



terre
des
homme



Die „Konvention von Cotonou“

Das neue
„Partnerschaftsabkommen“
zwischen den
AKP-Staaten und der EU

Bewertung und Empfehlungen

Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)

terre des hommes, Deutschland

**Die „Konvention von Cotonou“
Das neue „Partnerschaftsabkommen“ zwischen den
AKP-Staaten und der EU – Bewertung und Empfehlungen**

Herausgeber:

WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.

Bertha-von-Suttner-Platz 13

D-53111 Bonn

Telefon: 0228 - 766130

Fax: 0228 - 696470

E-Mail: weed@weedbonn.org

Internet: <http://www.weedbonn.org>

Autor:

Klaus Schilder

Programmverantwortung:

Jens Martens

Preis:

DM 5.- oder Euro 2,56.- Euro (zuzüglich Versandkosten)

© Bonn, Juni 2000

Inhalt

1.	Einführung	5
2.	Neuerungen und Bewertungen	6
2.1	Monolog oder Zwiegespräch? – Der politische Dialog	6
2.2	Fair-Hand(e)lungssache - Neugestaltung der Handelsbeziehungen	8
2.3	Nur am Katzentisch? – Partizipation der Zivilgesellschaft	14
2.4	Alle Macht den Privaten – Investitionsregelungen im neuen Abkommen	15
2.5	Mehrwert statt mehr Geld? - Finanzielle Kooperation	16
2.6	Umwelt – kein Thema?.....	19
3.	Perspektiven und Handlungsoptionen	19
	Abkürzungen	23

1. Einführung

Es ist geschafft: Nach zähen und bis zuletzt kontroversen Verhandlungen haben sich die Verhandlungsvertreter der EU und der AKP-Staaten in der Nacht des 4. Februar auf den Wortlaut eines Nachfolgeabkommens für das auslaufende Lomé-Abkommens geeinigt¹. Vorausgegangen war ein bis zuletzt zähes Ringen um die strittigen Punkte des Vertragswerkes. Daher ist das pure Zustandekommen eines neuen Kooperations-Abkommens, das für die nächsten 20 Jahre an die Stelle des 1975 in der Hauptstadt Togos geschlossenen Vorgängers tritt, als Erfolg zu werten. Es gibt den Ländern des Südens einen langfristigen Planungsrahmen, der in Zeiten nationaler Haushaltssanierungen und Budgetkürzungen besonders in der Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr selbstverständlich zu sein scheint. Außerdem ist es gelungen, das zuletzt auf über 360 Bestimmungen aufgeblähte Lomé-Abkommen auf 100 Artikel zu kürzen. Diese Vereinfachung und Rationalisierung erhöht die administrative und politische Transparenz und kann die Implementierung im Interesse der AKP-Staaten beschleunigen.

Die Bekämpfung der Armut durch Förderung nachhaltiger Entwicklung ist erklärtes und vorrangiges Ziel der neuen Konvention und nimmt damit einen größeren Stellenwert als in den bisherigen Abkommen ein. Wörtlich heißt es, dass sich das neue Abkommen „...auf die Reduzierung und endgültige Abschaffung der Armut in Übereinstimmung mit den Richtlinien für nachhaltige Entwicklung und die schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft“ konzentriert. Das Abkommen spiegelt damit das zentrale Ziel der europäischen Entwicklungszusammenarbeit wider², und reflektiert zugleich den internationalen Konsensus, wie er 1995 auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen und der Weltfrauenkonferenz in Peking beschlossen wurde.

Zu einer umfassenden Reform des Lomé-Vertragswerkes ist es jedoch nicht gekommen, obwohl die EU im Vorfeld der Verhandlungen immer wieder betont hat, dass die Kooperation mit den AKP-Staaten grundsätzlich überdacht werden soll, um die notwendigen Reformen zu ermöglichen³. Die Stärke des alten Abkommens, die gerade in der engen Verknüpfung von Entwicklungshilfe und Handelskooperation lag, ist endgültig der Unterordnung unter die Regeln des freien Welthandels zum Opfer gefallen. Damit ist der in der Vergangenheit vielbeschworene „Geist von Lomé“, der Gedanke der partnerschaftlichen Entwicklungskooperation zwischen EU und AKP, zu Gunsten von liberalisierenden Marktöffnungsbestrebungen weitgehend zu Grabe getragen worden.

¹ „Partnership Agreement between the African, Caribbean and Pacific States and the European Community and its Member States“. Europäische Kommission, Brüssel, 11.04.2000.

² Vgl. dazu die Ende April unter dem Titel „The European Community’s Development Policy“ veröffentlichten neuen entwicklungspolitischen Grundsätze der EU-Kommission.

³ „Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten am Abend des 21sten Jahrhunderts“, Europäische Kommission, 20.11.1996 sowie Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: „Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean (AKP)“ vom 29.10.1997.

Das neue Abkommen spiegelt den starken äußeren Druck einer durch Globalisierungs- und Liberalisierungsbestrebungen geprägten weltwirtschaftlichen Ordnung auf die Länder des Südens wider.

Fortschritte, aber auch Rückschläge, in der Zusammenarbeit der EU und der 71 AKP-Staaten sollen im Folgenden beleuchtet werden. Abschließend werden einige der in den kommenden Verhandlungen besonders kritischen Bereiche untersucht und Empfehlungen für eine tatsächlich partnerschaftliche Kooperation zwischen EU und AKP gegeben.

Das neue „Partnerschaftsabkommen“, so der offizielle Name des Vertragswerkes, soll am 23. Juni in Cotonou, der Hauptstadt Benins, unterzeichnet werden und wird voraussichtlich deren Namen tragen.

2. Neuerungen und Bewertungen

2.1 Monolog oder Zwiegespräch? – Der politische Dialog

Im neuen Abkommen kommt dem politischen Dialog eine neue, zentrale Bedeutung zu. Dieser soll „...dem Informationsaustausch dienen, das gegenseitige Verständnis fördern und der Findung übereinstimmender Prioritäten und einer gemeinsamen Agenda“ dienen. Ziel ist es, ein stabiles und demokratisches politisches Umfeld für die Umsetzung der entwicklungspolitischen Strategie zu schaffen. Die klassische Entwicklungshilfe wird auf diese Weise mit der Auseinandersetzung über politische Themen wie dem Handel mit Waffen, dem Militärhaushalt, dem Drogenhandel sowie dem organisierten Verbrechen, aber auch mit ethnischer und religiöser Diskriminierung, verbunden. Dahinter steht die, zumeist europäische, Absicht, in regelmäßigen Konsultationen die Einhaltung demokratischer Prinzipien und einer verantwortlichen Regierungsführung (*good governance*) in den AKP-Staaten durchzusetzen. Ziel ist aber auch, für entstehende Konfliktsituationen, z.B. in Bürgerkriegssituationen, frühzeitig eine Verhandlungslösung zu finden. Außerdem soll sich der politische Dialog auch auf internationale Prozesse wie die neue WTO-Verhandlungsrunde erstrecken.

Die vielfach bemühte Rhetorik des Partnerschaftsprinzips gibt allerdings das real existierende Kräfteverhältnis zwischen der EU und den AKP-Staaten nur verzerrt wieder. Realpolitisch waren die AKP-Staaten während des gesamten Verhandlungsprozesses in einer defensiven Position, zumeist damit beschäftigt, die verhandlungstaktischen Vorstöße der EU-Delegation abzuwehren. Das Verhandlungsmandat der AKP-Staaten sah wenige originäre Forderungen, die z.B. im Handelsbereich über die Wahrung des status quo hinausgingen, vor. Nicht überraschend, trägt der neue Vertragstext in vielen Bereichen daher klar den Schriftzug der EU. Der vielbeschworene Dialog „unter gleichen Partnern“ bietet zwar Chancen für eine gerechte Kooperation, ist derzeit aber eher Makulatur, die das reale Kräfte-Ungleichgewicht zwischen EU und AKP nicht verdecken kann.

Besonders das Thema good governance hat die Verhandlungen bis zuletzt belastet. Schließlich wurde ein von beiden Seiten getragener Kompromiss gefunden, der good governance als „...die transparente und verantwortliche Verwaltung humaner, natürlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Ressourcen mit dem Ziel einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung“ definiert. Die EU wollte good governance, in ihrer Diktion überwiegend als Korruptionsbekämpfung verstanden, zusammen mit dem Respekt für Menschenrechte, demokratische Prinzipien und Gesetzmäßigkeit in die Liste der Kernsätze des Abkommens aufnehmen. Dies hätte zur Folge gehabt, dass bei einem Verstoß geeignete Sanktionen bis hin zur Suspendierung der Zusammenarbeit hätten ergriffen werden können. Diese Konditionierung war jedoch für die AKP-Staaten politisch untragbar, da sie als ungerechtfertigte Einmischung in souveräne nationalstaatliche Entscheidungen empfunden wurde. Als Kompromiss ist good governance jetzt als grundsätzliches Element eingefügt, das nur durch gemeinschaftlich identifizierte „...ernsthafte Fälle von Korruption und Bestechung“ verletzt wird. Eine Formulierung, die die AKP-Staaten vor allzu starker politischer Einmischung der EU bewahrt.

Die Vereinbarungen lassen zudem einen adäquaten institutionellen Rahmen auf höchster Ebene vermissen, um dem Dialog die nötige politische Verbindlichkeit zu geben. Ein wichtiger Schritt hin zu einem umfassenden entwicklungspolitischen Dialog wären regelmäßige Konsultationen der Staats- und Regierungschefs der AKP und der EU. So würde der Dialog weiterführenden Politikfeldern wie z.B. der Frage von Migration und Verfolgung, die außerhalb der reinen Ressort-Zuständigkeit der Entwicklungsminister liegen und daher im existierenden institutionellen Rahmen des Abkommens nicht umfassend behandelt werden können, gerecht werden. Ein gutes Beispiel für die herrschende Diskussionsstrukturen ist der jüngste Disput um die Rücknahmeregelung für illegale Einwanderer, der in letzter Minute fast noch zum Scheitern der Verhandlungen geführt hätte. Die von der EU geforderte allgemeine Rücknahmeklausel für Flüchtlinge und abgelehnte Asylbewerber hatte, im Widerspruch zu geltendem Völkerrecht, vorgesehen, auch Angehörige von Drittländern und Staatenlose in ein AKP-Land abschieben zu können, wenn sie über dieses in die EU eingereist waren. Ohne offiziell in Erscheinung zu treten, übten die europäischen Innenminister hinter den Kulissen einen erheblichen Druck auf die Verhandlungen aus und versuchten so, strikte Einwanderungsregeln durchzusetzen. Der Kompromiss sieht nun vor, dass in bilateralen Gesprächen zwischen der EU und einzelnen AKP-Staaten Rücknahmeregeln in Übereinstimmung mit dem internationalen humanitären Regelwerk formuliert werden sollen. Insgesamt ein schlechter Vorge-schmack dafür, wie die EU einen offenen und partizipativen politischen Dialog mit den Partnern im Süden definiert.

Der politische Dialog muss umfassend alle Bereiche der Zusammenarbeit erfassen. Außerdem muss endlich die Kohärenz anderer EU-Ressorts zur Entwicklungspolitik der Union durchgesetzt werden. Bislang zeigte die EU sich allerdings beim so sensiblen wie zentralen Thema der Re-

form der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik kompromisslos und unnachgiebig. Im neuen Vertragswerk fehlt jeder Hinweis, innerhalb einer umfassenden Reform der gemeinsamen Agrarpolitik auf Kohärenz zu den Zielen europäischer Entwicklungszusammenarbeit zu drängen. Daran konnte bislang auch das erstmalig im Maastrichter Vertrag aufgestellte Kohärenzgebot⁴ kaum etwas ändern.

2.2 Fair-Hand(e)lungssache - Neugestaltung der Handelsbeziehungen

„Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“

Kern der „Konvention von Cotonou“ bildet die Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Sie war bis zuletzt einer der strittigsten Punkte des neuen Vertrages. Was sehen die neuen Regelungen nun vor? Bis spätestens Ende 2007, innerhalb der so genannten *Vorbereitungsphase*, werden die EU und diejenigen Staaten der AKP-Gruppe, die sich dazu bereit erklären, so genannte „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ (*Economic Partnership Agreements* oder *EPAs*) aushandeln. Diese sehen die progressive Einführung von Freihandelsabkommen mit einzelnen AKP-Staaten oder mit regionalen Ländergruppen vor. Die derzeit bestehenden nicht-reziproken Handelspräferenzen werden zwar noch für die Dauer der Vorbereitungsphase beibehalten, danach müssen die AKP-Staaten ihre Märkte aber nahezu vollständig für EU-Exporte öffnen. Die zu Grunde liegenden Regeln über Herkunft und Kumulation von Gütern und Waren sollen stark vereinfacht werden.

Die formalen Verhandlungen werden spätestens im September 2002 beginnen, und die neuen Freihandelsabkommen, wenn nicht anders vereinbart, zum 01. Januar 2008 in Kraft treten. Nach dem Inkrafttreten der neuen Handelsabkommen wird es eine *Übergangsphase* von bis zu 12 Jahren geben, in der die vollständige Handelsliberalisierung verwirklicht werden soll. Ein Hinweis auf die konkrete Dauer dieser Übergangsphase fehlt jedoch im Vertragstext, ein Indiz dafür, dass die EU im Einzelfall auch auf einen kürzeren Zeitraum drängen kann. Der Fortschritt der Verhandlungen wird in einer umfassenden Prüfung im Jahre 2006 bewertet, um die Einhaltung des vereinbarten Zeitrahmens zu Gewähr leisten.

Das Scheitern der WTO-Ministerrunde Ende 1999 in Seattle sollte der EU eigentlich Anlass genug sein, nicht weiter am Ziel wirtschaftsliberaler Freihandelsabkommen festzuhalten. Tatsächlich aber behält die Union im neuen Abkommen den Kurs der generellen politischen Abschottung nach innen und des verstärkten Liberalisierungsdrucks gegenüber den AKP-Staaten bei. Statt faire Handelsabkommen zu fördern, die in ausreichender Weise die strukturellen und ökonomischen Unterschiede der AKP-Staaten berücksichtigen, setzte sich wiederum die Wahrung europäischen

⁴ Die Artikel 3 und 178 (ex-Artikel 130v des Maastrichter Vertrages) des Amsterdamer EU-Vertrages vom 2. Oktober 1997 verpflichten die Union, auf Kohärenz aller von ihr ergriffenen politischen Maßnahmen zur Entwicklungspolitik zu achten.

Außenwirtschafts- und Agrarinteressen durch. Der zentralen Forderung entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen nach Entwicklungskonformität zukünftiger Handelsabkommen im Sinne einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung wird das neue Abkommen daher nicht gerecht. Der Liberalisierungsdruck auf die Länder des Südens bleibt vielmehr auch unter dem neuen Abkommen bestehen. Sowohl AKP-Staaten als auch Nichtregierungsorganisationen hatten während der Verhandlungen deutlich längere und flexiblere Übergangsperioden für die Einführung neuer Wirtschaftsabkommen gefordert.

Auch unter dem neuen Abkommen bleibt der Zugang zum europäischen Binnenmarkt, besonders im für viele AKP-Staaten wirtschaftlich so bedeutendem Agrarbereich, weitgehend verschlossen. In einer jüngst veröffentlichten Analyse des neuen Abkommens⁵ spricht die deutsche Entwicklungshilfeministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul, die die Verhandlungen im Wirtschafts- und Handelsbereich leitete, lediglich davon, Maßnahmen zu prüfen, die der Erhaltung der Wettbewerbsposition der AKP-Staaten auf dem europäischen Markt dienen. Dies deutet die mangelnde Bereitschaft der EU für eine weitere Marktöffnung bereits an. So gelten die bisherigen Ursprungsregeln für die Übergangsphase weiter. Sie umfassen detaillierte Listen und Quoten der Produkte, die als in AKP-Ländern hergestellt angesehen werden. Kumulativ eingeschlossen sind solche Produkte, die in der Gemeinschaft, den Übersee-Territorien, in Südafrika sowie in angrenzenden Entwicklungsländern produziert werden. Die angekündigte Reform der Ursprungsregeln ist zu begrüßen, wenn sie dem Abbau von Protektionen des EU-Marktes dient. Sie ist ein Testfall für die Bereitschaft der EU, ihren Markt für Agrarprodukte und Fertiggüter aus dem Süden zu öffnen. Dem Abkommen fehlt bislang jedoch ein konkreter Zeitplan sowie der institutionelle Rahmen, in dem die Reform der Ursprungsregeln durchgeführt werden soll. Es wurde lediglich vereinbart, ein Zoll-Kooperations-Ausschuss zu gründen, der die korrekte Ausführung der Ursprungsregelungen überwachen soll.

Zurecht weist die Bundesministerin Wieczorek-Zeul auf die mangelnde Kohärenz der europäischen Entwicklungszusammenarbeit und der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik hin, die durch die Subvention europäischer Agrarprodukte auf die Weltmarktpreise drückt und Dumping in den Ländern des Südens ermöglicht. Die so verursachte Bedrohung der Lebensgrundlage der Kleinbauern in den AKP-Ländern konterkariert die entwicklungspolitische Zielrichtung des neuen Vertrages massiv. Im Interesse einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung, wie sie im neuen Abkommen angestrebt wird, muss die radikale Reform der gemeinsamen Agrarpolitik über die Agenda 2000 hinaus, einschließlich des Abbaus von Subventionen sowie der Öffnung des europäischen Marktes für Agrarprodukte aus dem Süden höchste Priorität haben. Auch wenn sie derzeit auf der europäischen Bühne politisch nur schwer durchsetzbar erscheint, ihre Notwendigkeit bleibt unverändert.

⁵ Frankfurter Rundschau vom 4. Mai 2000

Die ärmsten Länder

Für die 39 ärmsten AKP-Staaten (LDCs) gibt es im neuen Abkommen weitere Zugeständnisse: Unter Berücksichtigung der multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO, wird ihnen für „im Wesentlichen alle Produkte“⁶ bis zum Jahre 2005 zollfreier Zugang zum europäischen Markt gewährt. Dies ist nicht revolutionär, wird die Aufhebung aller Zollschränken von NGO-Seite schon lange gefordert und auch in der WTO diskutiert⁷. Für alle nicht zur Gruppe der ärmsten Länder gehörenden AKP-Staaten, die sich nicht in der Lage sehen, innerhalb des vereinbarten Zeitrahmens EPAs mit der EU auszuhandeln, soll ein alternativer Handelsrahmen gefunden werden, der einerseits WTO-kompatibel ist, andererseits zu Lomé IV gleichwertige Handelspräferenzen garantiert. Die Form solcher alternativer Handelsvereinbarungen wird im Abkommen jedoch nicht näher spezifiziert und ist späteren Verhandlungen vorbehalten.

Als Fortschritt ist zu werten, dass die besondere Verwundbarkeit der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), Binnenstaaten sowie der kleinen Insel-Staaten laut Artikel 2 ein grundlegendes Prinzip darstellt und quer durch alle essenziellen Elemente des Abkommens Berücksichtigung findet. Dies spiegelt den Stand der internationalen Diskussion um die Schaffung eines sog. *Verwundbarkeits-Index* wider, der einen einheitlichen Verhaltenskatalog für internationale Abkommen mit schwachen und benachteiligten Ländern vorsieht. Diese Sammlung von Kriterien und Indikatoren sollte auch in das Kompendium der Referenzdokumente aufgenommen werden, um der generellen Absichtserklärung einen konkreten Handlungsrahmen beizufügen. Die Glaubwürdigkeit dieser EU-Selbstverpflichtung würde zudem deutlich erhöht, wenn die Kommission allen LDCs, Binnenstaaten und kleinen Insel-Staaten zollfreien Zugang für *alle* Exportprodukte (einschließlich der sensiblen und daher bislang geschützten EU-Produkte) schon deutlich früher als erst in 5 Jahren gewähren würde.

Autonome regionale Integration

Regionale Integration, d.h. die verstärkte wirtschaftliche und politische Kooperation der AKP-Staaten innerhalb ihrer jeweiligen Region, gehört zu den vorrangigen Zielen des neuen Abkommens. Die regionale Kooperation soll vorrangig der allmählichen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft, sowohl im Handel als auch bei privaten Investitionen, dienen, aber auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit der verschiedenen Regionen innerhalb der AKP-Gruppe stärken.

⁶ Die Formulierung im Abkommen lautet „essentially all products“ und spielt damit auf den Wortlaut des GATT-Artikel XXIV im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) an.

⁷ Anfang Mai gab die sogenannte Quad-Gruppe der WTO, bestehend aus der EU, den USA, Kanada und Japan, bekannt, im Rahmen des „Vertrauensbildungs-Paketes“ den LDCs zollfreien Zugang für 99 Prozent aller Waren zu gewähren. Weitere 13 WTO-Mitgliedsstaaten schlossen sich dieser Initiative bereits an. Die ärmsten Länder kritisierten diesen Vorschlag scharf als unzureichend, da Handelsbarrieren für besonders sensible Produkte wie z.B. Bananen und Zucker für die EU oder Textilien für die USA und Kanada, bestehen

Eine autonome, selbstbestimmte regionale Integration ist Voraussetzung für eine dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung in den AKP-Staaten. Sie trägt dazu bei, den intraregionalen Handel zu stärken und die Absatzmärkte für Export zu vergrößern. Ein schneller und undifferenzierter Liberalisierungsdruck von außen stört diese intraregionalen Integrationsprozesse, da AKP-Staaten untereinander in Konkurrenz um Marktzugang zur EU gezwungen werden. Obwohl es begrüßenswert ist, dass die Vorbereitungsphase der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der regionalen Organisation sowie dem Ausbau der Exportkapazitäten dienen soll, ist der Zeitrahmen bis zum geplanten Inkrafttreten der EPAs unrealistisch kurz, um in Anbetracht der erheblichen Unterschiede in der Wirtschaftskraft einzelner AKP-Staaten eine erfolgreiche regionale Integration auch nur annähernd zu Gewähr leisten. So wird die Southern African Development Community (SADC), eine der am engsten kooperierenden Regionalorganisationen, ihr Kooperationsprogramm erst zwischen 2010 und 2012 abschließen⁸. Andere regionale Gruppierungen werden wesentlich mehr Zeit benötigen. Erst der Verlauf der Verhandlungen während der Übergangsphase wird zeigen, wie ernst es der EU mit der Förderung der regionalen ökonomischen Kooperation innerhalb und zwischen den AKP-Regionen ist. Statt auf einem starren Zeitrahmen zu beharren, sollte die EU eine Verlängerung der Vorbereitungsphase für die Verhandlungen mit denjenigen Ländern ermöglichen, die innerhalb der Zeitvorgaben nicht zum Abschluss von EPAs bereit sind und dies gegenüber der WTO offensiv begründen.

Regionale Integration muss zudem Nachbarstaaten berücksichtigen, die nicht Mitglied im AKP-Verbund sind. Die im Anhang des Vertragswerkes verwendete Definition der benachbarten Staaten, die zu einer „kohärenten geografischen Einheit“ entsprechend der im EU-Verhandlungsmandat diskutierten regionalen Gruppen⁹ gehören, ist jedoch zu eng. Dies wird besonders mit Blick auf die pazifischen Inselstaaten deutlich. Anstatt alle sechs benachbarten Nicht-AKP-Mitgliedsstaaten des South Pacific Forum einzuschließen (Cook-Inseln, Niue, Nauru, Föderative Staaten von Mikronesien, Palau und die Marshall-Inseln), wird nur Nauru explizit erwähnt. Dagegen sieht die vom South Pacific Forum angestrebte Schaffung einer regionalen Freihandelszone vor, bis zum Jahre 2011 alle 14 Mitgliedstaaten in den Freihandel einzubeziehen¹⁰. Dies ist ein Anzeichen dafür, dass auf europäischer Ebene ein Defizit in der Beurteilung regionale Integrationsprozesse, die sowohl AKP- als auch Nicht-AKP-Staaten einschließen, besteht.

bleiben. EU-Handelskommissar Pascal Lamy sprach sich mittlerweile dafür aus, zollfreien Zugang für 100 Prozent der LDC-Güter anzustreben (BRIDGES 4(19) vom 16.05.2000).

⁸ Vortrag von Dot Keet zum Thema "Regional Integration and Development in Southern Africa – the Implications of a Reciprocal Free Trade Agreement with the EU" anlässlich des internationalen Hearings "Farewell to Lomé? - The Impact of Neo-Liberal EU Policies on the ACP Countries" in Königswinter, 23. – 25. April 1999.

⁹ Im EU-Verhandlungsmandat werden die zentralafrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion UEMOA, die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas SADC, die ostafrikanische Gemeinschaft EAC sowie die karibische Gemeinschaft CARICOM als Verhandlungspartner empfohlen.

¹⁰ Ohne Australien und Neuseeland, von denen bereits nicht-reziproke Handelspräferenzen gewährt werden.

Bislang wickeln die AKP-Staaten einen Großteil ihres Handels mit der EU ab, der intraregionale Handel dagegen macht nur einen geringen Anteil des Außenhandels aus, im Falle der afrikanischen Staaten lediglich 6 Prozent. Nach Vorstellungen der EU soll bereits während der Vorbereitungsphase die Integration regionaler Handelsinitiativen durch gezielte Budgethilfen, Stärkung der Infrastruktur sowie Schaffung von Investitionsanreizen gefördert werden. Die Entscheidung über den Umfang regionaler Kooperation wird (im Gegensatz zum EU-Verhandlungsmandat, in dem sechs bereits bestehende wirtschaftliche Zusammenschlüsse als mögliche Gesprächspartner genannt worden waren) ausdrücklich den AKP-Staaten überlassen. Diese haben ihrerseits auf den limitierte Umfang bestehender wirtschaftliche Integrationsprozesse innerhalb der AKP-Gruppe hingewiesen.

Sechs von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studien über die Auswirkungen regionaler Freihandelsabkommen auf die Wirtschaft der untersuchten regionalen Gruppierungen zeigten bereits zu Beginn der Verhandlungen, dass die AKP-Staaten ihr Exportvolumen in die EU nicht wesentlich erhöhen werden, die EU ihrerseits aber ihren Zugang zu den Märkten des Südens wesentlich ausbauen wird. Wirtschaftlicher Eigennutz durch die Stärkung der eigenen Exportindustrie scheint daher die primäre Motivation der EU beim Drängen auf regionale Wirtschaftskooperationen zu sein. Auf Seiten der AKP-Staaten ist es im Vorfeld konkreter Verhandlungen dringend nötig, baldmöglichst eigene Untersuchungen über die Konsequenzen regionaler Freihandelsabkommen durchzuführen.

Neu im EU-AKP-Abkommen ist auch ein Abschnitt, der sich mit nicht-tariffären Handelshemmnissen befasst. Besonders betont wird dort die Notwendigkeit, die Bestimmungen des WTO-Abkommen über die handelsrelevanten Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) zu beachten. Danach müssen Entwicklungsländer bis zum Jahr 2005 einen gesetzlichen Rahmen für den Patentschutz von Pflanzen und den Umgang mit biotechnologischen Patenten schaffen. Auch die Ergebnisse der derzeitigen Überprüfung des TRIPS-Abkommens werden sich direkt auf die AKP-Staaten auswirken. Ferner erklären sich die Verhandlungsparteien bereit, im Rahmen internationaler Übereinkommen den Schutz industrieller und kommerzieller Eigentumsrechte zu gewährleisten. Besonders betont wird außerdem die Notwendigkeit, im Rahmen des WTO-Vertragswerkes technische Handelshemmnisse abzubauen, sowie das Recht einzelner Staaten, sanitäre und phytosanitäre Importregeln zur Wahrung der Gesundheit einzuführen, wenn diese keine verkappten Handelsbeschränkungen darstellen.

Fair statt Frei – Poker in der WTO

Schon in ihrem Verhandlungsmandat¹¹ stellte die EU klar, dass alle zukünftigen Handelsvereinbarungen nicht nur der Integration der AKP-Staaten in die globale Wirtschaft dienen sollen, sondern auch voll kompatibel mit dem bestehenden WTO-Regelwerk sein müssen. Die nicht-reziproken Handelspräferenzen, die bereits unter Lomé IV gewährt wurden, werden für die Dauer dieser Vorbereitungsphase fortgesetzt. Mit über 300 Seiten macht allein das technische Regelwerk mit seinen detaillierten Produktlisten für diese Phase einen Großteil des neuen Abkommens aus. Allerdings bedarf die Fortführung der bisherigen präferenziellen Handelsregelungen mit den AKP-Staaten noch einer zeitlich befristeten Ausnahmegenehmigung durch die WTO. Zu diesem Zweck haben die EU und die AKP-Partner einen so genannten *Waiver* laut Artikel IX des WTO-Vertrages beantragt. Auch die Rohstoffprotokolle für den Handel mit Zucker, Rind- und Kalbfleisch werden beibehalten, müssen allerdings im Rahmen ihrer Überprüfung an die WTO-Regeln angepasst werden.

Mit dem Hinweis auf den ungewissen Ausgang der bevorstehende neuen WTO-Verhandlungen hat die EU-Kommission die Beantragung einer neuen Ausnahmegenehmigung immer wieder hinausgeschoben. Sie benutzte das Argument des externen Drucks zu WTO-Kompatibilität immer wieder, um ihre Vorstellungen gegenüber möglichen handelspolitischen Alternativen durchzusetzen¹². Während des 2. AKP-Gipfeltreffens in Santo Domingo erklärte Miguel Rodriguez Mendoza, stellvertretender Direktor der WTO, dann aber, dass man der Beantragung einer zeitlich limitierten Ausnahmegenehmigung für ein Lomé-Nachfolgeabkommen nicht ablehnend gegenüber stehen würde. Auch die AKP-Staaten hatten die EU wiederholt zur Beantragung gedrängt. Doch die EU spielte auf Zeit, um den Verhandlungsdruck bis zuletzt aufrechtzuerhalten. Erst Anfang April schließlich reichte sie einen Antrag auf Fortsetzung der unter Lomé gewährten Handelspräferenzen für einen Zeitraum von 8 Jahren ein.

Der Weg zur Erteilung der Ausnahmegenehmigung scheint allerdings steiniger zu werden, als ursprünglich angenommen: Mit Blick auf den Streit um das EU-Bananenregime hat eine Gruppe lateinamerikanischer Staaten, bestehend aus Honduras, Ecuador, Guatemala und Panama, die Ausnahmegenehmigung scharf angegriffen. Auch wenn das WTO-Schiedsgericht das EU-Bananenregime bereits drei Mal verurteilt hat, fürchten sie die Fortsetzung der Bevorzugung von AKP-Bananenproduzenten unter einer neuen Ausnahmegenehmigung. Obwohl die USA diese Befürchtungen teilen, signalisierten sie vorerst ihre Unterstützung. Aber die Wellen können in der WTO noch höher schlagen. Über den EU / AKP-Antrag will die WTO Anfang Juli entscheiden. Pa-

¹¹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: "Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean (AKP)" vom 29.10.1997.

¹² Es bestehen außerdem Zweifel daran, dass die geplanten Wirtschafts-Partnerschaftsabkommen (EPAs) automatisch WTO-kompatibel sind. Siehe dazu Mirjam van Reisen, 1999, EU 'Global Player' – The North-South Policy of the European Union. International Books, Utrecht: 160-161.

nama und Ecuador haben bereits angekündigt, das Verfahren bis zur endgültigen Neuregelung des EU-Bananenregimes aufzuhalten.

Die EU ist zudem unglaublich in ihrem Bestehen nach einer wirklichen Entwicklungspartnerschaft, wenn sie sich nicht gemeinsam mit den AKP-Staaten für eine entwicklungsverträgliche Reform der WTO-Regeln einsetzt. Die Einrichtung eines Koordinierungs- und Beratungsbüros für die AKP-Staaten in Genf alleine reicht da nicht aus, vielmehr ist ein verbindlicher politischer Schulterchluss mit den Ländern des Südens zur Durchsetzung ihrer Interessen innerhalb der WTO nötig.

2.3 Nur am Katzentisch? – Partizipation der Zivilgesellschaft

Die zahlreichen Verweise auf verstärkte Information, Konsultation und Einbindung nichtstaatlicher Akteure in den Entwicklungsprozess sind mit Sicherheit eine der bedeutenden Neuerungen im neuen Abkommen. Nichtstaatliche Organisationen sollen sowohl bei der Formulierung von Kooperations-Strategien als auch beim politischen Dialog informiert und einbezogen werden, und mit den nötigen finanziellen Ressourcen ausgestattet werden. Neben zivilgesellschaftlichen und sozialen Organisationen umfasst die in Artikel 6 gegebene Definition nichtstaatlicher Akteure dabei auch die Privatwirtschaft (den so genannten privaten Sektor). Einschränkend behalten sich AKP-Staaten jedoch vor, die Mitwirkung all dieser Gruppen nur „in geeigneten Bereichen“ zuzulassen.

In einer gemeinsamen Erklärung am Ende des Abkommens wird ferner einschränkend darauf hingewiesen, dass sich die Definition der Zivilgesellschaft je nach sozioökonomischen und kulturellen Bedingungen stark zwischen einzelnen Staaten unterscheiden kann. Während eine stärkere Mitsprache der Zivilgesellschaft bereits im Verhandlungsmandat der EU benannt wurde, standen die AKP-Staaten dieser während der gesamten Verhandlungen eher reserviert gegenüber, da sie den Verlust nationalstaatlicher Kompetenzen fürchten.

Die gemeinsame Verpflichtung zur Partizipation ist begrüßenswert und kann als Grundlage eines offenen und konstruktiven Austausches zwischen Regierungen und der Zivilgesellschaft dienen. Die neue Offenheit im Umgang mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ist erfreulich. Allerdings bleibt die Bereitschaft zur Kooperation mit der Zivilgesellschaft durch die Formulierung „soweit angemessen“ und „assoziiert im Dialog“ unscharf und ist an die Zustimmung der nationalen AKP-Regierungen gebunden. Um die vollständige Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen auf allen Stufen des Planungs- und Entscheidungsprozesses zu Gewähr leisten, ist es dringend nötig, im Anhang des Abkommens sowie während der Ausformulierung der NIPs den Beitrag der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der entwicklungspolitischen Ziele verbindlich zu definieren. Außerdem sollten sowohl der institutionelle Rahmen für eine Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisati-

onen festgelegt als auch die dafür nötigen finanziellen Ressourcen verbindlich in den Finanzplan im Anhang des Abkommens integriert werden.

2.4 Alle Macht den Privaten – Investitionsregelungen im neuen Abkommen

Im neuen Abkommen wird die Bedeutung des privaten Sektors für eine nachhaltige Entwicklung besonders hervorgehoben. Der Anreiz für private Investitionen soll durch die Schaffung eines sicheren und voraussagbaren Investitionsklimas, Kofinanzierung von Wirtschaftspartnerschaften und Jointventures, Unterstützung staatlicher Investitionsinitiativen sowie die Einrichtung eines privaten EU-AKP Business Forums erhöht werden. Das notwendige Kapital wird zum einen von einer neu geschaffenen Investment Facility zur Verfügung gestellt, und zum anderen aus Mitteln der Europäischen Investitionsbank (EIB) stammen. Hier spiegelt sich die derzeitige, internationale Tendenz, privatwirtschaftlichen Akteuren verstärkt traditionell entwicklungspolitische Kompetenzen zu übertragen, wider.

Seit Beginn der Verhandlungen ist es die erklärte Absicht beider Verhandlungsparteien, den Umfang privater Investitionen durch Schaffung eines verbesserten Investitionsklimas deutlich zu erhöhen, frei nach dem Motto „Je mehr, je besser“. Bislang flossen ausländische Direktinvestitionen nur tropfenweise in die AKP-Staaten: 1999 zum Beispiel machten sie für den gesamten Kontinent Afrika nur 10-11 Mrd. US\$ aus. Dies entspricht etwa 5 Prozent der weltweiten privaten Direktinvestitionen in Entwicklungsländer¹³. Der Vertrag bleibt eine umfassende Entwicklungsstrategie schuldig, die auch privatwirtschaftliche Akteure konzeptionell in das grundlegende Ziel der Armutsbekämpfung einfügt.

Die institutionelle Stärkung des neuen CDE spiegelt die wachsende Bedeutung, die dem privaten Sektor im neuen Abkommen zugerechnet wird, wider. Noch während der Verhandlungen initiierte die Kommission zusätzlich weitere Programme zur Förderung der Privatwirtschaft¹⁴ aus Mitteln des 8. EDFs. Zwar zielen diese Programme, wie der neue Vertrag auch, auf die Stärkung der Wirtschaftskraft der AKP-Staaten, originären Programmen zur Bekämpfung der Armut werden diese Mittel jedoch nicht zur Verfügung stehen. Ausländische Investitionen können positive Entwicklungssignale setzen, wenn sie an klare ökologische, soziale und menschenrechtliche Standards gebunden sind. Auf Grund mangelnder finanzieller und administrativer Kapazitäten (aber auch auf Grund verbreiteter Korruption) sehen sich viele Länder des Südens außer Stande, klare Regeln für Investoren zu setzen und den Fluss großer Kapitalmengen effektiv zu kontrollieren. Um das größt-

¹³ UNCTAD Press Release TAD/INF/2837 vom 8. Februar 2000.

¹⁴ Diese Programme umfassen DIAGNOS, das seit Mai 1999 der regionalen Kapazitätsbildung bei der Entwicklung des privaten Sektors dient (2 Mio. Euro für 3 Jahre), EBAS (EU/ACP Business Assistance Scheme), das die Konkurrenzfähigkeit privater Unternehmen stärken soll (20 Mio. Euro) sowie PROINVEST (Programme for the Promotion of Investment and Technology Flows to the ACP Countries), das der Stimulierung privater Investitionen dient (77,6 Mio. Euro).

mögliche Maß an Synergieeffekten für die wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Staaten zu nutzen, sollte die EU daher umgehend eine zentrale Forderung entwicklungspolitischer NGOs nach einem rechtsverbindlichen Verhaltenskodex für Investitionen transnationaler Konzerne einlösen, und diesen in die Sammlung der Referenztexte aufnehmen. Bereits im Januar 1999 haben sich die Volksvertreter im Europäischen Parlament für die Schaffung eines solchen Verhaltenskodex ausgesprochen. Außerdem sollte sich die EU gemeinsam mit den AKP-Staaten in den Verhandlungen internationaler Finanzinstitutionen für eine wirksame Kontrolle internationaler Kapitalströme einsetzen.

Der derzeitige Wortlaut des Finanzprotokolls im Anhang der neuen Konvention spricht sich, ganz im Gegenteil, explizit gegen jegliche Beschränkungen des freien Flusses von Direktkapital aus. Das Finanzprotokoll sieht im Artikel 15 zusätzlich die Aushandlung von bilateralen Abkommen zur Förderung und zum Schutz von Investitionen vor, die sich an einem Model-Schutzabkommen orientieren sollen, das bislang nicht vorliegt. Dieser Entwurf wird verschiedene Elemente (Rechtsgarantien zum Schutz ausländischer Investoren, eine Meistbegünstigungsklausel für Investoren, Schutz vor Enteignung und Verstaatlichung, freier Transfer von Gewinnen sowie eine internationale Streitschlichtung zwischen Investor und Gastland im Falle von Konflikten) enthalten, die umfassende Zugeständnisse an die Interessen internationaler Investoren darstellen. Nichtregierungsorganisationen haben wiederholt davor gewarnt, das Ende 1998 gescheiterte Multilaterale Investitionsabkommen (MAI), das nationale Umwelt- und Sozialgesetze als de-facto-Diskriminierung ansehen würde, sozusagen „durch die Hintertür“ in bilateralen Handelsverträgen durchzusetzen.

2.5 Mehrwert statt mehr Geld? - Finanzielle Kooperation

Auch finanziell hat die EU-Kommission ihre Vorstellungen weitgehend durchgesetzt. Für die nächsten 7 Jahre werden im Rahmen des 9. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) insgesamt 13,5 Mrd. Euro (umgerechnet etwa 26,5 Mrd. DM) zur Verfügung stehen. Dies ist zwar eine nominelle Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel im Vergleich zum 8. EEF in Höhe von 12,9 Mrd. Euro, spiegelt jedoch falsche Tatsachen vor: Durch die bevorstehende Aufnahme weiterer Staaten¹⁵ in die Gruppe der AKP-Staaten sinken die real zur Verfügung stehenden Mittel um mindestens 3 Prozent¹⁶. Die Umkehr des nationalen Abwärtstrends der öffentlichen Ausgaben für Entwicklungshilfe (ODA) ist auf europäischer Ebene nicht gelungen. Um die langfristigen Entwicklungsziele des neuen Abkommens zu verwirklichen, zur sozialen Grundversorgung der Bevölkerung beizutragen und entstehende Einnahmedefizite der Regierungen (z.B. infolge des Wegfalls von

¹⁵ Neben Kuba und Osttimor stehen im Pazifik die Cook Inseln, die Marshall Inseln, die Föderative Staaten von Mikronesien, Palau, Niue und Nauru auf der Interessentenliste. In Reaktion auf eine von der EU unterstützte UN-Erklärung, die Kubas Menschenrechtspolitik verurteilt, zog Kuba Ende April seine Kandidatur für Aufnahme in die AKP-Gruppe vorerst zurück. Am 24. Mai stimmte das ACP Committee of Ambassadors für die Aufnahme der 6 Pazifikstaaten in die AKP-Gruppe.

Zolleinnahmen im Rahmen wirtschaftlicher Liberalisierungsprozesse) auszugleichen, ist eine tatsächliche Erhöhung der europäischen Entwicklungshilfe nötig. Um die Effizienz der Mittelvergabe zu erhöhen, sollte zudem die Kapazität der Europäischen Kommission gesteigert werden, damit zugesagte Mittel auch tatsächlich in die Entwicklungsfinanzierung fließen. Ob die gestrafften Vergabekriterien zu einem schnelleren Mittelabfluss führen werden, bleibt abzuwarten.

Bislang sind nur 12,5 Mrd. Euro fest zugesagt, die Freigabe einer weiteren Milliarde Euro ist an das „Wohlverhalten“ der Empfänger gekoppelt und kann erst nach einer Performance-Prüfung durch die EU im Jahre 2004 freigegeben werden. Diese Kopplung wird von Seiten der AKP-Staaten als Einführung einer doppelten Konditionalität gewertet, da ohnehin die Implementierung der nationalen indikativen Programme in regelmäßigen Abständen überprüft wird. Immerhin konnte die AKP-Delegation erreichen, dass dieser Passus nicht in das Finanzprotokoll aufgenommen wurde, sondern als einseitige Erklärung der Gemeinschaft in den Anhang des Abkommens rutschte. Die Fixierung auf 2004 erscheint einseitig von der Kommission vorgenommen zu sein. Im Finanzprotokoll selbst ist zwar von einer Überprüfung der Mittelverwendung die Rede, allerdings wird der Zeitpunkt nicht näher festgelegt.

1,3 Mrd. Euro sind im neuen Abkommen für die Unterstützung der regionalen Kooperation und Integration der AKP-Staaten vorgesehen. Weitere 2,2 Mrd. Euro dienen dem Aufbau der auf Darlehensbasis operierenden Investment Facility, die Projekte der Privatwirtschaft fördern soll. Diese wird die gegenwärtigen Risikokapital- und Zinssubventions-Programme ablösen. Zusätzlich wird die EIB bis zu 1,7 Mrd. Euro in der Form von Darlehen aus eigenen Mitteln bereitstellen. Damit stehen nur 10 Mrd. Euro direkt für die langfristige Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der so genannten nationalen indikativen Programme (NIPs) zur Verfügung. Von diesem Betrag sind bereits 90 bzw. 70 Mio. Euro zur institutionellen Unterstützung der Centre for the Development of Enterprise (CDE) bzw. Agriculture (CDA) reserviert.

Bereits zugesagte, aber bislang nicht abgeflossene Mittel aus vorangegangenen EDFs in Höhe von ca. 10 Mrd. Euro werden auf das neue Abkommen übertragen. Eigentlich ist dies eine Selbstverständlichkeit, jedoch war lange Zeit nicht klar, ob die zugesagten Mittel nicht doch in die nationalen Haushalte zurückfließen würden und so für Entwicklungszwecke verloren wären¹⁷. Die Gelder aus den alten EDFs werden zwar, soweit bereits geschehen, national oder regional gebunden bleiben, ihre Vergabe wird allerdings nach den Richtlinien des neuen Vertrages erfolgen.

¹⁶ Berechnungsgrundlage ist die Aufnahme von Kuba und Osttimor (S. Wolf und D. Spoden, 2000, Allocation of EU Aid towards ACP-Countries. ZEF, Bonn).

¹⁷ Zur Struktur des EDF siehe Mirjam van Reisen, 1999, EU 'Global Player' – The North-South Policy of the European Union. International Books, Utrecht: 93-110.

Entwicklung am Tropf? - Exporterlösstabilisierung

Im Rahmen der NIPs wird der voraussichtliche Finanzrahmen für die geplanten Aktivitäten jedes Landes festgelegt. In Zukunft wird es eine gemeinschaftliche, jährliche Überprüfung der Implementierung der NIPs geben. Zusätzlich werden Mittel für unvorhergesehene Umstände reserviert. Dazu gehören Kompensationszahlungen für kurzfristige Schwankungen der Rohstoff-Exporterlöse und den damit verbundenen Einbruch der öffentlichen Finanzlage in dem betroffenen Land. Diese Mittel ersetzen die in den 70er-Jahren eingeführten und sowohl von Kommissions- als auch von NGO-Seite kritisierten Programme STABEX und SYSMIN. Neu ist, dass zusätzlich zu mineralischen und agrarischen Rohstoffen jetzt auch Exportverluste für weitere Güter kompensiert werden können. Für LDCs gelten niedrigere Schwellenwerte für die Beantragung dieser Mittel.

Der Austausch der antiquierten und undurchsichtigen Instrumente STABEX und SYSMIN gegen schlankere Bestimmungen zum Ausgleich von kurzfristigen Schwankungen in den Exporterlösen ist generell zu begrüßen, vor allem angesichts der zunehmenden Kritik an den strukturkonservierenden und abhängigkeitsverstärkenden Wirkungen dieser Systeme¹⁸. Mit der neuen Regelung hat sich die EU gegenüber den AKP-Staaten durchgesetzt, die besonders SYSMIN administrativ vereinfachen, dabei aber weitgehend beibehalten wollten¹⁹.

Neben einem Einbruch der Exporteinnahmen sehen die neuen Vergabekriterien von Mitteln zur Stabilisierung von Exporterlösschwankungen nun Hilfen für den Fall vor, dass eine Zunahme des öffentlichen Budgetdefizits mit Exporterlöseinbrüchen zusammenfällt. Obwohl auf Grund der erleichterten Zugangskriterien zu erwarten ist, dass diese Mittel nun von mehr AKP-Staaten genutzt werden können, wird es auf Grund mangelnder wirtschaftlicher Rahmendaten in vielen der AKP-Staaten nur schwer möglich sein, die Höhe des Haushaltsdefizits korrekt zu bestimmen. Daher bleibt abzuwarten, ob sich die administrativen Hürden, besonders für Länder, die bislang keine Mittel zur Exporterlösstabilisierung beansprucht haben, wirklich verringern werden. Im Gegensatz zur allgemeinen Absichtserklärung, die Interessen verletzlicher Staaten sektorübergreifend besonders zu berücksichtigen, bleiben die Binnenländer und kleinen Inselstaaten bei der Gewährung niedrigerer Zugangsschwellen für die ärmsten Länder ungenannt. Auch das neue Instrument wird jedoch eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im Süden nur fördern, wenn es national notwendige sektorale Diversifizierungsprozesse unterstützt anstatt alte Abhängigkeiten zu konservieren.

¹⁸ Kappel, R. (1997) Die Zukunft von Lomé, FES Arbeitspapier Nr. 6, *ibid.* (1997) Zweifelhafte Vorzugsbedingungen – Bilanz der Handelskooperation, der überblick Nr. 2, und Koehler, G. (1997) The Future of STABEX, ECDPM Working Paper No. 44, Maastricht.

¹⁹ vergleiche AKP-Verhandlungsmandat vom 30. September 1998.

2.6 Umwelt – kein Thema?

Die Abmagerungskur des neuen Abkommens betrifft auch die umweltpolitische Perspektive der Zusammenarbeit. Zwar ist an einigen Stellen von *environmental sustainability*, also ökologischer Nachhaltigkeit, in allgemeiner Form die Rede. Bezeichnend für die Prioritätensetzung im neuen Abkommen ist allerdings, dass der Begriff *environment* fast ebenso häufig in Bezug auf die Schaffung eines günstigen politischen Umfelds für Handel und Investitionen auftaucht. Immerhin wird im Kompendium der Referenztexte im Anhang des Abkommens auf neue Richtlinien zu Umwelt und Biodiversität sowie zu Umwelt und Handel hingewiesen. Allerdings liegt der Wortlaut dieser Richtlinien noch nicht vor, sodass deren Reichweite bislang nicht beurteilt werden kann. Es bleibt abzuwarten, wie die konkreten Umsetzungen der im Artikel 32 formulierten allgemeinen Absichtserklärung zur Einbeziehung von ökologischer Nachhaltigkeit in alle Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit aussehen werden. Erst das explizite Bekenntnis der Verhandlungsparteien, die Richtlinien der UN-Konventionen zur Bewahrung der biologischen Vielfalt, zur Klimaveränderung sowie zum Transport gefährlicher Substanzen im Rahmen der Implementierung des Abkommens umzusetzen, wird diese Absicht glaubhaft unterstreichen.

Die Durchführung von Nachhaltigkeits-Prüfungen (*sustainability assessment*, kurz SA²⁰) im Rahmen der Aushandlung neuer Wirtschaftsabkommen muss integraler Bestandteil der Verträge werden. In der Ende April veröffentlichten Neuformulierung ihrer entwicklungspolitischen Strategie weist die Kommission zwar darauf hin, dass die europäische Handelspolitik einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten kann, bleibt aber konkrete Richtlinien schuldig. Auch im Vertragstext, speziell im Artikel 49 zu Handel und Umwelt, findet sich kein Wort über die ökologische und soziale Folgenabschätzung einer weiteren Handelsliberalisierung oder deren Mehrwert für nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern. Zumindest in die Sammlung der Referenzdokumente müssen daher dringend Richtlinien für eine Nachhaltigkeits-Prüfung aufgenommen werden. Von Seiten umweltpolitischer NGO wird sie für weitere geplante Freihandelsabkommen der EU (Mexiko, Mercosur) bereits seit langem gefordert. In der vorliegenden Form bleibt das Bekenntnis zu Nachhaltigkeit der Entwicklungszusammenarbeit ein reines Lippenbekenntnis, offenbar nur eine politische Reminiszenz an das Umweltintegrationsprinzip des Amsterdamer Vertrages.

3. Perspektiven und Handlungsoptionen

Der neue Vertrag zwischen der EU und den AKP-Staaten ist ein Rahmenabkommen und muss als solches verstanden werden. Es setzt wichtige und zudem neue Impulse für die zukünftige Ent-

wicklungszusammenarbeit und sorgt mit 20-jähriger Laufzeit für eine ausreichend langfristige Planungssicherheit bei den südlichen Partnern. Die EU steht nun bei den Ländern des Südens im Wort, die Zielvorgabe einer nachhaltigen Entwicklung umzusetzen. Bereits heute zeichnen sich die kritischen Bereiche ab, deren Ausgestaltung schließlich über die Breite der Entwicklungswirkung des neuen Abkommens entscheiden werden.

Entwicklungskonformität der Handelsabkommen

Es ist eindeutig, dass die Struktur und Ausgestaltung der neuen EPAs der Dreh- und Angelpunkt des neuen Kooperations-Abkommens sein wird. In den zukünftigen Verhandlungsrunden, die offiziell 2002 beginnen werden, liegt ein starkes Konfliktpotenzial zwischen der EU und den AKP-Staaten. Während die Union klar auf eine völlige Handelsliberalisierung, kompatibel zu multilateralen Handelsabkommen, drängt, wird es den AKP-Staaten darauf ankommen, die soziale und ökologische Entwicklungskonformität zukünftiger Handelsvereinbarungen einzufordern. Schon während der Ratifizierungsphase vor dem offiziellen Verhandlungsbeginn wird es bereits informelle Konsultationen und Verhandlungen mit einigen Ländern geben, die die weitere Richtung weisen werden. Staaten oder Regionalgruppen, die mit der EU in Verhandlungen über EPAs eintreten werden, sollten daher zusätzlich zu den von der EU bereits 1998 erstellten Verträglichkeitsstudien über RE-PAs, in enger Konsultation mit der Zivilgesellschaft, eigene Untersuchungen über die Auswirkungen geplanter Handelsliberalisierungen durchzuführen. Die Kommission sollte diesen Prozess durch die Bereitstellung der nötigen finanziellen und institutionellen Kapazitäten stärken.

Faire Handelsabkommen kann es nur geben, wenn sie dem unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand der verschiedenen Länder Rechnung tragen. Im weiteren Prozess kommt es daher darauf an, die Entwicklungsförderlichkeit neuer Handelsabkommen für die Länder des Südens einzufordern. Für die EU bedeutet dies, auf die Ausübung von politischem Druck auf die Ausgestaltung und die Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Öffnung zu verzichten. Grundvoraussetzung für die im Abkommen beschworene nachhaltige Entwicklungsstrategie ist eine europäischen Nord-Süd-Politik, die eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik über die Agenda 2000 hinaus, den Abbau der Subventionen für die Überschussproduktion sowie die weitere, wenn nötig, auch nicht-reziproke, Öffnung des europäischen Marktes für Agrar- und Industrieprodukte aus den AKP-Staaten umfasst.

Die regionale Integration ist für die Länder des Südens von existenzieller Bedeutung. Daher hat die autonome regionale Integration Vorrang vor der Aushandlung bilateraler Freihandelsabkommen, um die selbstbestimmte politische und ökonomische Integration der AKP-Regionen aktiv zu fördern. Eine selektive Aushandlung von Freihandelsabkommen mit nur einigen AKP-Partnern

²⁰ Zum aktuellen Stand der Diskussion um Nachhaltigkeit von Handelsliberalisierung siehe die Dokumentation der Tagung "International Expert Meeting on Sustainability Assessment of Trade Liberalisation", organisiert von WWF und Fundacion Futuro Latinoamericano, Quito, 6.-8. März 2000.

kann die Integrität der gesamten Region stören. Die EU sollte diese Integrationsprozesse sowohl finanziell als auch kapazitär im Rahmen des neuen Abkommens ausreichend unterstützen.

Unterstützung der AKP-Staaten im multilateralen Rahmen

Sowohl die AKP-Staaten als auch die EU brauchen Zeit, um ein am Leitbild nachhaltiger Entwicklung orientiertes Kooperationsmodell zu entwerfen. Dies gilt auch für eine Flexibilisierung des rigiden, vor allem die europäischen Interessen reflektierenden, Zeitrahmens für die Aushandlung neuer Wirtschaftsabkommen. Falls nötig, muss die EU bereit sein, sich innerhalb der WTO für eine Verlängerung der Ausnahmegenehmigung für die Beibehaltung nicht-reziproker Handelsbeziehungen über 2007 hinaus einzusetzen.

Außerdem sollte die Union, zusammen mit den AKP-Ländern, im Rahmen der neuen WTO-Verhandlungsrunde, auf eine Reform des GATT-Artikels XXIV (Freihandelsabkommen und Zollunionen) drängen, um regionale nicht-reziproke Handelsabkommen zwischen strukturell und wirtschaftlich ungleichen Partnern zu ermöglichen. Weitere Alternativen im Handelsbereich, wie sie sich z.B. aus der für 2004 anstehenden Reform des allgemeinen Präferenzsystems (GSP) ergeben könnten²¹, müssen zudem baldmöglichst geprüft werden, da beim gegenwärtigen Stand der regionalen Integration die meisten AKP-Staaten große Schwierigkeiten haben werden, im vorgegebenen Zeitrahmen EPAs mit der EU zu schließen.

Schließlich sollte die EU in ihrem kürzlich geäußerten Bestreben, innerhalb der WTO zollfreien Zugang für alle Exportprodukte aus den ärmsten Ländern (LDCs) zu gewähren, unterstützt werden. Dies muss zudem deutlich vor dem Jahre 2005 geschehen und sollte alle besonders verwundbaren Länder einschließen.

Kein MAI durch die Hintertür

Spätestens seit dem Scheitern des Multilateralen Investitionsabkommen (MAI) ist klar, dass der Wunsch nach Zunahme ausländischer Direktinvestitionen nicht zu einer unkontrollierten Liberalisierung der Investitionsregeln führen darf. Viele private Investoren unterliegen jedoch schon heute nicht den international ausgehandelten Umwelt- und Sozialstandards. Das Thema Investitionsregeln wird auch in den künftigen EU-AKP-Beziehungen von zentraler Bedeutung sein. Das neue Abkommen räumt der Privatwirtschaft einen weitreichenderen Investitionsschutz ein, als bislang in anderen internationalen Handels- und Entwicklungsabkommen beschlossen wurde. Statt das MAI nun bilateral „durch die Hintertür“ einzuführen, muss es den AKP-Staaten im weiteren Prozess ermöglicht werden, eine eigenständige Investitionspolitik durchzusetzen. Zudem sollte ein rechtlich

²¹ Die AKP-Staaten haben bereits im Verhandlungsmandat das GSP als unattraktiv bezeichnet. Allerdings könnte es in reformierter Weise den AKP-Staaten ähnliche Präferenzen wie der gegenwärtige Vertrag bieten (siehe dazu das WEED "Background Paper on the ACP-EU Negotiations on the Future of the Lomé Convention", May 2000)

verbindlicher Verhaltenskodex für ausländische Investoren in Entwicklungsländern, wie er bereits vom Europäischen Parlament gefordert wurde, in den Anhang des Abkommens aufgenommen werden. Die europäische Förderung ausländischer Investitionen sollte an die Einhaltung sozialer, menschenrechtlicher und ökologischer Mindeststandards geknüpft werden.

Zivilgesellschaft

Einer der Fortschritte des neuen Abkommens ist die Festlegung einer stärkeren Beteiligung der Zivilgesellschaft, sowohl im Süden als auch im Norden, in allen Phasen der Zusammenarbeit. Die AKP-Staaten stehen den zivilgesellschaftlichen Akteuren in ihren Ländern allerdings grundsätzlich skeptisch gegenüber, fürchten sie doch um den Verlust nationaler Entscheidungshoheit. Die EU und besonders die AKP-Staaten sollten während der Umsetzung des Abkommens die Mitbestimmung der Bürger, der Nichtregierungsorganisationen, der Gewerkschaften, Frauenrechtsorganisationen sowie der klein- und mittelständischen Unternehmensverbände im Prozess der regionalen wirtschaftlichen Integration ohne Einschränkungen sicherstellen. Dazu fehlen für viele Bereiche des neuen Abkommens bislang konkrete und verbindliche Partizipationsrichtlinien für die Zivilgesellschaft, deren Ausgestaltung erst über den Erfolg der politischen Absichtsbekundung entscheidet. Auch auf europäischer Ebene ist die Union gefordert, zivilgesellschaftlichen Akteuren weit gehende Mitwirkungsrechte einzuräumen. Für zivilgesellschaftliche Organisationen gilt, den politischen Druck auf die Verhandlungsparteien aufrechtzuerhalten, auch nachdem das Abkommen wieder aus dem Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit verschwunden sein wird.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Abkommens müssen schließlich die bestehenden bürokratische Hürden innerhalb der Kommission beseitigt werden. In einer Erklärung zum Ende der Verhandlungen Anfang Februar hat sich die Kommission verpflichtet, den Mittelabfluss durch eine Steigerung der internen Effizienz sowie einer Reform der Vergabeinstrumente im Vergleich zur alten Lomé-Konvention zu verdoppeln. Diese Selbstverpflichtung ist zu begrüßen, muss aber am Grad ihrer Umsetzung gemessen werden. Ferner sollte der Europäische Entwicklungsfond endlich im Sinne langfristiger Planungssicherheit und demokratischer Kontrolle in den allgemeinen Haushalt der Gemeinschaft eingestellt werden.

Das neue Abkommen entspringt dem herrschenden neoliberalen Zeitgeist. Es ist die Aufgabe der kommenden Jahre, der Verknüpfung mit Freihandel und politischer Konditionierung zum Trotz, im Interesse der Länder des Südens eine genuin entwicklungspolitische Wirkung des neuen Abkommens zu garantieren.

Abkürzungen:

AKP	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
CDE	Centre for the Development of Enterprise
CDI	Centre for the Development of Industry
CTA	Centre for the Development of Agriculture
CSS	Country Support Strategy
EEF	Europäischer Entwicklungsfond
EIB	Europäische Investitionsbank
EPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
GSP	Allgemeines Präferenzsystem (APS)
HoD	Delegationsleiter
LDC	Least Developed Country
NAO	National Authorising Officer
NGO	Nichtregierungsorganisation
NIP	Nationales indikatives Programm
ODA	Official Development Assistance
REPA	Regionales Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
RIP	Regionales indikatives Programm
RSS	Regional Support Strategy