

„Niemanden zurücklassen“: Zivilgesellschaftliche Anforderungen an die Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt, die Afrikapolitischen Leitlinien von 2014 weiterzuentwickeln. Wir begrüßen das große Engagement der Bundesregierung in der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Ländern und den Fokus auf Potenziale, Perspektiven und Beschäftigung – vor allem für Jugendliche. Für uns haben die Menschenrechte und das Prinzip der Agenda 2030 „niemanden zurücklassen“ oberste Priorität. Die Lebenssituation der Menschen in Afrika hat sich unterschiedlich entwickelt: Während es starke Wachstumszentren in einigen Ländern und Städten gibt und mehrere der wachstumsstärksten Länder in Afrika liegen, verbleiben viele Menschen in Armut. Die Zahl der Hungernden auf dem Kontinent ist in den letzten Jahren um 25 Prozent angestiegen.

Die Afrikapolitischen Leitlinien müssen ein klares Bekenntnis zu einer kohärenten Politik für nachhaltige Entwicklung enthalten und konkrete Schritte zu deren Umsetzung beschreiben. Die Bundesregierung hat sicherzustellen, dass die Ursachen von Hunger und Armut sowie Ungleichheit – auch jener zwischen den Geschlechtern – bekämpft und nicht durch wirtschafts-, handels- und migrationspolitische Maßnahmen verschärft werden.

Die Leitlinien müssen sich in den veränderten internationalen Rahmen einfügen. Seit 2014 wurden drei neue internationale Abkommen verabschiedet: Die Agenda 2030, das Pariser Klimaabkommen und der Globale Migrationspakt. Diese fordern eine neue Partnerschaft mit Afrika auf Augenhöhe unter Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure. Dabei sind die ganz unterschiedlichen Realitäten in den 55 afrikanischen Staaten im Blick zu behalten und die Schwerpunkte der Agenda 2063 der Afrikanischen Union (AU) zu beachten. In die Analyse dieser Realitäten muss neben demographischen Aspekten auch die Situation der Geschlechtergleichstellung einfließen.

Aus der Sicht von VENRO bedürfen die Afrikapolitischen Leitlinien von 2014 einer grundlegenden Neuausrichtung durch die Bundesregierung im Hinblick auf folgende Aspekte:

ZIVILGESELLSCHAFTLICHE HANDLUNGSRÄUME STÄRKEN

Daten des CIVICUS-Monitor vom November 2018 zufolge sind in 52 Ländern Afrikas zivilgesellschaftliche Handlungsräume eingeschränkt oder sogar verschlossen. Die Einschränkungen reichen von gesetzlichen und administrativen Regulierungen über Diskriminierung, Verletzung der Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit bis hin zur Kriminalisierung, Bedrohung, Verfolgung und Ermordung zivilgesellschaftlicher Akteure.

Diese Willkürakte verletzen die Menschenrechte und behindern Entwicklung vor Ort. Bei der Unterstützung von armen, vulnerablen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen spielen zivilgesellschaftliche Organisationen eine Schlüsselrolle. Der Zivilgesellschaft kommt auch bei der kritischen Begleitung staatlicher Politik eine zentrale Funktion zu, beispielsweise im Rahmen von Wahlbeobachtung oder Budgetkontrolle. Die Erfolge der weitgehend friedlichen Jugendbewegungen im Senegal und in Burkina Faso haben exemplarisch gezeigt, dass kreatives, von Veränderungsdrang motiviertes Vorgehen politische Prozesse positiv verändern kann. Deshalb muss eine institutionalisierte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure aus Afrika und deren Partner_innen aus dem globalen Norden an afrikapolitischen Prozessen und Entscheidungen sichergestellt werden.

Wir erwarten von der Bundesregierung,

- sich bei den afrikanischen Regierungen für unsere von Kriminalisierung betroffenen oder bedrohten Partner_innen und Partnerorganisationen einzusetzen;
- Presse- und Meinungsfreiheit einzufordern;
- Schutzleistungen der deutschen Botschaften vor Ort auszubauen (Anwendung der *EU Guidelines on Human Rights Defenders*) und Schutzprogramme für Partner_innen aufzulegen, die aufgrund ihrer Arbeit in Gefahr geraten. Diese sollten Mechanismen für die kurzfristige Erteilung humanitärer Visa für bedrohte Menschenrechtsverteidiger_innen umfassen.

FRAGILE STAATEN ANGEMESSEN BERÜCKSICHTIGEN

Der Marshallplan mit Afrika und der *G20 Compact with Africa* richten nach der Zielsetzung der Bundesregierung ihren Fokus auf wachstumsstarke und reformfreudige Länder. Damit könnten schwach entwickelte und fragile Staaten, beispielsweise die Zentralafrikanische Republik und der Süd-Sudan, aus dem Blick geraten. Die Zahl der Least Developed Countries (LDCs) ist in Afrika (33 von 47 LDCs) weiterhin sehr hoch. Auf dem afrikanischen Kontinent befinden sich viele fragile Staaten, die sich in den meisten Fällen nicht als Partner des Marshallplans mit Afrika qualifizieren werden können. Damit passen die Initiativen der Bundesregierung nicht zu den Bedürfnissen der meisten afrikanischen Länder. Für den Lebensalltag der betroffenen Menschen bedeutet fragile Staatlichkeit oftmals extreme Armut und Ungleichheit, fehlende Sicherheit, mangelnde Basisversorgung, schwere Menschenrechtsverletzungen und dauerhafte politische Instabilität. Wo Staaten zerfallen, wuchern verstärkt Korruption, Entrechtung und Gewalt auf gesamtgesellschaftlicher und individueller Ebene. Hierzu gehören auch Gewalt und Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität. Die Förderung von fragilen Staaten und LDCs muss ein Kernbestandteil der deutschen Afrikapolitik bleiben.

Wir erwarten von der Bundesregierung,

- Deutschlands internationaler Verpflichtung nachzukommen und 0,15 bis 0,2 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für LDCs auszugeben. Bisher beträgt der Anteil nur 0,08 Prozent des BNE (OECD Development Co-operation Report 2017);
- die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit und die Unterstützung von LDCs auszuweiten und dabei zivile Konfliktbearbeitung und Krisenprävention auszubauen;
- zivilgesellschaftliche Akteur_innen in den LDCs besonders zu unterstützen, weil sie oft das einzig funktionierende Sprachrohr der benachteiligten und ausgegrenzten Gruppen sind;
- das Augenmerk auf die Situation von Mädchen und Frauen in fragilen Staaten zu legen und zur Umsetzung der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates, mit dem Themenschwerpunkt Frauen, Frieden und Sicherheit, beizutragen.

MIGRATIONSPOLITIK AN MENSCHENRECHTEN AUSRICHTEN

Die Hauptursachen von Vertreibung, Flucht und erzwungener Migration sind Kriege und Menschenrechtsverletzungen, aber auch Not und Armut – etwa aufgrund des Klimawandels oder unfairer Handelsbeziehungen. Internationale Menschenrechtsstandards und die zentralen Vorgaben des im Dezember 2018 verabschiedeten *UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* müssen für die migrationspolitische Zusammenarbeit mit Afrika handlungsleitend sein. Im Fokus sollten der Schutz der Menschen auf ihren Flucht- und Migrationswegen – auch vor sexualisierter Gewalt – sowie die Schaffung von legalen Zugangsmöglichkeiten in die EU und nach Deutschland stehen. Herausgefordert von rechtspopulistischen und nationalistischen Strömungen, die in vielen europäischen Staaten zu beobachten sind, verlagert auch die Bundesregierung ihr Augenmerk zunehmend auf Maßnahmen zur Grenzkontrolle, Abschottung und Rückführung irregulärer Migrant_innen. Besonders kritisch ist dabei die Zusammenarbeit mit korrupten und autoritären Regimen. Maßnahmen zur Migrationsabwehr können zudem unerwünschte Nebenwirkungen wie die Schließung von Märkten und die Erhöhung von Lebensmittelpreisen haben und weitere Bevölkerungsteile zur Migration zwingen.

Wir erwarten von der Bundesregierung,

- regionale Initiativen der afrikanischen Partnerländer zur Erleichterung von Freizügigkeit und Mobilität zu unterstützen;
- konkrete Schritte zur Erleichterung regulärer Migration nach Europa und Deutschland zu unternehmen;
- bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit den afrikanischen Partnerländern, etwa bei der Ausbildung von Militär und Polizei, auf die Einhaltung der Menschenrechte zu achten. Solche Maßnahmen dürfen keineswegs zu Repressionen gegen Opposition und Zivilgesellschaft missbraucht werden;
- die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen zur Migrationsabwehr einzustellen und stattdessen demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu stärken.

STELLUNGNAHME

WIRTSCHAFT IM DIENST NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

Wir begrüßen Ansätze der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, die Chancen für neue Jobs und bessere Infrastruktur versprechen. Bei wirtschaftlichen Investitionen ist jedoch durchgängig darauf zu achten, wer davon profitiert. Marktbasierte Strategien und Mechanismen der Investitionsförderung müssen stets durch verbindliche menschenrechtliche, soziale und ökologische Standards flankiert werden.

Knapp ein Viertel der 54 afrikanischen Staaten ist von Überschuldung betroffen. Einer der Gründe dafür ist, dass sie unter dem Preisverfall der Rohstoffe, die sie exportieren, leiden. Sie müssen ihre Investitionen über wachsende Kredite mit hohen Tilgungsraten Kredite finanzieren. Ein anderer Grund liegt darin, dass transnationale Unternehmen kaum oder keine Steuern zahlen. Langfristige Investitionskredite und Startkapital sind für Bäuer_innen sowie kleine und mittlere Unternehmer_innen in Afrika kaum erhältlich. Diese sind jedoch die Treiber wirtschaftlicher Entwicklung. 60 Prozent der jungen Menschen in Afrika leben in ländlichen Regionen und sind häufig im informellen Sektor tätig. Private Investitionen gehen jedoch bisher vor allem in urbane Räume.

Investitionen in eine lokal angepasste Entwicklung der Landwirtschaft und in die gesamte Wertschöpfungskette der Nahrungsmittel sind weiterhin notwendig. Die Sicherung des Zugangs zu Land und Landrechten ist elementar. Die Realisierung des Menschenrechts auf Nahrung muss im Zentrum dieser Schwerpunktsetzung stehen.

Die Sicherung der Lebensgrundlagen für eine wachsende Bevölkerung stellt die Volkswirtschaften vieler Staaten in Afrika vor große Herausforderungen, da Menschen mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen versorgt werden müssen. Für eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung sind Investitionen in Bildung, Sexualaufklärung, Gesundheit einschließlich sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte sowie Geschlechtergerechtigkeit zentral.

Wir erwarten von der Bundesregierung,

- verbindliche Mindeststeuersätze für Unternehmensgewinne in der EU und weltweit zu fordern und durch die Einführung transparenter Unternehmensbilanzen

STELLUNGNAHME

sicherzustellen, dass Konzerne einen fairen Anteil an Steuern in den Ländern bezahlen, in denen sie wirtschaftlich aktiv sind;

- sich für ein globales Staateninsolvenzverfahren einzusetzen und ein regionales, rechte-basiertes Entschuldungsverfahren für jene Länder in Afrika zu unterstützen, die beispielsweise aufgrund politischer Instabilitäten und kriegerischer Auseinandersetzungen in die Überschuldung geraten sind;
- die Entwicklung des ländlichen Raums verstärkt zu fördern. Dazu gehören die Unterstützung von Kooperativen, die Sicherung von Landrechten und des Zugangs zu Wasser, ein klares Bekenntnis zu den Freiwilligen Leitlinien der Landwirtschaftsorganisation der UN (FAO) für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern und den Freiwilligen Leitlinien für das Recht auf Nahrung;
- konkrete bi- und multilaterale Maßnahmen in den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter, Bildung, sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte zu fördern.

NEUSTART FÜR EINE GERECHTE HANDELS- UND INVESTITIONSPOLITIK

Die AU hat im Jahr 2018 beschlossen, eine kontinentale Freihandelszone (African Continental Free Trade Area, AfCFTA) zu bilden. Damit könnte langfristig ein zukunftsfähiger Rahmen für die Handelsbeziehungen aller afrikanischen Länder untereinander entstehen. Mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs), dem Everything-but-Arms-Programm sowie bilateralen Abkommen in den Handelsbeziehungen zwischen Europa, Deutschland und Afrika ist ein Flickenteppich entstanden. Die Vielzahl der Abkommen mit ihren unterschiedlichen Regelungen trennen regionale Handelszusammenhänge und erschweren unnötig die handelspolitische Integration des Kontinents. Einige der derzeitigen Regelungen, insbesondere der EPAs, sind für die Entwicklung der Länder nachteilig. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Stärkung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, die Industrialisierung und die För-

derung kleiner und mittlerer lokaler Unternehmen. Aber auch die regionalen handelspolitischen Integrationsbemühungen sowie die AfCFTA müssen eine sozial-ökologisch nachhaltige Entwicklung, insbesondere für die kleinbäuerliche Landwirtschaft sowie kleine und mittlere Unternehmen vor Ort, sichern.

Soziale, menschenrechtliche und umweltpolitische Belange spielen in Handels- und Investitionsschutzabkommen bislang keine Rolle. Wenn ein Handels- und Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und der AU anvisiert wird, muss dieses sozial-ökologisch gerecht und entwicklungsfördernd im Sinne der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens ausgestaltet werden.

Wir erwarten von der Bundesregierung,

- den Abschluss und die Umsetzung einer kontinentalen Freihandelszone innerhalb Afrikas zu unterstützen. In der Freihandelszone müssen wirtschaftlich schwächere Staaten Schutzmechanismen zugestanden werden, um die Interessen von Kleinproduzent_innen und armen Bevölkerungsschichten zu berücksichtigen und zur Erreichung der Sustainable Development Goals (SDGs) der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beizutragen;
- im Sinne der Agenda 2030 Investitionen verbindlich an menschenrechtliche, soziale und ökologische Standards zu binden;
- in den zukünftigen (Wirtschafts-) Abkommen zwischen der AU und EU die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte dem Schutz von Investitionen voranzustellen und Nachhaltigkeitskapitel einschließlich Überprüfungsverfahren in alle Handels- und Investitionsabkommen mit afrikanischen Ländern einzufügen;
- die Liberalisierungsverpflichtungen in den existierenden Interims-Abkommen zu den EPAs und im abgeschlossenen Abkommen mit der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (Southern African Development Community, SADC) auszusetzen, damit nicht durch unterschiedliche Marktöffnungsverpflichtungen gegenüber der EU eine handelspolitische Integration der Regionen oder des Kontinents erschwert wird.

STELLUNGNAHME

AUSBLICK

Die Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien ist eine Chance, die Vorhaben der verschiedenen Ressorts der Bundesregierung kohärenter auf nachhaltige Entwicklung auszurichten. Um „niemanden zurückzulassen“, um also Armut und Ungleichheit überall konsequent zu bekämpfen, sollte die Zivilgesellschaft in Afrika und in Deutschland nicht nur in die Erstellung der Leitlinien, sondern auch in den Umsetzungsprozess eingebunden werden. Dazu sollte die Bundesregierung mindestens jährlich für einen Austausch zur Verfügung stehen, über die Fortschritte berichten und Empfehlungen der Zivilgesellschaft aufnehmen.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)

Stresemannstr. 72

10963 Berlin

Tel.: 030 2639299-10

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

Berlin, Februar 2019

Mit Beiträgen von:

Angela Bähr (VENRO), Jan Fahlbusch (Welthungerhilfe), Maria Klatter (MISEREOR), Reinhard Palm (Brot für die Welt)

Redaktion:

Anke Kurat (VENRO)

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung