

124210/EU XXV.GP
Eingelangt am 25/11/16



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

HOHE VERTRETERIN
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Straßburg, den 22.11.2016
SWD(2016) 381 final

GEMEINSAME ARBEITSUNTERLAGE DER DIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

Gemeinsamen Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat

**Eine erneuerte Partnerschaft mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im
Pazifischen Ozean**

{JOIN(2016) 52 final}
{SWD(2016) 380 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu den künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean in der Zeit nach 2020

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Das Cotonou-Partnerschaftsabkommen (CPA), das die Beziehungen zwischen der EU und den 79 Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) regelt, läuft im Februar 2020 aus. Nach den bestehenden Bestimmungen müssen die Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien spätestens im August 2018 beginnen. Ziel der vorliegenden Initiative ist es herauszufinden, wie die Beziehungen zu den Partnern in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean am besten organisiert und geregelt werden sollten. Dabei sind der sich wandelnde globale Kontext und die Ergebnisse der Bewertung des CPA zu berücksichtigen. Vor allem sind folgende Fragen anzugehen: 1) unterschiedliche Entwicklungsmuster in den AKP-Staaten, insbesondere vor dem Hintergrund eines starken Bevölkerungswachstums, 2) zunehmende Sicherheitsprobleme im Zusammenhang mit Terrorismus und unkontrollierten Migrationsströmen sowie ungenutztes wirtschaftliches Potenzial, 3) unzureichende Berücksichtigung der stärkeren regionalen Dynamik zwischen AKP-Staaten und darüber hinaus, 4) wachsende globale Herausforderungen und 5) Mangel an inklusiven Multi-Stakeholder-Partnerschaften, die eine größere Wirksamkeit mit sich bringen würden. Die Folgenabschätzung bildet ein Begleitpapier zur Mitteilung über die Zukunft der Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten nach 2020 und wird als Grundlage für die anschließende Empfehlung mit Verhandlungsrichtlinien dienen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Das übergeordnete Ziel besteht darin, die Beziehungen mit den AKP-Staaten nach 2020 so zu gestalten, dass sich die Interessen der EU am besten erreichen lassen. Im Einzelnen werden folgende Ziele verfolgt: 1) Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in den AKP-Staaten, 2) Verbesserung der Sicherheit und des wirtschaftlichen Wohlstands in der EU, 3) Berücksichtigung von Veränderungen in der regionalen Dynamik zwischen AKP-Staaten und darüber hinaus, 4) Bildung engerer Allianzen zur Bewältigung globaler Herausforderungen und 5) stärkere Einbeziehung und Mitwirkung von Akteuren auf verschiedenen Ebenen.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die Herausforderungen, mit denen die EU und ihre Bürger konfrontiert sind, erfordern ein umfassendes und abgestimmtes Konzept. Die EU befindet sich dank ihrer breiten Palette von politischen Strategien und Instrumenten in einer günstigen Position, um diesen Herausforderungen zu begegnen und die sich bietenden Chancen zu nutzen. Ein Tätigwerden auf EU-Ebene bietet einen Mehrwert hinsichtlich der politischen und finanziellen Hebelwirkung, der größer ist als derjenige, der durch Einzelmaßnahmen der Mitgliedstaaten insgesamt erzielt werden würde. Von Bedeutung ist auch, dass einige Politikbereiche, insbesondere die Handelspolitik, unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen. Außerdem wird mit dieser Initiative ein direkter Beitrag zu dem Ziel geleistet, der EU „mehr Gewicht auf der internationalen Bühne“ zu verleihen, das 2014 zu einer der politischen Prioritäten des Präsidenten der Europäischen Kommission erhoben wurde. Die spezifischen Prioritäten für das auswärtige Handeln der EU sind in der Globalen Strategie und im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik, der derzeit überarbeitet wird, sowie in anderen relevanten sektorspezifischen Strategien der EU genauer festgelegt. Außerdem gewährleistet das weltweite Netz der EU-Delegationen eine (politische) Präsenz in Ländern, in denen viele Mitgliedstaaten nicht vertreten sind.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

Von den zahlreichen Optionen, die sich aus dem Konsultationsprozess ergeben haben, wurden nur diejenigen einer vollständigen Bewertung unterzogen, bei denen es für wahrscheinlich gehalten wurde, dass mit ihnen die (meisten) neuen EU-Ziele erreicht werden können. Als Maßstab für die Bewertung der Optionen wurde das gegenwärtige CPA (ins Jahr 2020 projiziert) herangezogen. Die erste Option sieht keine besondere Partnerschaft zwischen der EU und den AKP-Staaten vor, ausgehend von der Annahme, dass die bestehenden politischen Konzepte und Strategien für die Erreichung der neuen Ziele geeignet sind. Die zweite Option beruht auf der Annahme, dass eine neue Partnerschaft vereinbart wird und die verschiedenen Ziele entweder mit allen AKP-Staaten zusammen oder im Rahmen stärker regional ausgerichteter Ansätze oder aber durch eine Kombination aus beidem verfolgt werden. Auf dieser Grundlage werden drei Unteroptionen erwogen: 1) ein gemeinsames Übereinkommen mit allen AKP-Staaten, 2) drei getrennte regionale Übereinkommen mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, 3) ein Übereinkommen, das drei getrennte Regionalpartnerschaften unter einem gemeinsamen Dach umfasst.

Nach eingehender Analyse wird die dritte Unteroption bevorzugt: ein neues Partnerschaftsübereinkommen, das auf übergeordneter Ebene gemeinsame Grundsätze, Werte und Ziele festlegt, Wege für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten im internationalen Kontext aufzeigt und drei regionale Partnerschaften mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean umfasst, und in das die bestehenden regionalen Strategien einfließen. Diese Option ermöglicht die Beibehaltung aller positiven Elemente des derzeitigen CPA (entsprechend den Ergebnissen der CPA-Bewertung). Vor allem werden so die richtigen Voraussetzungen geschaffen, damit die EU ihre neuen Ziele erreichen kann, einschließlich einer wirksameren Verfolgung ihrer politischen und wirtschaftlichen Interessen, eines größeren Einflusses auf der internationalen Bühne und der Verbesserung der Aussichten auf Umsetzung der Agenda 2030. Dank der verstärkten Berücksichtigung der regionalen Dynamik und der größeren Heterogenität der AKP-Staaten wird es diese Option darüber hinaus ermöglichen, dass Maßnahmen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf der am besten geeigneten Ebene ergriffen werden. Zudem besteht die Erwartung, dass die neue Partnerschaft rechtlich bindend sein wird. Es ist wahrscheinlicher, dass gemeinsame Verpflichtungen auch umgesetzt werden, wenn der politische Wille durch verbindliche Vorschriften untermauert wird. Dies wird die Einhaltung der wesentlichen Elemente der neuen Partnerschaft durch einen verstärkten politischen Dialog ermöglichen und eine Plattform für die Umsetzung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen bieten. Die Rechtsverbindlichkeit wurde als insgesamt vorteilhaft eingeschätzt und es wurden keine wesentlichen Nachteile festgestellt.

Wer unterstützt welche Option?

Bei der Konsultation hat sich gezeigt, dass einige grundlegende Änderungen der bestehenden Regelungen zwischen der EU und den AKP-Staaten erforderlich sind. Die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und die Umsetzung der Agenda 2030 werden allerseits als die zentralen Prioritäten angesehen. Die EU-Mitgliedstaaten haben den starken Wunsch nach einer politischen Partnerschaft und einer Stärkung der Bestimmungen geäußert, die eine wirksamere Förderung grundlegender Interessen der EU ermöglichen. Allgemeines Einvernehmen besteht darüber, dass die Intensivierung der regionalen Dynamik und die Vermeidung von Überschneidungen zwischen den verschiedenen Rahmenvereinbarungen berücksichtigt werden müssen. Allerdings gibt es unterschiedliche Auffassungen im Hinblick auf den anzustrebenden Grad der Regionalisierung. Viele unterstützen die Bildung von Allianzen mit den AKP-Partnerländern, um die gemeinsamen Interessen und Werte in verschiedenen internationalen Kontexten optimal zu fördern. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben eine stärkere Einbeziehung verschiedener Arten nichtstaatlicher Akteure in alle Aspekte der EU-AKP-Beziehungen gefordert. Die AKP-Staaten haben ihre Entschlossenheit bekräftigt, als Gruppe vereint zu bleiben, und streben an, die EU-AKP-Partnerschaft in einem

formalisierten, umfassenden und rechtsverbindlichen Rahmen zu konsolidieren.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Die bevorzugte Option ermöglicht die Verwirklichung aller oben genannten Ziele. Insbesondere wird die EU in der Lage sein, ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen voranzutreiben, wie etwa mehr Sicherheit, eine geordnete Migrationssteuerung, Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstands und allgemeiner eine nachhaltige und inklusive Entwicklung (insbesondere in den AKP-Staaten) mit dem Ziel, einen Beitrag zur erfolgreichen Durchführung der Agenda 2030 zu leisten. Zu diesem Zweck wird sie maßgeschneiderte EU-Maßnahmen in den drei AKP-Regionen ermöglichen und den gemeinsamen Rahmen stärken. Auf diese Weise werden ideale Bedingungen für die Bildung strategischer Allianzen mit einer Gruppe von 79 AKP-Staaten geschaffen. Dies ist für die Bewältigung globaler Herausforderungen, insbesondere des Klimawandels und anderer Aspekte der Agenda 2030, sowie für die Maximierung des Einflusses der EU auf der internationalen Bühne von Bedeutung. Der Einfluss könnte dadurch erhöht werden, dass nordafrikanische Länder und die Nicht-AKP-Staaten unter den am wenigsten entwickelten Ländern und den kleinen Inselentwicklungsländern einbezogen werden. Darüber hinaus hat diese Option folgende Vorteile: Die in der Bewertung hervorgehobenen positiven Aspekte des CPA bleiben erhalten; es bleibt bei einem starken Engagement für die Förderung der Menschenrechte und der demokratischen Regierungsführung sowie bei der Einbeziehung zentraler Akteure in den Entwicklungsprozess; die allgemeinen Bestimmungen, die die handelspolitische Zusammenarbeit untermauern, werden beibehalten; es werden nennenswerte Anpassungen am System der gemeinsamen Verwaltung vorgenommen, einschließlich am gemeinsamen institutionellen Rahmen.

Welche Kosten entstehen durch die bevorzugte Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Die Kosten sind nicht signifikant. Die Änderung des Systems der gemeinsamen Verwaltung (z. B. gemeinsame Gremien, nationale Anweisungsbefugte) und die Integration der bestehenden Regionalstrategien der EU für Afrika, den karibischen Raum und den pazifischen Raum werden dazu beitragen, Kosten zu reduzieren und Doppelarbeit bei Verwaltungs- und Durchführungsaufgaben auf den verschiedenen Ebenen zu vermeiden. Die Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung der Entwicklungsprogramme und -projekte dürften sich gegenüber der bisherigen Praxis nicht wesentlich verändern.

Wie wirkt sich diese Initiative auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?

Zu den spezifischen Zielen der vorliegenden Initiative gehören ein Wirtschaftswachstum und eine Entwicklung des Privatsektors (einschließlich Handel und Investitionen), die durch Nachhaltigkeit und Inklusivität gekennzeichnet sind. Daraus ergeben sich neue wirtschaftliche Chancen für die EU-Unternehmen, einschließlich der KMU.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Das wichtigste Finanzierungsinstrument zur Unterstützung des CPA, der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), ist ein außerbudgetärer Fonds, der aus direkten Beiträgen der EU-Mitgliedstaaten finanziert wird. Die Bewertung des EEF ist nicht Gegenstand dieser Folgenabschätzung. Die Zukunft des EEF wird im Rahmen der nächsten Überarbeitung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) geprüft. Sonstige spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden dürfte es nicht geben.

Wird es andere spürbare Auswirkung geben?

entfällt

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugte Option steht voll und ganz im Einklang mit den bilateralen Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten und ergänzt sie. Sie bringt keine zusätzlichen Belastungen für die EU-Mitgliedstaaten oder die Wirtschaftsteilnehmer in der EU mit sich. Darüber hinaus zielt sie auf eine effizientere und wirksamere Partnerschaft, die der stärkeren Regionalisierung der Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten Rechnung trägt. Die Bewertung des gegenwärtigen CPA hat auch administrative Schwachstellen in verschiedenen Entscheidungs- und Verwaltungsprozessen an den Tag gebracht, die angegangen werden.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird das Vorgehen überprüft?

Die Überwachung und Bewertung im Hinblick auf die einzelnen Ziele werden unterschiedlich sein, da diese zu verschiedenen Politikbereichen gehören und nicht alle im gleichen Maße quantifizierbar sind. Indem dadurch jedoch regelmäßige gemeinsame Überprüfungen ermöglicht werden, können systematisch Bereiche der Partnerschaft ermittelt werden, die angepasst oder ausgebaut werden müssen. Darüber hinaus werden so relevante Informationen für interne Managemententscheidungen bereitgestellt, sodass ein soliderer Rahmen dafür geschaffen wird, dass die Wirksamkeit der von der EU geleisteten Finanzierungen im Bereich des auswärtigen Handelns gewährleisten kann.