



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/455
Zukunft der
EU-Beziehungen zu den
AKP-Staaten (Grünbuch)

Brüssel, den 25. Mai 2016

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

Die Zukunft der EU-Beziehungen zu den AKP-Staaten (Grünbuch)
Fakultative Befassung

Berichterstatterin: **Frau King**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 16. September 2015 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Die Zukunft der EU-Beziehungen zu den AKP-Staaten (Grünbuch).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 19. April 2016 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 517. Plenartagung am 25./26. Mai 2016 (Sitzung vom 25. Mai) mit 192 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Empfehlungen und Schlussfolgerungen

- 1.1 Das Auslaufen des Cotonou-Abkommens im Jahr 2020 bietet Gelegenheit zur Überprüfung der AKP-EU-Partnerschaft sowie zur Festlegung ihrer künftigen Form und der zu behandelnden Themen. Während die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) eine Erneuerung der Beziehungen anstreben – da die AKP-Staaten als Schlüsselpartner angesehen werden –, wurde doch betont, dass alle Optionen, einschließlich Alternativen zu einem Vertrag und einem kollektiven Ansatz, geprüft werden sollen.
- 1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) weist darauf hin, dass die Entscheidung über eine Fortsetzung der Beziehungen zur AKP-Gruppe von den AKP-Staaten selbst getroffen werden sollte.
- 1.3 Der EWSA empfiehlt der EU, eine moderne, gleichberechtigte und wirksame Partnerschaft mit den AKP-Staaten anzustreben, die über ein Geber-Nehmer-Verhältnis hinausgeht und auf einer kohärenten und integrierten EU-Außenpolitik im Einklang mit dem Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung beruht.
- 1.4 Dieser Rahmen sollte die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen einschließlich des Privatsektors gewährleisten, mit der besonderen Aufgabe, die Auswirkungen der Umsetzung des Abkommens auf die nachhaltige Entwicklung der beteiligten Parteien zu beobachten und zu bewerten. Die Zivilgesellschaft sollte die zur Wahrnehmung dieser Rolle erforderliche technische und finanzielle Unterstützung erhalten.
- 1.5 Das Cotonou-Abkommen stellt in seiner derzeitigen Form – Kombination von Investitionen und wirtschaftlicher Entwicklung mit einem politischen, wertorientierten Ansatz – bereits eine Ergänzung zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dar. Bei der Nachfolgelösung

zum Cotonou-Abkommen müssten jedoch die Empfehlungen aus dieser Stellungnahme berücksichtigt und ebenfalls eine Überwachung und Bewertung des Abkommens vorgesehen werden. Der EWSA ist bereit, in diesem Prozess eine zentrale Rolle zu übernehmen.

- 1.6 Der EWSA empfiehlt, dass alle Formen von Entwicklungsförderung, die Drittstaaten von der EU erhalten, demselben Rechtsrahmen und derselben demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterliegen sollten, wobei jeweils dieselben positiven Aspekte des EEF beibehalten werden sollten.
- 1.7 Die EU-AKP-Partnerschaft bietet bereits einen umfassenden Rahmen für die Bewältigung globaler Fragen wie Klimawandel, was sich bei den COP-21-Verhandlungen als wirksam erwiesen hat. Die gemeinsamen Bemühungen müssen verstärkt werden, um sowohl in den AKP- als auch den EU-Staaten die Widerstandsfähigkeit zu erhöhen und möglichen negativen Auswirkungen wie Naturkatastrophen, wirtschaftlicher Ruin und klimabedingte Migration entgegenzuwirken.
- 1.8 Der EWSA unterstützt die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen von der Konzipierung und Planung bis hin zur Überwachung, Umsetzung und nachträglichen Überprüfung der von EU und AKP behandelten Politikbereiche. Durch einen ganzheitlichen Prozess des strukturierten Dialogs und regelmäßige Konsultationen zivilgesellschaftlicher Organisationen wird die Partnerschaft dem Geist des Cotonou-Abkommens entsprechend und nach Maßgabe seines Artikels 6 zu einer vollständigen Einbindung nichtstaatlicher Akteure führen.
- 1.9 Aufbauend auf den bisherigen Errungenschaften der EU-AKP-Zusammenarbeit können beide Partner gleichberechtigt und effizient gemeinsame Strategien innerhalb des künftigen Rahmens für die Entwicklungszusammenarbeit konzipieren, der auf der Süd-Süd-Zusammenarbeit und der Dreieckskooperation beruht. Der gegenseitige Austausch zwischen diesen Partnern kann ein wirkungsvoller Katalysator sein, um den neuen Rahmen für die internationale Entwicklung und globale Herausforderungen (u. a. im Zusammenhang mit der Rolle von Ländern mit mittlerem Einkommen) in Angriff zu nehmen.
- 1.10 Die neue Partnerschaft muss eine gleichberechtigte Partnerschaft sein, wie auch in dem neuen Rahmen hervorgehoben wird, mit dem die umfassenden Herausforderungen in den EU- und AKP-Staaten – u. a. Einkommensunterschiede, Jugendarbeitslosigkeit, Klimawandel – anerkannt werden. Gemeinsam und in gleichberechtigter Zusammenarbeit können die EU- und AKP-Partnerländer die Lösung von Entwicklungsproblemen in der EU wie auch in den AKP-Staaten angehen.

2. **Einleitung**

- 2.1 Die Europäische Union (EU) und die Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) haben ein umfassendes und rechtsverbindliches internationales

Kooperationsabkommen geschlossen, dem mehr als die Hälfte aller Staaten weltweit angehören. Das sog. Partnerschaftsabkommen von Cotonou (kurz CPA oder Cotonou-Abkommen) wurde im Jahr 2000 in Benin unterzeichnet, um die langjährige Zusammenarbeit in den Bereichen Politik, Handel, und Entwicklung zu verstärken. Das Abkommen führte zur Einrichtung verschiedener Organe, mit denen die AKP-EU-Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Beamten, Parlamentsmitgliedern, lokalen Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft einschließlich des Privatsektors erleichtert wird. Sie beruht auf historischen Beziehungen zwischen der EU und ihren früheren Kolonien, die durch eine Reihe aufeinanderfolgender postkolonialer Abkommen weiterentwickelt wurden: von den Assoziierungsabkommen von Yaoundé I und II, die zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ehemaligen französischen Kolonien in Afrika geschlossen wurden (1963-1975), über die nachfolgenden AKP-EU-Abkommen von Lomé (1975-2000) bis hin zu dem im Jahr 2000 unterzeichneten Partnerschaftsabkommen von Cotonou.

- 2.2 Da das Cotonou-Abkommen 2020 ausläuft, haben die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik am 6. Oktober 2015 ein gemeinsames Konsultationspapier herausgegeben. Ziel dieses Papiers ist es, vor dem Hintergrund der institutionellen, politischen und sozioökonomischen Entwicklungen in der EU und den AKP-Staaten in einer Welt, die sich in den vergangenen 15 Jahren erheblich verändert hat, festzustellen „inwieweit [...] sich [das Partnerschaftsabkommen] für die Zukunft noch eignet und als Plattform zur Förderung der gemeinsamen Interessen dienen kann.“
- 2.3 Einbeziehung der Zivilgesellschaft – Besondere Bemerkungen zum politischen Dialog
- 2.3.1 Der EWSA begrüßt, dass in Artikel 6 des Cotonou-Abkommens die Einbeziehung nichtstaatlicher Interessenträger durch ihre Anerkennung als wesentliche Akteure der Partnerschaft unterstützt wird. Der Ausschuss nimmt jedoch mit Enttäuschung zur Kenntnis, dass die Zusammenarbeit immer noch in erster Linie auf die Regierungen ausgerichtet ist, obschon die Bedeutung des politischen Dialogs für die Förderung einer zivilgesellschaftlichen Beteiligung am Entwicklungsprozess anerkannt wurde.
- 2.3.2 Der EWSA verweist erneut mit Nachdruck auf die wesentliche Rolle nichtstaatlicher Akteure im gesamten Entwicklungsprozess und bei der Überwachung der WPA. Es liegt auf der Hand, dass mit einem offenen partizipativen Post-Cotonou-Rahmen bessere Chancen für die Erzielung vielversprechender Ergebnisse bestehen.
- 2.3.3 Der EWSA stellt mit Bedauern fest, dass eine Reihe von AKP-Staaten derzeit restriktive Rechtsvorschriften erlassen, um die Arbeit nichtstaatlicher Organisationen einzuschränken, was in einigen Fällen negative Auswirkungen auf die aktive Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen hatte. Aus dem Nachhaltigkeitsindex für zivilgesellschaftliche Organisationen 2014¹ geht hervor, dass Organisationen der

¹ <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>.

Zivilgesellschaft – insbesondere solche, die vornehmlich für Menschenrechte eintreten – in vielen afrikanischen Ländern südlich der Sahara zunehmend in ihrer Arbeit eingeschränkt werden oder diesbezügliche Drohungen erhalten.

- 2.3.4 Der EWSA empfiehlt, dass der für die Zeit nach 2020 vereinbarte Rahmen – unabhängig davon, wie er letztlich aussehen wird – dazu beitragen sollte, die Legitimität zivilgesellschaftlicher Organisationen im Besonderen und nichtstaatlicher Akteure im Allgemeinen als echte Mitwirkende an politischen Prozessen zu stärken. Zudem ist sich der EWSA bewusst, dass die Auswirkungen eines Ausschlusses nichtstaatlicher Akteure sehr nachteilig sind. Daher fordert er stärkere technische und finanzielle Verpflichtungen, um die aktive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu fördern und zu verstärken.

3. Hintergrund des Cotonou-Abkommens

- 3.1 Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Rom 1957 wurden die überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG) der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) assoziiert. So wurde ein offizieller und privilegierter Rahmen für eine Zusammenarbeit geschaffen, mit dem die Beziehungen zwischen Europa und den AKP-Staaten strukturiert wurden. Die AKP-Gruppe, die 1975 mit dem Abkommen von Georgetown gebildet wurde, umfasste ursprünglich 46 AKP-Staaten: 36 Staaten Subsahara-Afrikas, 7 Staaten des karibischen Raums und 3 Staaten des Pazifischen Ozeans. Heute besteht die AKP-Gruppe aus 79 Staaten: 48 Staaten Subsahara-Afrikas, 16 Staaten des karibischen Raums und 15 Staaten des Pazifischen Ozeans (Kuba zählt zu den Mitgliedern, jedoch nicht zu den Unterzeichnerstaaten des Cotonou-Abkommens, und Südafrika gehört zu den Vertragsparteien des Cotonou-Abkommens, ist aber von einigen Bestimmungen ausgenommen). Seit dem Jahr 2000 wird die Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten durch das Cotonou-Abkommen geregelt.

- 3.2 Das Kernziel des Cotonou-Abkommens, „im Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen“, soll über drei einander ergänzende Säulen ins Werk gesetzt werden:

- **Politischer Dialog:** Das Cotonou-Abkommen war seiner Zeit voraus, da es auf einem umfassenden politischen Dialog beruht, der weitreichende bilaterale Verpflichtungen erfordert. So heißt es in dem Abkommen: „Der Dialog konzentriert sich unter anderem auf spezifische politische Fragen, die von beiderseitigem Interesse oder von allgemeiner Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens sind, z. B. Handel mit Rüstungsgütern, übermäßige Rüstungsausgaben, Drogenmissbrauch und organisiertes Verbrechen oder Diskriminierung aus Gründen der Volkszugehörigkeit, der Religion oder der Rasse. Der Dialog schließt ferner eine regelmäßige Bewertung der Entwicklungen bei der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und des Rechtsstaatsprinzips sowie der verantwortungsvollen Staatsführung ein.“

- **Wirtschafts- und Handelsbeziehungen:** Das Cotonou-Abkommen geht von der Logik ehemaliger Handelsvereinbarungen nach den Abkommen von Yaoundé und Lomé aus, die durch nicht reziproke, einseitig von der EU gewährte Präferenzen bestimmt waren. Die EU hat anerkannt, dass „das derzeitige System mit Blick auf die grundlegenden Wirtschaftsparameter gescheitert ist; dass die AKP-Staaten trotz großzügiger Zollpräferenzen im Welthandel zunehmend an den Rand gedrängt wurden.“² Mit den neuen im Rahmen des Cotonou-Abkommen zu verhandelnden Handelsvereinbarungen, den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA), sollte hiermit abgeschlossen und den AKP-Staaten endlich eine Integration in die Weltwirtschaft ermöglicht werden. Die WPA entsprechen auch den Vorschriften der Welthandelsorganisation (WTO), da dadurch die negativen Auswirkungen sog. nicht reziproker Präferenzen auf Entwicklungsländer verringert werden, die nicht zur AKP-Gruppe gehören, und die regionale Integration durch die Anknüpfung an bestehende regionale Wirtschaftseinrichtungen und Freihandelszonen der AKP-Staaten gefördert wird. Die Verhandlungen im Hinblick auf reziproke und asymmetrische Freihandelsabkommen dieser Art begannen zwar im Jahr 2002, doch ist das Cariforum die erste und einzige Region, die (2007) ein umfassendes WPA unterzeichnete, das über den Handel hinausgeht und die sog. „Singapur-Themen“ umfasst. In den Verhandlungen mit den übrigen Regionen gab es immer wieder Spannungen aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen der wirtschaftlichen Entwicklung, und bislang wurden lediglich einige vorläufige WPA mit der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC), der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) und der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) geschlossen, die ausschließlich den Warenhandel betreffen.

- **Handel und regionale Integration:** Die WPA sind auf die Förderung der regionalen Integration ausgerichtet, wobei davon ausgegangen wird, dass durch eine bessere regionale Integration die Handelskapazitäten verbessert und dadurch wiederum Wachstum, Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden. Kritische Stimmen behaupten im Zusammenhang mit WPA jedoch das genaue Gegenteil, nämlich dass die WPA in Wirklichkeit einer besseren regionalen Integration im Wege stehen. Dieses Argument beruht auf der Überzeugung, dass durch die WPA nicht der notwendige strukturelle Wandel in den Volkswirtschaften der AKP-Staaten herbeigeführt wird, der es ihnen ermöglichen würde, ihre Position zu stärken und in der globalen Wertschöpfungskette aufzusteigen.
- **Handel und nachhaltige Entwicklung:** Ironischerweise werden die WPA vielfach kritisiert, nicht ehrgeizig genug zu sein, insbesondere in Sachen nachhaltige Entwicklung. Die vorläufigen WPA mit den drei afrikanischen Regionen wurden u. a. von Mitgliedern des Europäischen Parlaments dahingehend kritisiert, dass sie kein Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung enthalten. Ihrer Meinung nach wird dadurch

2

Karel de Gucht, für Handel zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission, *Eine gleichberechtigte Partnerschaft* (liegt nur auf Englisch vor), 20. Tagung der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU, Kinshasa, 4. Dezember 2010, S. 3. Abgefragt am 26. Dezember 2012 unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf.

der ehrgeizige Geltungsbereich des Abkommens, das eigene Engagement der EU für die nachhaltige Entwicklung und ihr Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung untergraben. Obwohl das WPA Cariforum-EU derzeit das einzige umfassende Abkommen ist, wurde diesbezüglich bemängelt, dass die Reaktionsfähigkeit der Region im Falle systemischer Schocks durch restriktive Ausfuhrbestimmungen geschwächt werden könnte, wodurch wiederum die Kapazitäten der Region zur Erzielung von Ernährungssicherheit untergraben werden könnten.

- **Entwicklungszusammenarbeit:** Mit den Instrumenten und Methoden der Zusammenarbeit sollen die Grundsätze des Cotonou-Abkommens durch Ergebnisorientierung sowie eine Schwerpunktsetzung auf Partnerschaft und Eigenverantwortung in die Praxis umgesetzt werden. Die Programmplanung und Durchführung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) erfolgt daher in gemeinsamer Verantwortung.
 - **Der EEF** wird direkt über freiwillige Beiträge der EU-Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Haushaltsplans finanziert; im Sinne der Kohärenz wird er jedoch parallel zu anderen Außenfinanzierungsinstrumenten der EU verhandelt. Der EEF wird von der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwaltet. Die EIB verwaltet die Investitionsfazilität und stellt für Privatunternehmen in den AKP-Staaten Darlehen, Garantien und Mittel sowohl aus dem EEF als auch aus eigenen Ressourcen bereit, die sie für kurz- und langfristige Projekte im privaten und öffentlichen Sektor nutzen können.
 - **Die Gesamtmittelausstattung des EEF ist gestiegen**, der zwischenstaatliche Charakter des Fonds und seine Verwaltungsstruktur wurden jedoch beibehalten, sodass er neben dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) zum größten Element der EU-Entwicklungszusammenarbeit werden konnte. Aufgrund des einzigartigen geschichtlichen Hintergrunds und Rechtsstatus des Fonds und seines zwischenstaatlichen Charakters hat das Europäische Parlament (EP) in Bezug auf den EEF kein Mitentscheidungsrecht. Der EP-Entwicklungsausschuss bringt sich in die allgemeine politische Diskussion ein und ist ein wichtiger Akteur im Zusammenhang mit dem Cotonou-Abkommen. Die Paritätische Parlamentarische Versammlung ist zudem befugt, die EEF-Zuweisungen im Rahmen der Nationalen Richtprogramme (NRP) und der Regionalen Richtprogramme (RRP) einer parlamentarischen Kontrolle zu unterziehen.
 - **EEF und Eingliederung in den Haushaltsplan** – Im Wege eines besonderen Entlastungsverfahrens erteilt das EP der Europäischen Kommission Entlastung für die Verwaltung und Umsetzung des EEF. Die sog. „Budgetarisierung“, d.h. die Eingliederung des EEF in den Haushaltsplan der EU, ist ein Thema, das nach wie vor zu Spannungen zwischen dem EP und dem Rat führt, obschon die Kommission mehrfach eine Eingliederung des EEF in den EU-Haushaltsplan vorgeschlagen hat.

- Der EWSA ist der Auffassung, dass alle Formen von Unterstützung, die Drittstaaten von der EU erhalten, demselben Rechtsrahmen und derselben demokratischen Kontrolle durch das EP unterliegen sollten. Daher empfiehlt er eine Eingliederung des EEF in den EU-Haushaltsplan, wobei die positiven Aspekte des EEF beibehalten werden sollten (z. B. Gegenseitigkeit und wechselseitige Verantwortung). Dies wird zu einer stimmigeren EU-Entwicklungspolitik führen.

4. **Hintergrund – Eine Welt im Wandel**

- 4.1 Wie auch in dem Gemeinsamen Konsultationspapier anerkannt wird, hat sich die Welt seit dem Inkrafttreten des Abkommens im Jahr 2000 erheblich verändert. Auf EU-Ebene hat zwischen 200 und 2013 eine Erweiterung um 13 neue Mitgliedstaaten stattgefunden, sodass die EU nunmehr 28 Mitgliedstaaten zählt. Die neuen Mitgliedstaaten verfügen über keine historischen Verbindungen aus der Kolonialzeit und haben somit andere oder gar keine Handels-, Wirtschafts- und politischen Beziehungen zu den AKP-Staaten, abgesehen von den Verbindungen seit dem EU-Beitritt. Auf globaler Ebene ist die Weltbevölkerung gewachsen, Vernetzung und Verflechtung haben zugenommen, die Welt wird immer komplexer und unbeständiger, und neue Herausforderungen wie Klimawandel, die Auswirkungen der Globalisierung, Zunahme von Terroranschlägen, Konflikte und Massenmigration sind hinzugekommen.
- 4.2 Seit 2000 sind in Afrika, Asien und Lateinamerika weitere Wirtschaftsmächte auf den Plan getreten, und neue Zusammenschlüsse wie die Afrikanische Union und die G-77 sind entstanden. Viele AKP-Staaten sind auf dem Weg zu dem Ziel, zwischen 2020 und 2030 den Status eines Landes mit mittlerem Einkommen zu erlangen und damit ihre Abhängigkeit von ausländischer Unterstützung zu verringern.
- 4.3 Die Partnerschaft mit den drei Regionen, die zur AKP-Gruppe gehören, wurde auch außerhalb des Cotonou-Abkommens – aber stets in Wechselbeziehung dazu – vertieft, wie die Strategische Partnerschaft Afrika-EU, die Gemeinsame Partnerschaftsstrategie Karibik-EU und die Strategie für eine verstärkte Partnerschaft mit den Pazifik-Inseln zeigen. Die Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Organisationen wurde ebenfalls ausgebaut, insbesondere im Rahmen der WPA und in den Bereichen Frieden und Sicherheit.
- 4.4 Zwar sind Erfolge in der globalen Entwicklung zu verzeichnen, doch gibt es weiterhin erhebliche Defizite, da immer noch Hunderte Millionen Menschen in extremer Armut leben, Männer und Frauen nicht gleichgestellt sind und die weltweiten CO₂-Emissionen seit 1990 um mehr als 50 % gestiegen sind. Im September 2015 hat die internationale Gemeinschaft einen neuen globalen Rahmen mit Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDG) und mit entsprechenden Finanzierungsvorgaben verabschiedet, um die Armutsbekämpfung und die nachhaltige Entwicklung, die miteinander zusammenhängen, gleichzeitig anzugehen. Dieser Rahmen wird durch eine neue „Globale

Partnerschaft“ zur Mobilisierung aller Umsetzungsmittel und Akteure untermauert und hat Allgemeingültigkeit für alle Länder.

- 4.5 Der EWSA empfiehlt daher einen wirksamen Rahmen für internationale Beziehungen, der über ein Geber-Nehmer-Verhältnis hinausgeht und dazu geeignet ist, die Nachhaltigkeitsziele umzusetzen und mittels politischer, wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit bessere Ergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger in den AKP-Staaten und in Europa zu erzielen.

5. **Besondere Bemerkungen**

5.1 Die Säule Entwicklungszusammenarbeit

- 5.1.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Wiederherstellung einer ausgewogenen Partnerschaft im Einklang mit der Agenda 2030 und ihren 17 Nachhaltigkeitszielen der beste Rahmen sein wird, um die „Umsetzungsmittel [zu] stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wieder[zu]beleben“ (Nachhaltigkeitsziel 17). Die Nachhaltigkeitsziele bieten einen gemeinsamen Rahmen mit 169 Zielvorgaben, um Armut und Hunger zu beenden, den Zugang zu bezahlbarer und nachhaltiger Energie für alle zu sichern, eine belastbare Infrastruktur aufzubauen, den Klimawandel und seine Auswirkungen zu bekämpfen sowie Rechtsstaatlichkeit und den gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz zu fördern.

- 5.1.2 Im Einklang mit dem Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung liefert der Rahmen der Nachhaltigkeitsziele eine komplementäre und ganzheitliche Orientierungshilfe für die künftigen EU-AKP-Beziehungen mit Blick auf die Verwirklichung gemeinsamer Ziele, die globale Reichweite haben werden. Da die internen Politikbereiche der EU externe Auswirkungen haben, die sich nachteilig auf Partnerländer auswirken können, hat eine Zusammenarbeit zur Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele darüber hinaus auch insofern positive Folgewirkungen für die Gewährleistung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, da Prioritäten aufeinander abgestimmt und gleichzeitig regionale Entwicklungsagenden eingehalten werden.

- 5.1.3 Die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele erfordert enorme Finanzmittel, wobei nach Angaben der Weltbank und anderer multilateraler Entwicklungsbanken etwa 80 % auf Infrastrukturinvestitionen entfallen. Auch wenn der EEF für die am wenigsten entwickelten Länder nach wie vor eine wichtige Finanzierungsquelle ist, nimmt er sich im Vergleich zum Gesamthaushalt vieler Länder bescheiden aus und wird voraussichtlich weiter schrumpfen. Die Mobilisierung inländischer Finanzmittel kann jedoch in zahlreichen AKP-Staaten eine wichtige Quelle der Entwicklungsfinanzierung sein. Laut dem 2013 vorgelegten Bericht der Weltbank über die Entwicklungsfinanzierung nach 2015 ist davon auszugehen, dass schätzungsweise 50 bis 80 % der Infrastrukturfinanzierung im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitszielen mit inländischen Eigenmitteln der Staaten bestritten werden.

- 5.1.4 Der EWSA ist daher der Ansicht, dass die Entwicklungsfinanzierung für den Aufbau von Kapazitäten zur Mobilisierung und Nutzung inländischer Ressourcen eingesetzt werden sollte. So kann nach Angaben der OECD beispielsweise jeder Dollar, der im Rahmen der Entwicklungshilfe in Übersee für den Aufbau von Verwaltungskapazitäten im Steuerbereich ausgegeben wird, je nach den Gegebenheiten des betreffenden Landes möglicherweise Tausende Dollar an inkrementellen Steuereinnahmen generieren. Schätzungen zufolge machen Steuern in den meisten afrikanischen Ländern lediglich 10 bis 15 % des BIP aus.³ Gleichmaßen können ressourcenreiche Länder dabei unterstützt werden, ihre Kapazitäten im Hinblick auf die Aushandlung fairer Verträge mit Bergbauunternehmen und anderen Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie auszubauen, um so ihre Einkommen zu verbessern, damit sie ihren Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitszielen nachkommen können. Die AKP-Staaten sollten darüber hinaus in ihrem Ziel unterstützt werden, eigene Roh- und Grundstoffe für lokale, regionale und internationale Märkte industriell zu nutzen und zu verarbeiten.
- 5.1.5 Der EWSA empfiehlt weiterhin eine künftige Zusammenarbeit im Hinblick auf die Behebung des erheblichen Mangels an qualifizierten Arbeitskräften in wachstumsstarken Branchen in den AKP-Staaten – insbesondere angesichts der UN-Prognose, dass die afrikanische Bevölkerung auf 2,5 Milliarden Menschen anwachsen und damit ein Viertel der Weltbevölkerung stellen wird.⁴ Zu diesen Branchen gehören die mineralgewinnende Industrie, Energie, Wasserversorgung und Infrastruktur sowie Landwirtschaft, Gesundheit und Telekommunikation. Dieser Fachkräftemangel ist einer der Gründe dafür, dass die AKP-Staaten Rohstoffe exportieren, die in anderen Teilen der Welt weiterverarbeitet werden, was zulasten der Industrien und Arbeitsplätze im AKP-Raum geht. Auch brauchen diese Länder eigene Forschung und innovative Lösungen zur Bewältigung ihrer entwicklungspolitischen Herausforderungen einschließlich des Klimawandels. Der Anteil der Forscher im Verhältnis zur Bevölkerung ist in den afrikanischen Ländern jedoch sehr gering. In Burkina Faso entfallen beispielsweise 45 Forschungs- und Entwicklungsfachleute auf eine Million Menschen, in Nigeria sind es 38 gegenüber durchschnittlich 481 in Lateinamerika und 1 714 in Ostasien⁵. Auch die zirkuläre Migration sollte zur Überwindung des Fachkräftemangels zum Einsatz gebracht werden. Durch das Programm Erasmus+ erhalten Jugendliche aus der EU bereits die Möglichkeit zur zirkulären Migration. Ähnliche Bestimmungen sollten für Jugendliche aus den AKP-Staaten geschaffen werden. Dies erfordert eine Neuausrichtung der Debatte über Migration mit einer stärkeren Schwerpunktsetzung auf Mobilität, insbesondere bei Jugendlichen zur Aus- und Fortbildung, für Praktika und Austauschmaßnahmen usw.
- 5.1.6 Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten – im Einklang mit dem Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und mit der oben genannten Empfehlung zum

3 The Economist 16.4.15 Making Africa Work.

4 The Economist 16.4.15 Making Africa Work.

5 <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/15/world-bank-centers-excellence-science-technology-education-africa>.

Aufbau von Verwaltungskapazitäten im Steuerbereich durch die Nutzung von Entwicklungshilfe – wirksam gegen das Problem der illegalen Finanzströme vorgehen. Die Steuerverwaltung ist von höchster Bedeutung und hat das Potenzial zur Verbesserung der nachhaltigen Entwicklung der AKP-Staaten. In Afrika z. B. gehen mehr Finanzmittel aufgrund illegaler Finanzströme verloren als der Kontinent in Form von öffentlicher Entwicklungshilfe und ausländischen Direktinvestitionen zusammen genommen erhält.

- 5.1.7 In der künftigen Partnerschaft muss auch die nicht zu vernachlässigende Rolle von Heimatüberweisungen der im Ausland beschäftigten und in der Diaspora lebenden Migranten anerkannt werden, die zu einer grundlegenden Quelle ausländischer Direktinvestitionen in den AKP-Staaten geworden sind und die öffentliche Entwicklungshilfe übersteigen. Dennoch ist es wichtig, dass die EU-Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung von 0,7 % des BNE nachkommen und damit dazu beitragen, den Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu wahren.

5.2 Die wirtschafts- und handelspolitische Säule

- 5.2.1 Die WPA sollen die regionale Integration fördern und umfassen die Einrichtung regionaler Wirtschaftsgemeinschaften (RWG) in den AKP-Staaten. Die Verhandlungen wurden 2002 aufgenommen, allerdings unter einem gewissen Zeitdruck aufgrund der Ende 2007 auslaufenden WTO-Ausnahmegenehmigung zur Beibehaltung einer Präferenzbehandlung für Entwicklungsländer innerhalb der AKP-Gruppe gegenüber nicht zu den AKP-Staaten gehörenden Entwicklungsländern.

- 5.2.2 In den WPA-Verhandlungen ergaben sich aus verschiedenen Gründen Schwierigkeiten: unterschiedliche Verhandlungskapazitäten und Reife der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in den AKP-Staaten; verschiedene Vorstellungen von Entwicklung und regionaler Integration; abweichende Konzepte des Handels auf der Grundlage von Gegenseitigkeit etc. Nachdem die Verhandlungen 2002 aufgenommen wurden, gibt es inzwischen sowohl umfassende WPA und vorläufige WPA als auch verschiedene Handelsregelungen für die AKP-Staaten, z. B. das Allgemeine Präferenzsystem (APS/APS+) und die Regelung „Alles außer Waffen“ (EBA).

- 5.2.3 Da die WPA u. a. zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung, verbesserten Lebensstandards und zur regionalen Integration beitragen sollen, wird es für die Erreichung dieser Ziele maßgeblich sein, die WPA wirksam umzusetzen und ihre Funktionsweise zu überwachen.

- 5.2.4 Der EWSA empfiehlt daher mit Nachdruck, einen Rahmen zu schaffen (z. B. in Form von Gemischten Beratenden Ausschüssen), um zu gewährleisten, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen sowohl der EU als auch der AKP-Regionen in die Überwachungsstrukturen der WPA eingebunden werden, dass ihre aus dieser Überwachung resultierenden Empfehlungen umgesetzt werden können und dass die Prozesse mit der nachhaltigen

Entwicklung vereinbar sind. Dies wird auch für die Zeit nach 2020 gelten. Für diejenigen Fälle, in denen die WPA-Verhandlungen bereits abgeschlossen sind (wie z. B. mit der SADC) und Neuverhandlungen daher wohl kaum möglich sein dürften, würde der EWSA diesbezüglich die Aushandlung eines Protokolls zum WPA unterstützen.

5.2.5 Die EU-Delegationen sind Schlüsselakteure und sollten mit lokalen nichtstaatlichen Akteuren und den regionalen Einrichtungen der EU und der AKP-Staaten im Hinblick auf ein transparentes, koordiniertes und wirksames gemeinsames Handeln zusammenarbeiten. Darüber hinaus sollte eine gemeinsame Koordinierung der Fahrpläne der EU-Delegationen für die Organisationen der Zivilgesellschaft und der entsprechenden regionalen Strategie der AKP-Staaten für zivilgesellschaftliche Organisationen stattfinden, um ein umfassendes Konzept für die Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft zu fördern.

5.2.6 Der EWSA empfiehlt ferner, im Rahmen dieser Gemischten Beratenden Ausschüsse (GBA) eine umfassende Beteiligung der Zivilgesellschaft vorzusehen und u. a. Wissenschaft, Wirtschaft und Sozialpartner (einschließlich Landwirtschafts-, Frauen- und Jugendorganisationen) gleichermaßen einzubeziehen. Außerdem sollten diese GBA über angemessene und zugängliche Mittel verfügen, um ihr wirksames und selbständiges Handeln zu erleichtern. Des Weiteren unterstreicht der EWSA die Bedeutung der Bereitstellung von Finanzmitteln seitens beider Partner für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Partnerschaft, um die von der EU und den AKP-Staaten angestrebte gleichberechtigte Partnerschaft in vollem Umfang zu verwirklichen.

5.3 Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)

5.3.1 Der EEF wird als berechenbare und verlässliche Quelle der Entwicklungsfinanzierung angesehen, die eine wichtige Rolle spielt, um das Interesse der AKP-Staaten am Cotonou-Abkommen aufrechtzuerhalten. Eine umstrittene Form der Finanzierung aus dem EEF ist die Budgethilfe bzw. direkte Beihilfen für die nationalen Haushalte, entweder mit vorher festgelegter Prioritätensetzung (sektorbezogene Budgethilfe) oder ohne (allgemeine Budgethilfe). Im Zeitraum 2002-2010 hat die Kommission Mittel in Höhe von insgesamt 6,2 Mrd. EUR für allgemeine Budgethilfe bereitgestellt (über 90 % zugunsten von Afrika). Unabhängig davon, wie die künftige Partnerschaft aussehen wird, sollten die Beziehungen zum karibischen und pazifischen Raum trotzdem weder verwässert werden, noch sollte die Einstufung als Land mit mittlerem Einkommen grundsätzlich ein Hemmnis für die nachhaltige Entwicklung sein. Im Rahmen der künftigen Partnerschaft muss Inklusion gefördert werden und ein vorrangiges Anliegen sein.

5.3.2 Im Durchschnitt wird ein Fünftel der EEF-Mittel für sektorbezogene Unterstützung und Budgethilfe eingesetzt. Die Budgethilfe wird zwar allgemein als wirksames Mittel zur Kanalisierung von Geberhilfe angesehen, schwächt jedoch die Rechenschaftspflicht und die Verwaltungsführung, da eine wirkliche Überwachung und ausreichende Auflagenbindung bei dieser Hilfe fehlen. Zudem ist die Budgethilfe wenig sichtbar, da sie Teil des öffentlichen

Gesamthaushalts wird, sodass die Höhe der EEF-Beiträge für die meisten Bürger und einzelstaatlichen Akteure nicht nachvollziehbar ist.

- 5.3.3 Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, dass alle Formen von Entwicklungsförderung, die Drittstaaten von der EU erhalten, zur Verbesserung von Rechenschaftspflicht und Transparenz demselben Rechtsrahmen und derselben demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterliegen sollten, wobei jeweils dieselben positiven Aspekte des EEF beibehalten werden sollten.
- 5.3.4 Rückmeldungen aus regionalen Sitzungen des EWSA belegen, dass die Akteure der Zivilgesellschaft die Ausschreibungsverfahren der EU zur Bewerbung um Finanzmittel für zu langwierig, bürokratisch und undurchsichtig halten. Außerdem sind die Bewerbungsverfahren aus Sicht vieler nichtstaatlicher Akteure zu umständlich, und die einschlägigen Informationen werden in einigen Ländern nicht ausreichend verbreitet.
- 5.3.5 Der EWSA hat sich regelmäßig für den Ausbau der Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen und für ihren Zugang zu den notwendigen Ressourcen ausgesprochen, damit sie wirksame Partner bei der Förderung von Eigenverantwortung und bei der Überwachung im Zusammenhang mit Entwicklungsstrategien, Staats- und Verwaltungsführung und Menschenrechten in ihren jeweiligen Ländern und Regionen sein können. Diese Grundsätze müssen sowohl in der EU als auch in den AKP-Staaten gewahrt werden.

Brüssel, den 25. Mai 2016

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Georges DASSIS
