

Stellungnahme von Brot für die Welt zum Mandatsvorschlag der EU-Kommission vom 12. Dezember 2017,
Verhandlungen zu einem neuen Partnerschaftsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der EU aufzunehmen

Hintergrund

Im Februar 2020 läuft das Partnerschaftsabkommen der Europäischen Union mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (Gruppe der AKP-Staaten), das sogenannte Cotonou-Abkommen, aus. Die EU strebt ein Folgeabkommen an, so dass hierzu Verhandlungen 18 Monate vor Auslaufen des aktuellen Vertrags beginnen müssen. In diesem Kontext hat die Europäische Kommission dem Rat der Europäischen Union am 12. Dezember 2017 einen Vorschlag für ein neues Verhandlungsmandat gemacht. Er sieht vor, über ein AKP-Rahmenabkommen mit allen AKP-Staaten gemeinsam zu verhandeln und gleichzeitig mit jeder Region über ein Einzelabkommen.

Seit dem Abschluss des derzeit gültigen Cotonou-Abkommens vor fast 20 Jahren haben sich die globalen Rahmenbedingungen stark verändert. Einerseits haben Veränderungen stattgefunden, welche die direkte Beziehung der AKP-Staaten mit der EU beeinflussen: Die Europäische Union ist von 15 auf 28 Staaten angewachsen, viele der neuen Mitgliedsländer haben keine koloniale Vergangenheit. Das für viele afrikanische Staaten wichtige EU-Mitglied Großbritannien wird nach der Entscheidung für den Brexit ab dem 29. März 2019 und endgültig ab Ende 2021 kein Teil mehr der EU sein. Die EU verhandelt in diesem Jahr den mehrjährigen Finanzrahmen neu und EU-Parlamentswahlen stehen in 2019 an. Auch innerhalb der AKP-Staaten hat es große Veränderungen gegeben: die Gruppe ist heutzutage deutlich differenzierter als noch in ihren Anfängen. Die Afrikanische Union ist als Institution einflussreicher und dynamischer geworden. Neue Akteure wie China oder Brasilien sind im AKP-Raum präsenter. Alle Staaten haben mit der Agenda 2030 eine gemeinsame Grundlage für die internationale Zusammenarbeit auf Augenhöhe gelegt. Andererseits hat sich die Welt durch globale Parameter verändert wie den Klimawandel, eine zunehmende Technisierung, Migration, Globalisierung und nicht zuletzt die Folgen des 11. Septembers. Sowohl die internen als auch externen Faktoren haben Einfluss auf die Ausgestaltung einer zukünftigen Partnerschaft.

Aus unserer Sicht finden diese globalen Veränderungen, die durchaus auch als Chancen für einen Paradigmenwechsel in der internationalen Zusammenarbeit verstanden werden können, keine ausreichende Berücksichtigung in dem vorgestellten Verhandlungsmandatsentwurf der Europäischen Kommission. Im Gegenteil, der vorgelegte Entwurf ist eher eine vertiefte Fortführung des bisherigen Beziehungsrahmens und zeigt weder innovative Ansätze noch eine ausreichende Rückkoppelung an die veränderten Rahmenbedingungen. Mit dem vorgelegten Ansatz wird die post-koloniale Tradition eines starken europäischen Verhandlungsblocks ohne gleichgewichtiges Gegenüber perpetuiert.

Deshalb stellt sich uns grundsätzlich die Frage, ob es wirklich eines derartigen Rahmenabkommens bedarf, um eine politische Partnerschaft zwischen der EU und den Entwicklungsländern zu definieren. Partner von Brot für die Welt aus dem afrikanisch-

Ansprechpartner bei Brot für die Welt:

Francisco Mari, Referent Welternährung, Agrarhandel, Meerespolitik, francisco.mari@brot-fuer-die-welt.de; Telefon: +49 (0) 30-65211-1822.

Imke-Friederike Tiemann Middleton, Referentin Afrikapolitik, Imke-Friederike.Tiemann-Middleton@brot-fuer-die-welt.de; Telefon: +49(0) 30-65211-1296.

karibisch-pazifischen Raum sprechen sich unter diesen ungleichen Bedingungen gegen die Fortführung einer so gestalteten Partnerschaft aus.

Gemeinsam haben wir sieben Anforderungen an ein zukünftiges Entwicklungsabkommen formuliert.

Allgemeine Grundlage der Zusammenarbeit

Ein neuer entwicklungspolitischer Rahmen muss alle Entwicklungsländer einbeziehen und nicht nur die AKP Staaten. Die koloniale Geschichte mit Frankreich und Großbritannien, die viele AKP-Staaten verbindet, ist in einer EU mit 27 Mitgliedern kein hinreichender Grund weiter nur mit diesem Teil von Entwicklungsländern eine privilegierte politische Sonderbeziehung einzugehen. Daher sollte das Mandat des EU-Rates die Kommission beauftragen eine Einladung an alle Entwicklungsländer auszusprechen, an zukünftigen Verhandlungen für ein globales entwicklungspolitisches Rahmenabkommen mit der EU teilzunehmen. Neben diesem Rahmen könnten dann Regional- oder Kontinentalabkommen von der EU abgeschlossen werden.

In jedem Fall sollte die Afrikanische Union eingeladen werden als Institution der Verhandlungspartner der EU zu werden. Dies entspricht dem einstimmig formulierten Wunsch der afrikanischen Regierungen während der *Continental Free Trade Area*-Konferenz im März 2018 in Kigali. Dort wurde formuliert, dass sich die Partnerschaft zwischen der AU und der EU vom AKP Kontext lösen muss und auf einem starken Kontinent-zu-Kontinent Verständnis basieren soll.

Finanzielle Grundlage der Zusammenarbeit

Vor Aufnahme möglicher Vertragsverhandlungen über ein Rahmen- oder Regionalabkommen muss geklärt sein, wie die rechtlichen und finanziellen Grundlagen der Zusammenarbeit aussehen, so dass zum einen die partnerschaftliche Programmierung möglich ist und zum anderen die finanzielle Ausstattung deutlich wird. Dazu sollte die Zukunft des EEF (Europäischen Entwicklungsfonds) geklärt werden. In der Vergangenheit war der EEF für die Partnerländer der AKP-Region ein verlässliches Instrument. Unsere Partner äußern die Sorge, dass bei einer Integration des EEF in den Haushalt und die Zusammenlegung mit 11 anderen Finanzinstrumenten die partnerschaftliche Zusammenarbeit der EU mit den Ländern nicht mehr erkennbar ist und am Ende weniger Geld für unsere Partnerländer, vor allem für zivilgesellschaftliche Akteure verfügbar ist. Deshalb plädieren wir gemeinsam mit unseren Partnern dafür, die Entscheidungen über den mehrjährigen Finanzrahmen und vor allem die Abstimmungen durch das neugewählte Europaparlament über den EU Haushalt abzuwarten, bevor Verhandlungen zu einem neuen Vertrag gestartet werden. Sollte es zu einem neuen Abkommen kommen, wäre zu beachten, dass es einen verlässlichen rechtlichen Finanzierungsrahmen gibt, dass die Mittel für Gruppe der AKP-Staaten nicht sinken und dass der Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure zu den Finanzierungsinstrumenten der EU verbessert wird.

Ansprechpartner bei Brot für die Welt:

Francisco Mari, Referent Welternährung, Agrarhandel, Meerespolitik, francisco.mari@brot-fuer-die-welt.de;
Telefon: +49 (0) 30-65211-1822.

Imke-Friederike Tiemann Middleton, Referentin Afrikapolitik, Imke-Friederike.Tiemann-Middleton@brot-fuer-die-welt.de; Telefon: +49(0) 30-65211-1296.

Handelsrechtliche Grundlage der Zusammenarbeit

Eine wirkliche Abkehr in der Vermengung von Entwicklungs- und Handelsinteressen wie sie das bisherige Cotonou Abkommen mit seiner starken Fokussierung auf die WPA vorsah, sollte von einem möglichen neuen EU Rahmenabkommen vermieden werden. Verhandlungen für bilaterale Freihandelsverträge, wie sie de facto auch die WPAs darstellen, sollten als solche von einem entwicklungspolitischen Rahmenabkommen getrennt geführt werden. Aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Handelsverhandlungen mit der großen Mehrheit von Entwicklungsländern sollten außer allgemeinen Grundsätzen zu zukünftigen Handelsbeziehungen und der Zusicherung eines präferentiellen Marktzugangs für alle Niedrig- und Mitteleinkommensländer, keine Zielvorgaben oder Konkretisierungen für zukünftige bilaterale Handelsbeziehungen in Rahmen- oder Regionalabkommen enthalten sein, außer einem gemeinsamen Bekenntnis, sich im multilateralen Handelsrahmen gemeinsam für entwicklungsqualifizierte Handelsregeln einzusetzen.

Migrationspolitische Grundlage der Zusammenarbeit

Die seit einigen Jahren zunehmende Betriebsamkeit der EU in der Abwehr von Migration, besonders in die Beziehungen mit afrikanischen Staaten, darf sich nicht in einem Rahmenabkommen fortsetzen. Die Konditionalisierung von Entwicklungshilfezusagen mit Migrationsmanagement muss ausgeschlossen werden. Dagegen wäre es begrüßenswert, ein gemeinsames Bekenntnis der EU mit Entwicklungsländern zu haben, dass zukünftige Migrationspolitik entwicklungsfördernd gestaltet werden muss und zu einem langfristigen systemischen und strukturellen Wandel führt, der sowohl die Lebensperspektive der Menschen in den Entwicklungsländern verbessert, als auch legale Migrationsperspektiven in die EU aufzeigt. Rückkehrprogramme müssen den Grundsatz des „non-refoulement“, also der Nichtzurückweisung in Staaten, in denen Folter und schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden, wahren und dürfen dem Menschenrechtsschutz der Betroffenen nicht entgegenstehen. Dieser Grundsatz muss insbesondere gegenüber Geflüchteten und Migranten gelten, die besonders verletzlich sind. Eine Zusammenarbeit mit menschenrechtsverletzenden Regimen schließt das aus.

3

Zivilgesellschaftliche Grundlage der Zusammenarbeit

Nur wenn die EU und Partnerregierungen verpflichtend zusichern, dass zivilgesellschaftliche Akteure an Konsultations-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen im Rahmen einer zukünftigen Partnerschaft qualifiziert teilnehmen können, werden sie entwicklungszentriert zugunsten breiter Bevölkerungsschichten umgesetzt werden. In einer zukünftigen Partnerschaft muss Zivilgesellschaft eine aktive Stimme haben und die staatliche Zusammenarbeit sich ihrer Rechenschaftspolitik stellen. Wir brauchen gemeinsam erarbeitete Mechanismen, welche die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure fördern, sichern und nachhaltig gewährleisten. Dies ist vor allem unter dem Gesichtspunkt weltweit schwindender Räume zivilgesellschaftlicher Akteure sehr wichtig.

Ansprechpartner bei Brot für die Welt:

Francisco Mari, Referent Welternährung, Agrarhandel, Meerespolitik, francisco.mari@brot-fuer-die-welt.de;
Telefon: +49 (0) 30-65211-1822.

Imke-Friederike Tiemann Middleton, Referentin Afrikapolitik, Imke-Friederike.Tiemann-Middleton@brot-fuer-die-welt.de; Telefon: +49(0) 30-65211-1296.

Agenda 2030 als Grundlage der Zusammenarbeit

Ein mögliches neues Rahmenabkommen muss eng auf die Agenda 2030 bezogen sein. Wir sind in der glücklichen Lage, uns gemeinsam mit den UNO-Mitgliedsstaaten auf 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung geeinigt zu haben. Unsere Verantwortung bei der Formulierung neuer Rahmenabkommen ist es, diese eng an die *Sustainable Development Goals* (SDGs) und die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu knüpfen, damit alle Anstrengungen, diese Ziele zu erreichen, gebündelt werden.

Zeitliche Grundlage der Zusammenarbeit

Entwicklungsabkommen sollten klare Ziele haben und an eine sich wandelnde Welt angepasst werden. Daher soll ein neues Abkommen zeitlich terminiert sein. Als Endpunkt bietet sich die geplante Zielerreichung der SDGs an.

Wir sind der Auffassung, dass es Zeit für einen Paradigmenwechsel ist; Zeit für eine Partnerschaft auf Augenhöhe; für eine Partnerschaft unter zivilgesellschaftlicher Partizipation auf Basis einer gemeinsam erarbeiteten Strategie.

Jetzt ist ein Denken ‚out of the box‘ notwendig, um behutsam die entscheidenden Schritte in eine neue Partnerschaft zu gehen. Stattdessen plant die Kommission ein extrem detailliertes Papier, welches inhaltlich kaum Raum für Verhandlungen zulässt.

Die hier aufgestellten sieben Forderungen sollten die Basis eines umfassenden Aushandlungsprozesses sein, der nicht mehr auf postkolonialen Strukturen beruht, der die afrikanischen Dynamiken respektiert und der Zivilgesellschaft von Beginn an einen Platz am Verhandlungstisch einräumt. Eine Verhandlung, die auf Abhängigkeit und Ungleichgewicht basiert, bietet keine Ausgangslage für eine Partnerschaft auf Augenhöhe.

Ansprechpartner bei Brot für die Welt:

Francisco Mari, Referent Welternährung, Agrarhandel, Meerespolitik, francisco.mari@brot-fuer-die-welt.de;
Telefon: +49 (0) 30-65211-1822.

Imke-Friederike Tiemann Middleton, Referentin Afrikapolitik, Imke-Friederike.Tiemann-Middleton@brot-fuer-die-welt.de; Telefon: +49(0) 30-65211-1296.