Armut zu reduzieren, nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen, globale Ungleichheit zu überwinden sowie die Menschenrechte durchzusetzen. Nun hat sich aber die EU für eine Neuauflage der privilegierten EU-AKP-Partnerschaft entschieden und

beschlossen, im September 2018 Verhandlungen über ein neues EU-AKP-Abkommen aufzunehmen. Dafür brachte die EU-Kommission im Dezember 2017 den Entwurf für das Mandat und den politischen Rahmen für die Verhandlungen ein. Sie schlägt ein Abkommen aus zwei Teilen vor: im ersten Teil werden die Grundlagen der Partnerschaft festgeschrieben. Der zweite Teil umfasst getrennte regionale Abkommen mit den Ländergruppen Afrikas, der Karibik und des Pazifiks. In diesen Abkommen sollen jeweils spezifische Ziele und Prioritäten für die Regionen vereinbart werden.

VENRO fordert deshalb die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass ein neues EU-AKP-Abkommen inklusive der Regionalabkommen mindestens den folgenden Anforderungen genügt:

1. Agenda 2030 sowie Transparenz und Wirksamkeit als Kernelemente des Abkommens festschreiben

Der Kern der neuen EU-AKP-Partnerschaft muss die Überwindung von Armut und sozialer Ungleichheit sein. Deshalb muss auch die Agenda 2030 und insbesondere ihr Kernprinzip „Niemanden zurücklassen“ ein wesentliches Element des Vertrags werden. Zentraler und einklagbarer Teil eines neuen Abkommens muss sein, dass politische, soziale und wirtschaftliche Menschenrechte eingehalten sowie Geschlechtergerechtigkeit und Inklusion verwirklicht werden. Das ist die Grundlage für eine nachhaltige und friedliche Entwicklung.

Die EU-AKP-Partnerschaft muss sich an den Prinzipien für wirksame Entwicklungszusammenarbeit orientieren, die im Rahmen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (GPECD) vereinbart wurden. Eine große Rolle spielen Transparenz, Rechenschaftspflicht und Eigenverantwortung der Partnerländer sowie

Ergebnisorientierung, wenn es um den Abbau von Armut geht. Neben diesen Prinzipien ist die Politikkohärenz ein wesentlicher Bestandteil nachhaltiger Entwicklung. Sie wird gesichert, indem sich alle Initiativen und Maßnahmen an den Prinzipien der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit (PCSD) orientieren. Gleichzeitig müssen die Besonderheiten der drei Regionen in Hinblick auf ihre Bedarfe, ihre nationalen Strategien zur Umsetzung der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens sowie der menschenrechtlichen Situation gesondert berücksichtigt werden.

2. Migration entwicklungs- und menschenrechtsorientiert gestalten

Die EU betrachtet Migration – zumindest für die Region Afrika – als strategische Priorität. Mit dem zukünftigen EU-AKP-Abkommen will sie vor allem Menschenhandel und Menschenhandel bekämpfen und die erleichterte Rückführung und Rückübernahme von sich irregulär aufhaltenden Staatsangehörigen eines Vertragsstaates in einen anderen Vertragsstaat regeln. Beides wird schon seit 2010 unter Artikel 13 des CPA behandelt. Bislang werden die Vereinbarungen zwischen EU und AKP-Ländern zu Migration den entwicklungs- und menschenrechtlichen Ansprüchen nicht gerecht. Grundsätzlich sollte deshalb die zukünftige Migrationspolitik im Rahmen der EU-AKP-Partnerschaft folgende Anforderungen erfüllen:

- Sie muss entwicklungsfördernd gestaltet werden und zu einem langfristigen systemischen und strukturellen Wandel führen, der die Lebensperspektiven der Menschen in den AKP-Staaten verbessert.
- Zusagen für Entwicklungsmittel dürfen nicht an Programme zur Migrationskontrolle geknüpft werden.
- Rückkehrprogramme dürfen dem Menschenrechtsschutz der Betroffenen nicht entgegenstehen und müssen den Grundsatz des „non-refoulement“ wahren. Das bedeutet, dass nicht in Staaten zurückgewiesen werden darf, in denen Folter und schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden.

3. Private Investitionen verbindlich an die Einhaltung der Menschenrechte und sozial-ökologische Mindeststandards binden

Die EU-Kommission plant, insbesondere für das Regionalabkommen mit Afrika, privatwirtschaftliche Investitionen ins Zentrum der neuen Partnerschaft zu stellen, um damit Entwicklung zu fördern. Solche nachhaltigen und entwicklungsfördernden Investitionen müssen die Interessen der Bevölkerung berücksichtigen und wesentlich dazu beitragen, dass Armut und soziale Ungleichheit überwunden werden. Die EU plant, Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) zur „Hebelung“ von privatwirtschaftlichen Investitionen einzusetzen. Dafür will sie Förderinstrumente wie den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) einsetzen. Ein neues Abkommen zwischen EU und AKP-Staaten sollte folgende zentrale Bestandteile enthalten:

- Kleine und mittlere Unternehmen sowie Genossenschaften müssen gezielt gefördert werden, insbesondere die kleinbäuerliche Landwirtschaft, die eine sehr wichtige Rolle spielt. Die Mehrheit familiärer bäuerlicher Betriebe besitzt ein großes Potential, viele Menschen zu ernähren und ihr Einkommen zu sichern. Im gleichen Zuge sollten informelle Wirtschaftsstrukturen anerkannt und unterstützt werden. Für viele Menschen in Asien, Afrika und Lateinamerika sind sie zentral, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Langfristig müssen informelle Wirtschaftsstrukturen überwunden werden, um die Steuereinnahmen zu erhöhen und soziale Sicherungssysteme aufzubauen.
- Grundsätzlich notwendige privatwirtschaftliche Investitionen müssen sich an ihren armutsmindernden und soziale Ungleichheit verringernden Wirkungen messen lassen und an soziale, ökologische und menschenrechtliche Mindeststandards verpflichtend gebunden werden. Zu berücksichtigen sind hier die UN-Prinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte sowie die EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) als Orientierung für die Neuordnung der Wirtschaftsbeziehungen.
- In vielen AKP-Ländern führen Investitionen in landwirtschaftliche Großbetriebe oder Planta-

gen häufig zu Konflikten um Land. Darum ist es zwingend notwendig, die FAO-Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Land, Fischgründen und Wald zu verankern, genauso wie die Prinzipien für verantwortungsbewusste landwirtschaftliche Investitionen (Principles for Responsible Agricultural Investment, PRAI) in einem neuen Abkommen.

- ODA-Mittel sollten zur Förderung privater Investitionen nur dann eingesetzt werden, wenn eine entwicklungspolitische Wirkung der unternehmerischen Tätigkeit erwartbar ist. Private Investitionen müssen sozial-ökologische und menschenrechtliche Mindeststandards erfüllen und sich an das Prinzip „Niemanden zurücklassen“ halten.

4. Finanzierung sichern

Der neue mehrjährige Finanzrahmen der EU (Multi-Annual Financial Framework, MFF) wird ausschlaggebend für die effektive Umsetzung des neuen Abkommens zwischen EU und AKP-Staaten sein. Die EU-Kommission plant, die verschiedenen entwicklungspolitischen Instrumente, wie beispielhaft den EEF, in ein Instrument für Auswärtiges Handeln im EU-Haushalt zusammenzufassen.

Mit Blick auf die zukünftige EU-AKP-Partnerschaft muss über den MFF Folgendes gewährleistet sein:

- Weder der Brexit noch die Einstellung des EEF in den EU-Haushalt darf zu einer Verringerung der derzeit zur Verfügung stehenden Mittel führen. Die Klimafinanzierung, die für alle drei Regionen größte Relevanz hat, muss zusätzlich garantiert sein.
- Bei der Budgetierung ist zu beachten, dass neben der parlamentarischen Kontrolle auf der EU-Seite auch die Parlamente in den AKP-Ländern gestärkt werden.
- Der Bedarf der Menschen insbesondere in den ärmsten Partnerländern muss bei der Mittelvergabe besonders berücksichtigt werden. Um dem Ziel der Geschlechtergerechtigkeit näher zu kommen, sollten sowohl auf EU als auch auf Partnerseite geschlechtergerechte Haushaltspläne („Gender Budgeting“) aufgestellt werden. Die ergriffenen Maßnahmen sollten

dazu beitragen, die Fähigkeit der AKP-Länder zu stärken, eigene Ressourcen zu mobilisieren.

- Haushaltsmittel müssen für zivilgesellschaftliche Aktivitäten eingeräumt werden. Auch sollte die Zivilgesellschaft sich an den bilateralen Verhandlungen beteiligen können, wie das auch unter dem bisherigen Abkommen möglich war.

5. Entwicklungsfördernden Handel betreiben

Handel gilt weiterhin als ein Motor für Entwicklung. Deshalb sollte eine auf die Armutsreduzierung und die Überwindung globaler Ungleichheit ausgerichtete Verbesserung der Handelsbeziehungen ein wesentliches Element in Abkommen zwischen EU und Entwicklungsländern sein. Die bisher für die Gestaltung der Handelsbeziehungen von EU und AKP-Staaten verhandelten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) und Übergangsabkommen werden einem solchen entwicklungsfördernden Handel nicht gerecht.

Handelsabkommen mit Ländern aus Asien, Afrika und Lateinamerika sollten folgende zentrale Bedingungen erfüllen:

- Sie sollten Nachhaltigkeitskapitel mit entsprechenden Überprüfungsverfahren enthalten, die auf Grundlage einer umfassenden Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung zu ihren entwicklungsfördernden, sozialen und ökologischen sowie menschenrechtlichen Auswirkungen entwickelt werden.
- Sie sollten sich an den Entwicklungsprioritäten von Partnerländern orientieren, soweit diese dazu dienen, die Ziele der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens zu erreichen und die Menschenrechte zu garantieren. Auch sollten sie die unterschiedlichen Bedürfnisse der Partnerländer und deren jeweiligen Entwicklungsstand anerkennen, zur Minderung von Armut beitragen und die regionale Integration fördern.
- Sie sollten Vereinbarungen enthalten, die über die Regelungen der Welthandelsorganisation (WTO) zugunsten der armen Länder hinausgehen. Die EU muss den Partnerländern deutlich mehr Schutzmöglichkeiten ein-

räumen, als in den EPAs und in Übergangsabkommen bislang vorgesehen ist. Dies wäre nach GATT Art. XXIV ohne weiteres zulässig. Sie dürfen keinesfalls restriktivere Regelungen beinhalten.

6. Rolle der Parlamente und Partizipation der Zivilgesellschaft stärken

In der Vergangenheit haben zivilgesellschaftliche Akteure trotz klarer Vorgabe im CPA (Artikel 8) nur sehr spärlich partizipiert. Aus diesem Grund fordert VENRO für das neue Abkommen klar ausformulierte Mechanismen und Regelungen. Danach sollen die Staaten sich dazu verpflichten, die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure zu garantieren. Das betrifft alle Entscheidungen über politische Maßnahmen, gesetzliche Regelungen

sowie Instrumente und Programme, die die EU-AKP-Partnerschaft berühren. In dem neuen Abkommen muss rechtsverbindlich festgeschrieben sein, dass Parlamente eingebunden werden und sich die Zivilgesellschaft beteiligen kann. Dieser Status soll über einen strukturierten, verbindlichen und inklusiven Dialogmechanismus konkretisiert werden. Die Rolle der Parlamente und die Partizipation von Zivilgesellschaft aus den EU- und AKP-Ländern müssen umfassend und entscheidungsrelevant in allen zukünftigen Institutionen der EU-AKP-Partnerschaft gesichert sein. Darüber hinaus muss gewährleistet werden, dass zivilgesellschaftliche Akteure in jeder Phase des Verhandlungs- und Umsetzungsprozesses sowie bei der Rechenschaftslegung entsprechend involviert werden. Dies ist besonders wichtig, da der Raum für zivilgesellschaftliche Beteiligung in vielen Ländern in der EU und den AKP-Staaten enger wird.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
 Stresemannstraße 72
 10963 Berlin
 Tel.: 030/2 63 92 99-10
 E-Mail: sekretariat@venro.org
 Internet: www.venro.org

Redaktion

Dr. Sonja Grigat

Endredaktion

Eva Wagner

Berlin, Mai 2018

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des

