

Weltbank. 1997. Der Staat in einer sich wandelnden Welt. Übersetzung der englischen Originalfassung: IBRD/World-Bank. World Development Report 1997. Washington.
 Wolfensohn, James D. 1999. A Proposal for a comprehensive development framework. A discussion draft. 21 January 1999 (Manuskript).

*Peter Molt, Im Wingert 12, D-53604 Bad Honnef,
 E-mail: PMolt@t-online.de*

Journal für Entwicklungspolitik XV/2, 1999, S. 275–292

Ernst Stöckl-Pukall

Stand und Diskussion der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten*

1. Einführung

Die Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten und der EU geht auf historische Beziehungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten der EU und deren ehemaligen Kolonien zurück. Ihre Besonderheit liegt in der vertraglichen Absicherung der Beziehungen, die vor allem zur Sicherheit und Vorhersehbarkeit der Hilfe für die AKP-Staaten beigetragen hat. Diese Tradition soll mit der Verhandlung eines Lomé-Nachfolgeabkommens fortgeführt werden. Internationale Entwicklungen wie Globalisierung oder der Zusammenbruch der sozialistischen Systeme sowie die Notwendigkeit, gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit die finanziellen Mittel für die Zusammenarbeit zu rechtfertigen, geben aber einen veränderten Rahmen für die Neuordnung der Zusammenarbeit vor. Beide Partner sehen denn auch die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit grundlegend zu reformieren und effizienter zu gestalten. Dies gilt für alle drei Säulen, den politischen Dialog, die Entwicklungszusammenarbeit sowie die Handelsbeziehungen.

2. Schwerpunkte des EU-Verhandlungsmandats und zentrale Bereiche der laufenden Verhandlungen

2.1 Organisation der Verhandlungen

Nach inhaltlichen Schwerpunkten sind vier Verhandlungsgruppen gebildet worden. Die Zentrale Verhandlungsgruppe besitzt die Gesamtverantwortung für die Verhandlungen, ist aber beispielsweise auch für die allgemeinen Ziele und die politische Dimension der Partnerschaft fachlich verantwortlich. Daneben bestehen die drei Fachgruppen „Investitionen, Privatsektor und Entwicklungsstrategien“, „Handel“ und „Finanzielle Zusammenarbeit“. Die Verhandlungen selbst werden auf drei Ebenen geführt. Die fachliche Vorbereitung von Texten oder Berichten wird in informellen Arbeitsgruppen durch Experten der Kommission und von Mitarbeitern des AKP-Sekretariats in Brüssel geleistet. Die Ergebnisse

* Informationen über den aktuellen Verhandlungsverlauf sowie verschiedene Hintergrunddokumente – insbesondere zum Handel – können bei der Web-Site der Kommission unter der Adresse – http://www.europa.eu.int/comm/dg08/event/negotiation_en.htm abgerufen werden.

der Experten werden dann auf Botschaferebene in der Regel einmal im Monat diskutiert. Verhandlungsführer sind für die EU die Kommission und für die AKP-Staaten bevollmächtigte AKP-Botschafter wobei die Mitgliedstaaten der EU als Beobachter teilnehmen können. Das Interesse der Öffentlichkeit konzentriert sich jedoch auf die Verhandlungen auf Ministerebene, wie sie zuletzt im Juli in Brüssel und davor im Februar 1999 in Dakar stattfanden.

Der Verhandlungsrahmen für die Kommission bzw. die Mitgliedstaaten der EU sind in den am 29. Juni 1998 vom Rat der Außenminister beschlossenen Richtlinien. Der hierdurch vorgegebene Rahmen muß während der laufenden Verhandlungen ausgefüllt bzw. fortentwickelt werden und schließlich in konkrete Vertragstexte umgesetzt werden. Die Kommission unterbreitet hierzu in einer eigens eingerichteten Ratsarbeitsgruppe den Mitgliedstaaten der EU Vorschläge zur Prüfung und Billigung, die dann in den laufenden Verhandlungsprozeß eingespeist werden.

Es wird angestrebt, in der für Dezember geplanten 3. Ministerkonferenz Einigung über das Lomé-Nachfolgeabkommen zu erzielen.

2.2 Grundsätze der zukünftigen Zusammenarbeit

Das derzeit bestehende Lomé-Abkommen (1990–2000) ist ein kompliziertes, wenig flexibles und umfangreiches Vertragswerk. Seine fehlende klare Struktur ist eine der Ursachen für die Schwächen der Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten. Häufig wird in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit betont, das Lomé-Abkommen zu vereinfachen und lesbarer zu gestalten. In die zukünftige Zusammenarbeit werden deshalb einige eindeutige Grundsätze aufgenommen werden, die für alle Bereiche der Zusammenarbeit eine Orientierung bzw. Leitlinie darstellen.

Eines der Hauptziele, das durch die Festlegung von neuen Grundsätzen erreicht werden soll, ist, die finanziellen Mittel verstärkt in die Staaten zu lenken, in denen die Voraussetzungen für eine nachhaltige Wirkung der Zusammenarbeit am besten sind. Dies bedeutet eine Abkehr von dem bisherigen Prinzip weitgehend fester Mittelzusagen für die einzelnen AKP-Staaten, die eine Umverteilung der Ressourcen zwischen den einzelnen AKP-Staaten im Prinzip ausschloß und die Reserven des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) anschwellen ließ.

Die vier nachfolgend genannten fundamentalen Grundsätze fassen die Philosophie der zukünftigen Beziehungen der EU mit den AKP-Staaten zusammen. Ihre Umsetzung soll der Förderung der Oberziele des zukünftigen Lomé-Abkommens wie Frieden, Sicherheit und Stabilität, Armutsbekämpfung, Integration in die Weltwirtschaft, nachhaltiges Wachstum dienen.

- **Ownership:** Die AKP-Staaten sollen ihre Entwicklungsstrategien in eigener Regie festlegen. Denn Voraussetzung für eine nachhaltige Zusammenarbeit ist, daß die AKP-Staaten sich Entwicklungsziele zu eigen machen und

ernsthaft daran interessiert sind, im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Umsetzung der Ziele zu arbeiten.

- **Partizipation und Förderung der Eigenverantwortung** durch Einbeziehung eines breiten Spektrums von Akteuren. Mit diesem Grundsatz soll die Beteiligung aller betroffenen Gruppen an der Entwicklung von Strategien, Programmen usw. gesichert werden, um die Zusammenarbeit auf ein breites Fundament zu stellen.
- **Dialog.** Der Dialog soll sich auf alle Bereiche der Zusammenarbeit – nicht nur auf den politischen Dialog – erstrecken. Es wird eine partnerschaftliche Zusammenarbeit angestrebt. Das Prinzip der Vertraglichkeit bzw. der Einhaltung gegenseitiger Rechte und Pflichten soll anstelle von Konditionalität treten.
- **Differenziertes Konzept:** Modalitäten und Prioritäten der Kooperation werden auf die Bedürfnisse bzw. auf die vorliegenden langfristigen Entwicklungsstrategien der einzelnen Staaten angepaßt.

Über diese Grundsätze besteht Einigkeit zwischen den Verhandlungspartnern.

2.3 Politische Dimension

Wie im laufenden Abkommen werden sich die EU und die AKP-Staaten auf die Einhaltung von wichtigen internationalen Konventionen auch in Zukunft verpflichten. Darüber hinaus werden sogenannte wesentliche Bestandteile für das Lomé-Abkommen festgelegt, die die politische Basis für die Zusammenarbeit darstellen. Diese Elemente werden von der EU in Abkommen mit Drittstaaten grundsätzlich gefordert. Ferner wird das zukünftige Abkommen eine Nichterfüllungsklausel enthalten, die die Folgen bei einer Verletzung wesentlicher Vertragsgrundsätze regelt. Ein wichtiges Anliegen der Neuordnung der Zusammenarbeit ist die Intensivierung des politischen Dialogs.

2.3.1 Die wesentlichen Elemente und verantwortungsvolle Regierungsführung

Das laufende Lomé-Abkommen (vgl. Artikel 5) kennt drei sogenannte wesentliche Bestandteile der Zusammenarbeit: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Über deren Beibehaltung im zukünftigen Abkommen besteht Einvernehmen zwischen den AKP-Staaten und der EU. Die Bedeutung der wesentlichen Bestandteile liegt nicht zuletzt darin, daß bei deren Verletzung ein Verfahren (Nichterfüllungsklausel, vgl. unten) vorgesehen ist, das als mögliche Maßnahme die teilweise oder vollständige Unterbrechung der Zusammenarbeit vorsieht. Dies ist derzeit mit mehreren AKP-Staaten der Fall, beispielsweise Togo, Sudan, DR Kongo usw.

Eine der zentralen Forderungen der EU in den laufenden Verhandlungen ist die Aufnahme des Prinzips der verantwortungsvollen bzw. guter Staatsführung

als viertes neues wesentliches Element. Verantwortungsvolle Staatsführung gilt heute als notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit. Die Definition sollte nach EU-Auffassung Aspekte wie Transparenz der öffentlichen Haushalte, Rechenschaftspflicht, Rechtsgrundlagen für die Mittelbewirtschaftung, Reformen der Verwaltung, Justiz und Gesetzgebung, Bürgerbeteiligung und vor allem auch Korruptionsbekämpfung erfassen.

Die AKP-Staaten erkennen die Bedeutung von guter Staatsführung an und verweisen auf den Text des bestehenden Abkommens, der gute Staatsführung als Zielgröße bereits in ausreichender Form enthält. Sollte die verantwortungsvolle Staatsführung wesentlicher Bestandteil des Abkommens werden, befürchten sie, daß sie für ihre nicht effizienten Verwaltungsstrukturen bestraft werden könnten. Darüber hinaus sei das Konzept zu umfassend, um als wesentliches Element klar definiert werden zu können.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß die AKP-Staaten schwache Verwaltungsstrukturen besitzen. Es besteht deshalb auch die Bereitschaft der EU, die Entwicklungsländer beim Aufbau von Institutionen zu unterstützen. Voraussetzung hierfür ist aber, daß sich die Entwicklungsländer selbst entsprechende Entwicklungsziele setzen, d.h., Verbesserungen anstreben und umsetzen. Deshalb steht für die EU keinesfalls die Aussetzungsmöglichkeit der Zusammenarbeit im Vordergrund, sondern vielmehr die unbestrittene fundamentale Rolle von verantwortungsvoller Regierungsführung in der Entwicklungspolitik. Dies wissen auch die AKP-Staaten. Für diese handelt es sich aber um einen nicht zuletzt psychologisch wichtigen Punkt, über den eine Einigung aus taktischen Gründen erst am Ende der Verhandlungen möglich sein wird.

2.3.2 Nichterfüllungsklausel

Nichterfüllungsklauseln sind Bestandteil vieler Assoziierungsabkommen der EU. Sie sind die rechtliche Grundlage, Vertragsverletzungen einer Partei zu ahnden. Besondere politische Empfindlichkeiten bestehen bei den AKP-Staaten darin, daß die Anwendung der Nichterfüllungsklausel eine einseitige oder sogar willkürliche Angelegenheit der EU ist.

Eine mit der Revision des laufenden Lomé-Abkommens eingeleitete neue Entwicklung, die dieser Befürchtung entgegenwirken sollte, stellt das seit Juni 1998 in Kraft getretene Verfahren nach Artikel 366a des Abkommens dar. Dieses sieht vor, daß von einer Vertragspartei Konsultationen gefordert werden können, wenn sie der Auffassung ist, daß eine andere Vertragspartei wesentliche Bestandteile des Abkommens verletzt hat. Damit wird der beschuldigten Partei Gelegenheit gegeben, die andere Partei über die Umstände zu informieren, bevor Suspendierungsmaßnahmen ergriffen werden. Von Konsultationen kann lediglich in sehr dringenden bzw. schwerwiegenden Fällen abgesehen werden. Das Konsultationsverfahren wurde zuletzt beispielsweise mit dem Niger durchgeführt, nachdem dort der amtierende Präsident einem Attentat zum Opfer fiel.

Unbestreitbar ist der positive politische Einfluß der EU auf die Entwicklungen im Niger, der durch den Konsultationsprozeß möglich wurde. Konsultationen werden von der Troika der EU (i. d. R. auf Botschaferebene) unter Delegationsleitung des EU-Vorsitzes mit der Staatsführung des betroffenen Staates geführt. Niger hat sich bspw. im Rahmen der Konsultationen verpflichtet, monatliche Berichte über die Fortschritte bei der Umsetzung des Demokratisierungszeitplanes der EU vorzulegen. Eben diese Fortschrittsberichte haben jetzt große Bedeutung für den internen politischen Prozeß im Niger erlangt. Sollte Niger den vereinbarten Zeitplan einhalten, wird die EU, gemäß dem nach Abschluß der Konsultationen getroffenen Ratsbeschluß, bis Ende des Jahres die Zusammenarbeit mit Niger schrittweise wieder normalisieren.

Im zukünftigen Abkommen hat man sich zur weiteren Stärkung des Partnerschaftsgedankens auf das Ziel verständigt, möglichst noch vor Einleitung eines formellen Konsultationsverfahrens bereits im Rahmen des regulären politischen Dialogs frühzeitig Probleme zu identifizieren und auszuräumen. Größere Differenzen zwischen den Verhandlungsparteien bestehen derzeit noch in konkreten Durchführungsfragen der zukünftigen Nichterfüllungsklausel. So wollen die AKP-Staaten nur gemeinsame Beschlüsse über Suspendierungsmaßnahmen akzeptieren und fordern selbst beim Dringlichkeitsverfahren die Möglichkeit von Konsultationen noch bevor eine Aussetzung beschlossen wird oder allgemein längere Fristen für die Verfahren. Gerade erstere Forderung kann offensichtlich keinesfalls von der EU akzeptiert werden. Die Bereitschaft der AKP-Staaten in diesen Fragen zu einer Einigung zu kommen, wird, wie beim o.a. Thema verantwortungsvolle Regierungsführung, erst am Ende der Verhandlungen bestehen.

2.3.3 Politischer Dialog

Der Politische Dialog ist zwar bereits im laufenden Lomé-Abkommen vorgesehen, ohne aber in der Praxis Bedeutung zu erlangen. Bislang beschränkt sich der Dialog auf einige Tagesordnungspunkte des einmal jährlich tagenden EU-AKP-Ministerrats. In Zukunft soll sich der politische Dialog ausdrücklich auf alle Themen, einschließlich der konkreten Entwicklungszusammenarbeit, erstrecken. Besondere Bedeutung soll der politische Dialog in den Bereichen Krisenprävention und -bewältigung sowie bei den o.a. Themen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Regierungsführung erlangen. Um dies zu erreichen, soll die Organisation des Dialogs regional und zeitlich flexibel erfolgen und die teilnehmende Ebene keinesfalls auf die politische beschränkt sein. Denkbar sind auch Treffen hoher Beamter, Sachverständiger oder Sonderbeauftragter.

Damit setzen sich die Partner ein sehr hohes Ziel. Inwieweit es zur Entwicklung eines wirklich umfassenden und vielschichtigen Dialogs mit breiter Beteiligung kommt, hängt von der Initiativfreudigkeit der Partner ab. Hier kann nur

festgestellt werden, daß die politische Ebene der EU bereits heute mit einer Vielzahl von Kooperationsräten usw. im Rahmen der vielfältigen EU-Außenbeziehungen zeitlich überlastet ist. Ferner müssen auch die begrenzten personellen Ressourcen der Verwaltungen zur Kenntnis genommen werden. Es bleibt zu ergänzen, daß mit dem Lomé-Abkommen nicht beabsichtigt ist, den politischen Dialog im Rahmen von anderen Institutionen, z.B. der UN, zu duplizieren. Trotz dieser Einschränkungen kommt im politischen Dialog der Wille zum Ausdruck, den Partnerschaftsgedanken zu intensivieren. Dies sollte auch mehr als ein stetiger Prozeß betrachtet werden, der durch das neue Abkommen ausgelöst werden sollte.

2.3.4 Rückübernahmeklausel

Die EU fordert in Assoziierungsabkommen seit einigen Jahren mit erheblichem Nachdruck die Aufnahme sogenannter Rückübernahmeklauseln. Eine entsprechende Forderung enthält auch das EU-Verhandlungsmandat. Damit soll für die AKP-Staaten eine Verpflichtung entstehen, auf Verlangen eines EU-Mitgliedstaates, ggfls. auch der EU, ein Rückübernahmeabkommen zu schließen. Inhalt von Rückübernahmeabkommen ist im Kern die administrative Zusammenarbeit bei der Rückführung von sogenannten ausreisepflichtigen Personen, z.B. bei der Beschaffung von Paßersatzdokumenten. Diese Forderung wird derzeit von den AKP-Staaten zurückgewiesen. Einigung besteht allerdings in dem Ziel, das Thema Migration mit seinen sehr unterschiedlichen und auch positiven Aspekten in den politischen Dialog aufzunehmen.

2.3.5 Zivilgesellschaft und Akteure der Partnerschaft

Die Minister/innen der EU und der AKP-Staaten haben sich bereits in Dakar darauf verständigt, daß die zukünftige Partnerschaft einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung einer aktiven und organisierten Zivilgesellschaft leisten soll. Hierbei wird die Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen oder einer breiten Definition der Akteure der EU-AKP-Partnerschaft betont. Die EU versteht darunter u.a., die Akteure der Partnerschaft im Rahmen des politischen Dialogs und bei der Erstellung von Strategien der Zusammenarbeit zu konsultieren und zu informieren. Ebenfalls sollen die Kapazitäten der verschiedenen Akteure aufgebaut und deren Einbeziehung bei der Durchführung von Programmen gewährleistet werden.

Die AKP-Staaten haben jedoch noch immer Befürchtungen, die zentrale Verantwortung der Regierungen könnte durch zu starke Rechte für die Zivilgesellschaft beeinträchtigt werden. Deshalb wurde in Dakar klargestellt, daß die letzte Verantwortung für die politischen Rahmenbedingungen, die Entwicklung von Strategien oder die Durchführung von Programmen bei den staatlichen

Autoritäten liegt. Im weiteren Verhandlungsverlauf wird es darauf ankommen, für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Partnerschaft einen möglichst klaren Rahmen vorzugeben.

2.4 Entwicklungsstrategien

In dem zukünftigen Kapitel zu Entwicklungsstrategien werden die wichtigen Bereiche bzw. der Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bestimmt. Besonderes Interesse der EU ist es, den Grundsatz kohärenter, auf die einzelnen Staaten maßgeschneiderter, Entwicklungsstrategien in den Vordergrund zu stellen. Entscheidend ist insofern, daß das Ziel, integrierte Entwicklungsstrategien zu erstellen, inzwischen von den AKP-Staaten akzeptiert wird. Darunter wird verstanden, daß wirtschaftliche, politische, soziale, kulturelle und Umweltaspekte in einer engen Beziehung zueinander stehen und bei der Aufstellung von Strategien und Programmen gleichermaßen berücksichtigt werden. Damit wird der Charakter einer reinen Aufzählung von verschiedenen Bereichen der Zusammenarbeit wie im laufenden Lomé-Abkommen beseitigt. Die zukünftigen Entwicklungsstrategien sollen vor allen folgende Bereiche erfassen:

- Investitionen und Förderung des Privatsektors
- Makroökonomische und strukturelle Reformpolitik
- Regionale und subregionale Integration u.a. als Mittel zur besseren Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft
- Sektorstrategien (Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und zu Sozialdiensten)

Wichtig aus EU-Sicht ist, verschiedene Querschnittsziele in die zukünftigen Abkommen aufzunehmen, die für alle o.a. Bereiche zu berücksichtigen sind:

- institutionelle Reformen und capacity-building
- gender-Aspekte sowie besondere Beachtung der Rolle von Frauen und Jugendlichen
- Umweltaspekte und Nachhaltigkeit der Entwicklung

Damit wird der inhaltliche Rahmen für die Entwicklungsstrategien vorgegeben. Die konkrete Durchführung der Zusammenarbeit wird im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit geregelt.

2.5 Instrumente der Partnerschaft – die finanzielle Zusammenarbeit

Den Instrumenten der Zusammenarbeit sowie den Verfahren zur Durchführung der finanziellen Zusammenarbeit kommt eine zentrale Bedeutung, insbesondere für die Erhöhung der Effizienz der Zusammenarbeit – ein Ziel, das die EU wie die AKP-Staaten hervorheben –, zu. Bisherige Verfahren sind häufig umständlich, unflexibel, langwierig und wenig koordiniert und aufeinander abgestimmt. Dieses vielleicht größte Defizit der Vergangenheit soll durch die Schaffung eines

kohärenten Verfahrens zur Vergabe der EEF-Mittel beseitigt werden. Hierfür schlägt die EU folgende Neuerungen vor, die trotz zum Teil großer Verhandlungsfortschritte in der Julikonferenz bei den AKP-Staaten teilweise noch auf Ablehnung stoßen:

2.5.1 Rationalisierung der Instrumente

Die Instrumente des zukünftigen Abkommens sollen nach EU-Vorschlag auf eine langfristige Programmierungsfazität sowie auf eine Investitionsfazität reduziert werden. Die Zersplitterung der bisherigen Instrumente, die nach getrennten Verfahren programmiert bzw. zugesagt werden, soll damit aufgehoben werden. Bisher können beispielsweise Mittel aus dem Nationalen Richtprogramm, aus Stabex (System zum Ausgleich von Schwankungen bei Exporterlösen) sowie aus der Strukturanpassung für den selben Bereich eingesetzt werden, ohne daß eine wirkliche Abstimmung aufeinander erfolgt.

Die AKP-Staaten lehnen die Abschaffung von Stabex und Sysmin (Förderinstrument insbesondere für krisenbetroffene Bergbauunternehmen) ab. Hintergrund für die derzeit unflexible Haltung ist die Befürchtung, die EU könnte ihre Hilfe aufgrund der Streichung dieser Instrumente zurückfahren, aber sicher auch intern divergierende Auffassungen, da einige AKP-Staaten überproportional von den Hilfen aus diesen Instrumenten profitieren.

2.5.2 Schwankende Ausfuhrerlöse und Bergbau

Aufgrund der Schwächen von Stabex und Sysmin hat die EU die Abschaffung dieser Instrumente vorgeschlagen. Hauptnachteil von Stabex ist, daß nur wenige Länder davon in der Vergangenheit profitierten und zugleich kein Anreiz zur Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen gegeben werden konnte. Sysmin ist insgesamt aus Sicht der EU nicht geeignet, nachhaltige und kohärente Entwicklungsstrategien für den Bergbausektor zu sichern, denn dieses Instrument lenkt die Finanzmittel nur in Länder, in denen der Bergbau eine wichtige Rolle spielt und dessen Bergbauindustrie sich zugleich in Schwierigkeiten befindet.

Auf die Möglichkeit, den Bergbausektor zu unterstützen, soll jedoch nicht verzichtet, sondern nur die Voraussetzungen hierfür sollen neu gestaltet werden. Wesentliche Voraussetzung für eine derartige Förderung wird sein, daß ein AKP-Staat den Bergbausektor in seine Entwicklungsstrategien – entsprechend dem Ownership-Prinzip – integriert und entsprechende Konzepte vorschlägt. Eine beinahe automatische Zuweisung von Mitteln für Bergbauindustrien in Krisen, wie im laufenden Lomé-Abkommen, wird damit nicht mehr erfolgen. Dafür werden aber auch Länder mit Bergbaupotential, die von Sysmin nicht profitieren, Mittel erhalten können.

Die EU hat bereits in Dakar zugesichert, auch in Zukunft das Problem stark schwankender Ausfuhrerlöse bei der finanziellen Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

sichtigen. So wird bei der Festlegung der Finanzbeträge für die einzelnen AKP-Staaten im nationalen Richtprogramm auch der Grad der Abhängigkeit von Ausfuhrerlösen – insbesondere im Grundstoffbereich – berücksichtigt werden können.

Ferner hat die EU in Dakar zugestimmt, daß zusätzliche Mittel im Falle sinkender Exporterlöse grundsätzlich gewährt werden können und eine Vereinfachung der Verfahren anzustreben sei. Die EU hat aber auch entsprechend der Vorgaben im EU-Mandat ausgeführt, daß dies nur dann in Frage kommen kann, wenn durch sinkende Ausfuhrerlöse eine Gefährdung von gesamtwirtschaftlichen Reformprogrammen oder auch Sektorprogrammen festzustellen ist. Die EU-internen Vorstellungen über das zukünftige Verfahren sind noch in Beratung. Ein wesentliches Prinzip wird sein, daß nur kurzfristige Exporterlösschwankungen berücksichtigt werden können. Langfristigen Markttrends oder Schwankungen aufgrund von Strukturwandel soll dagegen nicht Rechnung getragen werden. Eine von der Kommission entwickelte Idee ist, die o.g. Gefährdung von Reformen dann anzuerkennen, wenn infolge von Erlösschwankungen starke Rückgänge in den nationalen Haushalten eines AKP-Staats einhergehen, mit der Folge, daß eben die Finanzierung bereits genehmigter oder laufender Reformprogramme nicht mehr gewährleistet ist. Die Basis für die Bemessung der Exporterlösschwankungen ist ebenfalls noch in der Diskussion, wird aber nicht mehr einzelproduktbezogen ausgestaltet sein. Erfasst werden sollen Grundstoffe einschließlich Bergbauprodukte.

Die Leistungen werden in Form von Budgethilfen gewährt werden. Die gezielte Förderung von Produzenten oder Sektoren wie bislang im Rahmen von Stabex möglich, würde damit auf den Bereich der langfristigen Programmierung beschränkt.

2.5.3 Gleitende Programmierung und Vertraglichkeit statt Konditionalität

Die EU strebt die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der AKP-Staaten für ihre Entwicklungsstrategien zur Erhöhung der Effizienz in der Entwicklungszusammenarbeit an. Dies entspricht einem der vier oben genannten Grundsätze des zukünftigen Abkommens. Die Zusammenarbeit soll in Form von gegenseitigen vertraglichen Verpflichtungen durchgeführt werden. Durch diese Konstruktion sollen die AKP-Staaten zum einen vertragliche Sicherheit über die Höhe der möglichen finanziellen Zusammenarbeit erhalten, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß sie ihrerseits die getroffenen Vereinbarungen einhalten. Für die Höhe des in Aussicht gestellten Betrages, der mit Beginn der Laufzeit des neuen EEF je AKP-Staat festgelegt werden soll, werden sowohl Bedarfs- als auch Performance- bzw. Leistungskriterien herangezogen werden. Besondere Behandlung wird auch in Zukunft für die am wenigsten entwickelten Länder sowie für eingeschlossene oder Inselstaaten gewährt werden.

Im laufenden Lomé-Abkommen werden die Finanzmittel eines EEF weitgehend fest dem einzelnen AKP-Staat nach Anwendung von Bedarfskriterien

zugeordnet. Eine Neuerung der Revision von 1995 des Lomé IV-Abkommens ist jedoch, daß nach der Zusage von 70% des Betrages oder nach spätestens drei Jahren eine Überprüfung des Nationalen Richtprogramms durchgeführt wird. Diese Überprüfung findet derzeit statt.

Im zukünftigen Lomé-Abkommen wird – hierüber konnte in der Juliverhandlungskonferenz prinzipiell Einigung erzielt werden – eine gleitende Programmierung eingeführt werden, die einen Zeitraum von fünf Jahren erfaßt und alle zwei Jahre fortgeschrieben wird. Für die ersten zwei Jahre würden die Programme bzw. Projekte festgelegt werden, während die folgenden Jahre als Vorausschau dienen. Durch diese Vorausschau soll ein kontinuierlicher Prozeß der Vorbereitung von Programmen und Projekten eingeleitet werden und zugleich eine flexible Anpassung der nationalen Richtprogramme an veränderte Bedingungen möglich werden.

Alle zwei Jahre ist eine umfassende Revision der Programme im Lichte der aktuellen Lage der einzelnen AKP-Staaten vorgesehen. Dabei soll neben der Neubewertung der Bedarfskriterien auch anhand von Leistungskriterien eine kritische Gesamtbewertung der Fortschritte und Bemühungen eines Landes erfolgen. Für diese Bewertung werden insbesondere folgende Bereiche von Bedeutung sein:

- Verwaltung der nationalen Ressourcen (mit diesem Kriterium sollen insbesondere die verschiedenen Bereiche der verantwortungsvollen Regierungsführung erfaßt werden)
- Fortschritte mit Blick auf die Entwicklungsstrategie eines Landes, insbesondere bei der Armutsbekämpfung oder Bewahrung der natürlichen Ressourcen bzw. der Umwelt
- Durchführung von makroökonomischen und sektoriellen Reformen
- Fortschritte bei institutionellen Reformen
- Effizienz der Zusammenarbeit mit der EU

Entsprechend der Ergebnisse der Gesamtbewertung soll auch die Zuteilung der EEF-Mittel auf die einzelnen AKP-Staaten verändert werden können. Die genauen Verfahren hierfür sind noch nicht verhandelt worden. Die EU legt aber großen Wert darauf, daß die Bewertung von der EU und den AKP-Staaten im Sinne einer Partnerschaft gemeinsam durchgeführt wird.

2.5.4 Struktur der langfristigen Programmierungsfazität

Die EU schlägt die Aufteilung der langfristigen Entwicklungsfazität in zwei Bereiche vor:

Der erste Bereich soll im wesentlichen die Aufgaben der bisherigen Programmierung übernehmen, wobei eine Konzentration auf einige Sektorprogramme angestrebt wird, um die bisherige häufige Zersplitterung in eine Vielzahl von Projekten für die verschiedensten Sektoren zu beenden. Die Leistungskriterien werden zwar eine Rolle spielen, insgesamt wird hier aber der Bedarfscharakter überwiegen.

Der zweite Bereich soll dagegen kurzfristige zu vergebende Mittel für unvorhergesehenen Bedarf oder für makroökonomische Unterstützung beinhalten. Von letzteren werden die Staaten besonders profitieren, die eine besonders gute Performance oder Reformbereitschaft aufweisen. Die Leistungskriterien werden hier damit eine starke Rolle spielen und dazu beitragen, AKP-Staaten einen Anreiz zur Durchführung von Reformen zu geben. Letzteres könnte beispielsweise bedeuten, daß ein Land, das seine Reformgeschwindigkeit verstärken möchte, zusätzliche Mittel beantragen kann. Kurzfristiger Mittelbedarf kann aber auch als Folge starker Exporterlösverluste in Betracht gezogen werden. Ferner wird es möglich sein, Nothilfemaßnahmen aus diesem Teil der langfristigen Programmierungsfazität zu finanzieren (letzteres soll aber nur dann geschehen, wenn im EU-Haushalt die Mittel für diesen Zweck ausgeschöpft sind).

2.5.5 Weitere Maßnahmen zur Effizienzsteigerung – Koordinierung und Komplementarität

Die EU plant, die Kompetenzen der EU-Delegation vor Ort zu stärken, d.h., nach Möglichkeit die Zusammenarbeit zu dezentralisieren. Dies wird praktisch nur dann zum Erfolg führen, wenn die Personalausstattung entsprechend angepaßt wird. Ferner soll allgemein die Koordinierung der verschiedenen Geber verbessert werden und eine Konzentration der Zusammenarbeit auf einige wenige Sektoren erfolgen. Die konkreten Abläufe der Koordinierung der verschiedenen Geber sind aber nicht Gegenstand des zu verhandelnden Abkommens.

Einen Teil der Verantwortung für langsame Abläufe bei der Durchführung der Zusammenarbeit trägt auch die EU, deren interne Koordinierungsverfahren sehr viel Zeit in Anspruch nehmen, wobei der Mehrwert dieser umfangreichen Beteiligung umstritten ist. In Zukunft soll die Verantwortung des EEF-Ausschusses, in dem die Mitgliedstaaten über die von der Kommission vorgeschlagenen Projekte und Programme beraten, stärker auf die strategische Ebene verlagert werden, während eine zeitraubende Befassung mit Einzelprojekten vermieden werden soll.

Voraussetzung für eine entsprechende Aufgabenumverteilung ist aber, daß die Kommission zuverlässig die Qualität von Einzelprojekten oder Programmen garantieren kann. Inzwischen hat die Kommission auch umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung der eigenen Managementstrukturen und -verfahren eingeleitet.

2.5.6 Regionalförderung

Auch im zukünftigen Abkommen wird im EEF ein wesentlicher Betrag für die Regionalförderung und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit reserviert werden. Diese Förderung ist nicht zuletzt mit Blick auf die für den Abschluß von

Freihandelsabkommen dringend notwendigen Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration innerhalb der AKP-Gruppe von Bedeutung.

Die Förderung der regionalen Integration innerhalb der AKP-Gruppe wird von den Partnern gleichermaßen für wichtig befunden. Die Handelsbeziehungen zwischen den AKP-Staaten sind aufgrund hoher Zölle und anderer Restriktionen noch sehr wenig entwickelt und in der Regel sehr stark auf Drittstaaten ausgerichtet. Die Produktionsstrukturen sind entsprechend wenig diversifiziert. Der Handelsförderung innerhalb der einzelnen AKP-Regionen kommt insofern eine herausragende Stellung für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung größerer Märkte in den AKP-Staaten zu.

2.5.7 Bewertung

Insgesamt ist das von der EU vorgeschlagene Verfahren sehr ehrgeizig. Auf besondere Kritik stößt bei den AKP-Staaten, daß sie keine festen Mittelzusagen mehr bekommen sollen. Sie befürchten eine Konkurrenz um finanzielle Mittel, bei der gerade schwache Staaten benachteiligt werden könnten. Die Idee der EU ist dagegen, die Finanzmittel effizient und nachhaltig einzusetzen, und zwar in dem Land und in den Sektoren, wo dies am erfolgversprechendsten möglich ist. Ferner argumentiert die EU, daß bei planmäßiger bzw. vereinbarter Durchführung der Zusammenarbeit keine Korrekturen bei den Finanzbeträgen erwartet werden müssen.

Ein wichtiger Aspekt des zukünftigen Verfahrens ist ferner, die Anhäufung umfangreicher nicht programmierbarer Mittel im EEF zu vermeiden. Die gegenwärtig hohen Reserven sind vor allem Ergebnis von Aussetzungen der Zusammenarbeit mit einzelnen Staaten, von Krisenzuständen in AKP-Staaten oder verzögerter Abläufe bei der Programmierung. In Zukunft wird es dagegen möglich sein, nicht programmierte Mittel in die Reserve zu lenken und so für andere Staaten verfügbar zu machen.

Eine große Herausforderung für die Kommission wird es in Zukunft sein, die partnerschaftliche und gemeinsame Bewertung durchzuführen. Dies gilt umso mehr, als diese die Grundlage für ein Korrektur bzw. Umverteilung der Finanzmittelbeträge ausschlaggebend sein wird. Die Bereitschaft der AKP-Staaten, kritischen Beurteilungen von AKP-Staaten zuzustimmen, wird nicht in jedem Fall groß sein. Die AKP-Staaten wünschen in diesem Zusammenhang nicht nur transparente, sondern auch quantifizierbare Leistungskriterien. Eine zahlenmäßige Bewertung scheidet allerdings schon aus praktischen Erwägungen aus. Vielleicht geben dann in Zukunft die qualitativen (einseitigen) Bewertungen der Weltbank oder auch des IWF einen Anhaltspunkt für die zukünftige Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten.

2.6 Investitionsfazilität

Die Investitionsfazilität soll die bestehende Risikokapitalfazilität bzw. die Mittel für Zinssubventionen ersetzen und ein revolving Fonds werden. Starkes Gewicht soll der Fonds auf die Förderung langfristig lebensfähiger Unternehmen, vorwiegend im Privatsektor, legen. Seine Gelder sollen der Direktfinanzierung von Neuinvestitionen oder der Finanzierung über lokale oder gemeinschaftliche Finanzierungsinstitutionen, Privatisierungsvorhaben, dem Aufbau lokaler Finanzinstitutionen oder der privaten Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen dienen. Im Gegensatz zur Risikokapitalfazilität, deren Kreditverzinsung auf drei Prozent fixiert war, soll die Investitionsfazilität in der Regel Kredite zu marktüblichen Zinsen vergeben. Der Wegfall der bislang niedrig verzinslichen bzw. der Zinssubventionen der Risikokapitalfazilität wird von den AKP-Staaten jedoch abgelehnt.

Verwaltet wird der zukünftige Fonds wiederum von der EIB. Dabei soll eine enge Abstimmung mit der Kommission und dem Zentrum für industrielle Entwicklung erfolgen, um eine kohärente Strategie für die Entwicklung des Privatsektors zu garantieren.

2.7 Reform der Handelsbeziehungen

Die Regelung der zukünftigen handelspolitischen Zusammenarbeit ist ein schwieriger Verhandlungsbereich. Das Thema wird darüber hinaus sehr stark von Nichtregierungsorganisationen belegt, die in dem Vorschlag der EU, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit regionalen Wirtschaftszusammenschlüssen der AKP-Staaten zu schließen, meist eine nicht zu rechtfertigende Überforderung der AKP-Staaten sehen.

2.7.1 Vorschlag der EU

Die EU schlägt den AKP-Staaten vor WPA zu verhandeln, die 2005 in Kraft treten sollten. Dies bedeutet, daß die AKP-Staaten schrittweise ihre Märkte für die EU öffnen müßten. In einer Vorbereitungsphase von 2000 bis 2005 sollen die einseitigen Handelspräferenzen der EU zugunsten der AKP-Staaten auf gegenwärtigem Niveau fortgeführt werden. Vorzugsweise sollen die WPA mit regionalen Wirtschaftszusammenschlüssen der AKP-Staaten geschlossen werden. Es sind aber auch bilaterale Abkommen mit Staaten möglich, die derzeit keinem geeigneten regionalen Zusammenschluß angehören (z.B. Nigeria oder Ghana). Im Rahmen derartiger Abkommen könnte der Marktzugang der AKP-Staaten über das bestehende Lomé-Niveau hinaus verbessert werden.

Artikel XXIV GATT erlaubt die Bildung von regionalen Wirtschaftszonen als Ausnahme von der Meistbegünstigungsklausel unter der Einhaltung verschie-

dener Bedingungen. Diese Ausnahme wurde geschaffen, da man die regionale Integration insgesamt als einen förderlichen Schritt in Richtung multilaterale Liberalisierung betrachtet. Dagegen sind die derzeitigen einseitigen Lomé-Handelspräferenzen nur aufgrund einer zeitlich befristeten Ausnahmeregelung (WTO-Waiver) möglich, denn die Lomé-Präferenzen diskriminieren Nicht-AKP-Entwicklungsländer.

Nicht-AKP-Entwicklungsländer bekommen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzschemas der EU zwar ebenfalls Zollpräferenzen eingeräumt, diese sind aber aufgrund von Graduierungsmechanismen und des Ausschlusses von bestimmten sensiblen Produkten teilweise deutlich weniger vorteilhaft als die Lomé-Präferenzen.

Die Hautoption zum EU-Vorschlag wäre die Verbesserung des APS möglichst auf das gegenwärtige Lomé-Präferenzniveau. Diese Option, der von nördlichen Mitgliedstaaten der EU viel Sympathie zukommt, stößt jedoch auf erhebliche praktische und politische Probleme. Eine Expertenanalyse hat ergeben, daß eine Verbesserung des APS verbunden mit einer Differenzierung zugunsten von AKP-Staaten entweder technisch nicht machbar ist oder aber auf erhebliche GATT/WTO-rechtliche Bedenken stößt. Eine breite Verbesserung des APS für sämtliche Entwicklungsländer würde politisch in der EU nur schwer durchsetzbar sein und hätte die Wirkung, daß sich zugleich der Wettbewerb der AKP-Staaten mit anderen Entwicklungsländern verstärken würde. Aus diesen Gründen lehnen die AKP-Staaten die APS-Option ab.

In ihrem Verhandlungsmandat hat die EU aber als Auffanglösung festgelegt, daß sie die Möglichkeiten einer Verbesserung des APS für die Staaten prüfen wird, die nicht Mitglied einer WPA werden können. Für die am wenigsten entwickelten Staaten strebt die EU bis zum Jahr 2003 unabhängig davon den zollfreien Zugang für fast alle Produkte an. Dadurch wird aber das Problem verstärkt, daß diese Staaten aus reinen Marktzugangsinteressen heraus keinen Anreiz haben, WPA zu verhandeln.

Diese kurze Analyse zeigt – bei isolierter Betrachtung des Umfangs des Marktzugangs – Vorteile für den EU-Vorschlag. Deutlich wird aber auch eine sehr zentrale Frage: Ist es gerechtfertigt, eine Sonderbehandlung der AKP-Staaten auch im Handelsbereich fortzuführen? Denn Freihandelsabkommen stellen letztlich nur eine GATT/WTO-konforme Diskriminierung dar. Die EU hat sich dafür entschieden, die historischen und besonderen Beziehungen zu den AKP-Staaten auch im Handel fortzuführen.

Eine weitere grundsätzliche Frage ist der Nutzen einseitiger Handelspräferenzen. Verschiedene Analysen zeigen, daß nur in wenigen Produktbereichen und nur einige Länder wirklich Nutzen aus diesen Präferenzen gezogen haben. Besonders vorteilhaft für manche AKP-Staaten ist der durch die Grundstoffprotokolle zugesicherte Marktzugang bei Bananen, Zucker, Rindfleisch und Rum. Die Diversifizierung von Wirtschaftsstrukturen ist mit wenigen Ausnahmen durch die Präferenzen nicht gefördert worden. Der Anteil der AKP-Staaten am Welt-handel ist in den letzten Jahrzehnten ständig zurückgegangen – ein Trend, der

bei anderen Entwicklungsländern mit geringeren Handelspräferenzen nicht zu beobachten ist.

2.7.2 Die Impaktstudien

Um Machbarkeit und Auswirkungen von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen bewerten zu können, hatte die Kommission Studien in Auftrag gegeben, die sich auf unterschiedliche bestehende Wirtschaftszusammenschlüsse der AKP-Staaten beziehen. Diese sollten nicht nur Auswirkungen von WPA bewerten, sondern auch Vorschläge zur Umsetzung von WPA machen. Erwartungsgemäß kommen die Studien zu dem Ergebnis, daß Vor- und Nachteile von WPA sich sehr differenziert auf die verschiedenen AKP-Staaten oder Regionen auswirken. Sie bestätigen die grundsätzlich im Rahmen von WPAs zu erwartenden Entwicklungen, wie unterschiedliche Auswirkungen auf bestehende Handels- und Produktionsstrukturen (trade creation und trade diversion), Vorteile für die Verbraucher, Ausfall von wichtigen Zolleinnahmen, Stärkung der regionalen Integrationsprozesse, positive Auswirkung auf Reformprozesse usw. Da jedoch mit einer Vielzahl von Annahmen gearbeitet wurde und beispielsweise dynamische Prozesse kaum berücksichtigt werden konnten, sind die quantitativen Ergebnisse mit großer Vorsicht zu betrachten. Dies gilt im besonderen Maße für die zu erwartenden Einbußen bei den Zolleinnahmen.

Ein Problem stellt die unterschiedlich weit fortgeschrittene regionale Integration in den AKP-Staaten dar, die einem schnellen Beginn von WPA-Verhandlungen entgegensteht. Dieses Problem zeigt sich auch darin, daß die Verhandlungskapazitäten der regionalen Organisationen überwiegend unzureichend sind.

Die EU ist sich bewußt, daß die Einführung von WPA eine radikale und ambitionöse Änderung der derzeitigen Handelsregelung bedeutet. Ohne Zweifel werden dadurch Anpassungsprozesse in den AKP-Staaten erforderlich, die mit erheblichen Nachteilen und sozialen Problemen verbunden sein können. Ein Vorteil sollte aber besonders beachtet werden: Um die Eingliederung der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft voranzubringen, sind WPA, deren Umsetzung nach EU-Vorschlag erst im Jahre 2017 abgeschlossen sein muß, ein geeignetes Instrument.

Auf die unzweifelhaft fortschreitende Erosion der Handelspräferenzen bzw. der zunehmenden Globalisierung der Weltwirtschaft wäre es risikoreich, mit einem protektionistischen Ansatz zu reagieren. Der geringe Nutzen, den die AKP-Staaten aus den einseitigen Handelspräferenzen in der Vergangenheit ziehen konnte, stützt diese Aussage. Der Vorschlag WPA macht dagegen klar, daß die AKP-Staaten unausweichlich ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern müssen. Er läßt aber zugleich den AKP-Staaten Zeit, sich auf die Liberalisierung vorzubereiten. Analysen des IMF zeigen denn auch, daß Liberalisierung notwendige Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung ist und die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit positiv beeinflusst.

2.7.3 Begleitstrategie

Die kritische Diskussion des EU-Vorschlags für WPA konzentriert sich zumeist auf Handelsfragen oder Marktzugangsfragen im engeren Sinne. Wenig gewürdigt wird der integrierte Ansatz des zukünftigen Lomé-Abkommens, insbesondere die Ziele, die mit der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit erreicht werden sollen. Es geht also um die partnerschaftliche Erreichung eines Ziels – Integration in die Weltwirtschaft – wofür mit dem Abschluß des Rahmenabkommens ein politisches Signal gesetzt werden muß.

Aus dem zukünftigen EEF werden gerade deshalb auch Maßnahmen in AKP-Staaten gefördert werden, die auf das neue Handelsregime vorbereiten. Ausdrücklich hat die EU in ihrem Mandat zugesagt, für die am wenigsten entwickelten Länder zusätzliche Mittel bereitzustellen, falls sie – was wünschenswert wäre – Mitglied einer WPA werden wollen. Wirtschaftliche und institutionelle Reformen, Strukturanpassungsmaßnahmen, die Förderung des privaten Sektors oder die Stärkung der Kapazität, überhaupt Handel zu betreiben, werden Schwerpunktbereiche in der Zusammenarbeit sein. Hier liegt denn auch der Schlüssel zum Erfolg. Voraussetzung ist, daß die AKP-Staaten in ihren nationalen Entwicklungsstrategien derartig langfristige Ziele festlegen (Ownership). Ohne diese Zielsetzung, dies hat die Vergangenheit gezeigt, kann auch aus einseitigen Handelspräferenzen nur sehr begrenzter Nutzen gezogen werden.

2.7.4 Rahmenabkommen und spätere technische Umsetzung der WPA-Option

Im Rahmenabkommen soll in erster Linie verbindlich und überzeugend ein Prozeß der Neugestaltung der handelspolitischen Beziehungen festgelegt werden. Dies ist Voraussetzung, um den notwendigen Waiver bei der WTO für die befristete Fortführung der einseitigen Lomé-Präferenzen auf gegenwärtigem Niveau in der Vorbereitungsphase zu erhalten. Dabei stellt sich das Problem, daß die WTO nur über die GATT/WTO-Konformität konkret vorliegender Abkommen entscheiden kann. Vorabgarantien sind von der WTO nicht zu erhalten. Die Länge der Vorbereitungsphase ist vor diesem Hintergrund einer der kritischen Faktoren für das zukünftige Abkommen, auf den WTO-Mitglieder besonders sensibel reagieren werden. Dabei muß beachtet werden, daß die EU- und AKP-Staaten gemeinsam nicht die notwendige Dreiviertelmehrheit für einen Waiver in der WTO besitzen.

Im Rahmenabkommen kommt es damit auf eine klare Definition der Ziele und Prinzipien an. Dabei können sich die Partner auch auf den Grundsatz der Berücksichtigung der unterschiedlichen Entwicklungsniveaus und Voraussetzungen der einzelnen AKP-Staaten und -Regionen verpflichten. Dies kann z.B. durch eine möglichst flexible Interpretation der WTO-Regeln geschehen. Die Umsetzung dieser Grundsätze kann jedoch erst bei den Verhandlungen konkreter WPA in differenzierter Weise erfolgen. Dabei werden durch sektor- oder auch

produktweise Analysen differenzierte Zeitpläne für die Liberalisierung der Märkte entwickelt werden. Die Möglichkeiten, sensible Produkte von einer Liberalisierung auszuschließen oder in begründeten Ausnahmefällen über 10 oder 12 Jahre hinausgehende Übergangsfristen zu vereinbaren, sollten dann ausgeschöpft werden. Dies gilt in verstärktem Maße für die am wenigsten entwickelten Länder. Im geplanten Abkommen mit Ägypten zeigt die EU bereits Flexibilität, denn es wird eine 15-jährige Übergangsfrist im Bereich Automobile vorgesehen. Eine Zulassung von WPA, die differenziert auf die Situation der Entwicklungsländer Rücksicht nehmen, durch die WTO darf als wahrscheinlich gelten. Die anstehenden WTO-II-Verhandlungen können ggfs. diesbezüglich noch mehr Klarheit schaffen, sollten jedoch schon aus zeitlichen Gründen nicht mit den laufenden Verhandlungen gekoppelt werden.

2.7.5 Aktueller Verhandlungsstand

Im Februar haben sich die EU- und AKP-Minister darauf verständigt, daß bis Juli Experten insbesondere den WPA-Vorschlag, aber auch andere Optionen, wie die Verbesserung des APS, analysieren. Gleichzeitig stellten sie fest, daß die einseitigen Lomé-Handelspräferenzen nicht zeitlich unbefristet fortgeführt werden können. Ferner hat man sich bereits darauf verständigt, daß eine Vorbereitungsphase bis zur Einführung einer alternativen Handelsregelung erforderlich ist. Allerdings fordern die AKP-Staaten hierfür zehn Jahre, während die EU nur fünf Jahre anbietet. Hinter diesen Ergebnissen verbirgt sich im Prinzip die Bereitschaft der AKP-Staaten, den EU-Vorschlag im Grundsatz zu akzeptieren, nachdem inzwischen die APS-Option zurückgestellt wurde. Es gibt auch immer häufiger Informationen, daß einige Wirtschaftszusammenschlüsse ein echtes Interesse an WPA haben. Dies gilt vor allem für die UEOMA (Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft), die einen Großteil ihres Außenhandels (über 50%) mit der EU abwickelt. Insgesamt werden die Verhandlungen dadurch erschwert, daß der EU-Vorschlag unterschiedlich interessant – die Karibik hat beispielsweise die Kapazitäten, mit der EU zu verhandeln, zugleich aber ein politisch und wirtschaftlich stärkeres Interesse, mit dem amerikanischen Kontinent die Handelsbeziehungen zu vertiefen – für die einzelnen AKP-Regionen ist, die AKP-Staaten aber in den Verhandlungen auf die Einheit der AKP-Gruppe hinweisen.

3. Ausblick

Die Fortführung der historischen Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten wird auf ein neues Fundament gestellt werden. Vorerst müssen aber noch schwierige Probleme zwischen den Verhandlungspartnern beseitigt werden. Erfahrungsgemäß werden diese zeitgleich mit der Finanzregelung des dann 9. EEF am Ende der Verhandlungen gelöst. Über die Höhe der Ausstattung des

neuen EEF kann derzeit nur spekuliert werden, die hohen Steigerungen der Vergangenheit dürften sich aber wegen des Spardrucks in allen EU-Mitgliedstaaten nicht wiederholen. Im weiteren Verhandlungsverlauf wird es nicht nur auf Kompromißbereitschaft ankommen, sondern auch auf die Überzeugungskraft der EU, daß die AKP-Staaten von einer umfassenden Reform der Zusammenarbeit und Erhöhung der Qualität profitieren werden.

Häufig wird die Frage gestellt, ob sich die EU zusätzlich zu den einzelnen EU-Mitgliedstaaten in der Entwicklungszusammenarbeit engagieren soll. Sicherlich gibt es noch viele zu lösende Probleme hinsichtlich der Effizienz und Qualität der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Zu nennen ist dabei auch die notwendige Verbesserung der Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten und die Erhöhung der Komplementarität in der Entwicklungszusammenarbeit der verschiedenen Geber. Das zukünftige Lomé-Abkommen wird eine neue Basis schaffen, die nicht nur die Wirksamkeit der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten steigern wird, sondern das politische Gewicht der EU und damit ihrer Mitgliedstaaten im internationalen Kontext steigern kann.

Abstracts

The article informs about the present situation of the current negotiation-process between the European Union and the ACP-states. There is a short introduction about the organizational scheme of the negotiation-process. Furthermore the article informs about the different aims and the conflicts concerning the new Lomé-contract. In particular topics like good governance, principles for a renewal of the financial relations like the combination of the different instruments to one program facility or one investment facility and the strengthening of the political dialogue. The author also deals with the problems concerning the new conceptualization of the trade-relations.

Der Artikel berichtet über den aktuellen Stand der laufenden Verhandlungen der Europäischen Union mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks über ein Lomé-Nachfolgeabkommen. Einer kurzen Information über die Organisation der Verhandlungen folgt eine Darstellung der wichtigsten angestrebten Änderungen im zukünftigen Abkommen sowie eine Auseinandersetzung mit den schwierigen Verhandlungsbereichen: Unter anderem werden hier die Themen verantwortungsvolle Regierungsführung, neue Grundsätze für die finanzielle Zusammenarbeit – rollierende Programmierung und Zusammenfassung der Instrumente auf eine langfristige Programmierungsfazilität sowie eine Investitionsfazilität – sowie die Stärkung des politischen Dialogs behandelt. Ferner werden die Probleme im Bereich der Neugestaltung der Handelsbeziehungen herausgearbeitet.

Ernst Stöckl-Pukall, E-mail: stoeckl@bmz.bund.de

Journal für Entwicklungspolitik XV/2, 1999, S. 293–308

Susanna Wolf

Die handelspolitische Zusammenarbeit als Hindernis oder Schub für die Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft?

Als 1975 das erste Lomé-Abkommen zwischen der EG und 46 AKP-Staaten geschlossen wurde, galt es allgemein als Modell für eine Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Nach 25 Jahren steht diese Partnerschaft auf dem Prüfstand. Während über die Ziele der Zusammenarbeit weitgehend Einigkeit besteht, unterscheiden sich die Positionen der beiden Parteien hinsichtlich der Instrumente beträchtlich.

Das übergeordnete Ziel der Abkommen ist eine Unterstützung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung in den AKP-Staaten. Dabei soll der Mensch im Mittelpunkt stehen. Daher gehört mittlerweile auch die Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu den Zielen der Lomé-Abkommen. Die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft nimmt ebenfalls eine zentrale Stellung ein. Die Ursachen, warum dieses Ziel in der Vergangenheit nicht erreicht wurde, und die Erfolgsaussichten verschiedener Vorschläge für die zukünftige handelspolitische Zusammenarbeit sollen hier beleuchtet werden.

1. Probleme der bisherigen Handelsregelungen

Von Anfang an bestand die Entwicklungszusammenarbeit der EU nicht nur aus finanziellen Transfers, sondern auch aus handelspolitischen Elementen. Die Instrumente der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten, die im weitesten Sinne die Handelsförderung zum Ziel haben, lassen sich in drei Gruppen unterteilen:

- Die Zollpräferenzen der EU garantieren freien Marktzugang für 99% aller AKP-Exportprodukte, die nicht der EU-Agrarmarkordnung unterliegen. Für Bananen, Zucker, Rum und Rindfleisch werden den AKP-Staaten zollfreie Quoten gewährt. Dadurch soll der Export ausgeweitet und diversifiziert werden.
- Die Ausgleichszahlungen zur Stabilisierung der Exporterlöse für landwirtschaftliche Rohstoffe (Stabex) sowie Bergbauerzeugnisse (Sysmin) sollen die starke Abhängigkeit der Exporterlöse von schwankenden Rohstoffpreisen verringern.
- Investive Finanzmittel werden z.B. für den Aufbau von Infrastruktur, Bereitstellung von Risikokapital für private Investitionen, Bildungsprogramme und das Marketing von AKP-Produkten bereitgestellt.

In ihrem Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert schlägt die Kommission folgende