

Journal für Entwicklungspolitik X/2, 1994, S. 139 — 160

Peter Christian Fellner¹

DIE VERTRAGSWERKE VON LOMÉ — EINE KURZEINFÜHRUNG

Abstract

The Lomé Conventions comprise a preferential trade regime, classical development cooperation and several other areas like a ban on moving toxic and radioactive waste, human rights regulations etc. From 94 Articles in 1975 this complex treaty grew to no less than 369. The paper gives a brief overview on the different aspects of Lomé, analysing the diminishing relevance of the trade preferences, the more and more sophisticated instruments of development cooperation, the problems to be faced in practice, and finally it presents an outlook on possible evolutions of the Convention during the ongoing negotiations on Lomé 'Four and a Half' (the mid-term partial revision).

Von Lomé I zu Lomé 4 1/2²

Mit dem Beitritt Großbritanniens (1973) sollten auch die Staaten des Commonwealth präferentielle Konditionen — insbesondere finanzielle Zuwendungen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds — erhalten, wie sie den ehemaligen französischen Kolonien schon durch die Verträge von Yaoundé und der Ostafrikanischen Gemeinschaft durch das Arusha-II-Abkommen gewährt wurden. Diese umfassende Erweiterung machte eine grundlegende Rekonstituierung der vertraglichen Regelungen notwendig.

Der Lauf der Verhandlungen fügte es, daß die 49 afrikanischen, karibischen und pazifischen Länder zu einer „festgefügt Gruppe mit nur einem Sprecher“ zusammenwuchsen.³ Diese AKP-Staaten und die damals neun Mitglieder umfassende Europäische Wirtschaftsgemeinschaft unterzeichneten am 28. Februar 1975 das Abkommen von Lomé.

Der zähe Gang der Verhandlungen machte eine Reihe von Kompromissen nötig, deren Ergebnisse das Abkommen prägen. Wieder wurde ein

1 Für seine Mitarbeit an der Redaktion dieses Artikels darf Herrn Georg Richard an dieser Stelle gedankt werden.

2 Zur historischen Entwicklung der Assoziierungspolitik der Europäischen Gemeinschaft siehe den Teil von Franz Breitwieser in diesem Band.

3 Achter Gesamtbericht der Gemeinschaften, 1974, Ziff. 408.

neuer Europäischer Entwicklungsfonds (EEF) geschaffen, der — unter Berücksichtigung der neu hinzugekommenen Länder — wesentlich aufgestockt werden mußte. Er wurde auch zur Finanzierung von Ausgleichszahlungen im Falle von Exporterlösrückgängen verwendet. Das neue „STABEX“-System⁴ greift sowohl bei Ernterückgängen als auch bei Preisverfall ein und gilt als die wesentlichste Neuerung, die Lomé brachte.

Das Abkommen war — wie seine Vorgänger — auf fünf Jahre ausgelegt und trat am 1. April 1976 in Kraft. In seinem Verlauf traten noch 12 Länder der AKP-Gruppe und dem Lomé-Abkommen bei.⁵

Das zweite Abkommen von Lomé wurde am 31. Oktober 1979 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und 58 AKP-Staaten unterzeichnet und trat am 1. Jänner 1981 in Kraft. Hat man auch für Lomé II mit tiefgreifenden Neuerungen gerechnet, so wurden diese Erwartungen enttäuscht. Das neu eingeführte SYSMIN,⁶ das auf Bergbauerzeugnisse Anwendung fand, hatte mit der, einen Rechtsanspruch auf automatische Ausgleichszahlung verleihenden, STABEX-Regelung nichts zu tun. SYSMIN dient dem erklärten Ziel, die Versorgung der Gemeinschaft mit mineralischen Rohstoffen sicherzustellen und die Entscheidung über die Vergabe von Mitteln bleibt der Gemeinschaft vorbehalten.

Auch das im Dezember 1984 unterzeichnete dritte Abkommen von Lomé war von keinen tiefschürfenden Neuerungen geprägt. Beeinflusst durch das 1982 erschienene Pisani-Memorandum⁷ nahm die Bedeutung der ländlichen gegenüber der industriellen Entwicklung zu, wurde auf die Einbeziehung der langfristigen Entwicklungsprobleme (z.B. Umweltaspekte, Ernährungssicherung) und die Berücksichtigung sozialer und kultureller Gesichtspunkte gesteigerter Wert gelegt.

Die vom 1986 beigetretenen Spanien geforderte Erweiterung der Präferenzen von Lomé auf die früheren Kolonien Lateinamerikas war nicht durchzusetzen, und so standen sich beim Abschluß des vierten Abkommens am 15. Dezember 1989 das Europa der Zwölf und 68 AKP-Staaten gegenüber, von denen sich die weitaus überwiegende Zahl in Afrika befindet.

Waren sämtliche Vorgänger-Abkommen jeweils auf fünf Jahre abgeschlossen worden, so hat Lomé IV eine Laufzeit von zehn Jahren, also bis zur Jahrtausendwende.⁸ In Anbetracht der bedeutenden weltpolitischen Veränderungen seit dem Vertragsabschluß im Jahre 1989 scheinen die derzeit laufenden Verhandlungen zur Teilrevision doch wesentlich weiter zu

4 STABILisierung der EXporterlöse.

5 Surinam, Seychellen, Komoren, Kap Verde, Sao Tomé und Príncipe, Papua New Guinea, Djibouti, die Solomon Inseln, Tuvalu, Dominika, Saint Lucia, Kiribati.

6 SYStem für MINeralien.

7 Ein 1982 erschienenes Kommissions-Papier.

8 Es trat am 1.9.1991 in Kraft.

gehen als dies von den Vertragsredakteuren ursprünglich beabsichtigt gewesen war.

Die Ziele des Lomé-Abkommens

Das Vertragswerk von Lomé ist das einzige dauerhafte multilaterale Instrument des Nord-Süd-Dialoges, bei dem zwischen einer Gruppe von sogenannten Entwicklungsländern und einer Gruppe von Industriestaaten völkerrechtlich verpflichtende Regelungen ausgehandelt werden. Andere Fora stehen praktisch nicht zur Verfügung, was über die Zeit dazu führte, daß im Rahmen der Verhandlungen immer neue Themen aufkamen, welche im Rahmen dieses Vertragswerkes geregelt werden sollten.

Die Ziele von Lomé IV sind:⁹

- die Handelsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien zu stärken
- die AKP-Staaten in ihren Bemühungen um eine selbst-verantwortliche Entwicklung zu unterstützen (Förderung der Innovations-Kapazität und der Fähigkeit, Technologien zu adaptieren)
- die Strukturanpassung zu erleichtern und zur Verringerung der Schuldenlast beizutragen
- den AKP-Staaten beim Zugang zu europäischen Kapitalmärkten zu helfen und direkte europäische Investitionen zu fördern
- der Instabilität der Exporterlöse abzuweichen und jene AKP-Länder zu unterstützen, welche mit ernstlichen Schwierigkeiten im Bergbau-Sektor zu kämpfen haben.

Lomé war und ist essentiell bis heute ein Handelsabkommen. Die zweite Säule des Vertragswerkes, die Entwicklungshilfe, beherrscht jedoch den Vertragstext quantitativ, da die Komplexität der Materie mit der Zeit eine Ausweitung der diesbezüglichen technischen Regelungen mit sich brachte. Schließlich dient Lomé, in Ermangelung geeigneter anderer Übereinkommen, als Eintopf verschiedener Regelungen, von einem Giftmüll-Exportverbot bis zu menschenrechtlichen Bestimmungen.

Einer der Grundsätze des Lomé-Abkommens ist jener der souveränen Gleichheit der Vertragsparteien.¹⁰ Dieser Grundsatz findet in dem französischen Begriff des „Partenariat“ seinen Ausdruck und wird bei jeder sich bietenden Gelegenheit beschworen, oft auch dann, wenn dadurch die Dinge für alle Beteiligten wesentlich komplizierter werden.¹¹

⁹ Vgl. Art. 23 des Abkommens von Lomé IV (alle weiteren Zitate von Abkommensartikeln beziehen sich — soweit nicht anders angegeben — auf dieses Abkommen).

¹⁰ in Präambel und Art. 2.

¹¹ Problem der „doppelten Unterschrift“; vgl. weiter unter die „Post-Fidji-Analyse“.

Hand in Hand damit ging stets das Recht der Staaten, frei über das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle System zu entscheiden.¹² Tatsächlich stand Lomé den verschiedenen Gesellschaftssystemen von jeher eher neutral gegenüber — Regierungen von weit links bis weit rechts, von demokratisch bis diktatorisch wurden als Verhandlungspartner akzeptiert. Hat sich diese Indifferenz geändert, so liegt dies an der Grundströmung in den internationalen Beziehungen, der sich das Vertragswerk nun wohl anpaßt, indem die diesbezügliche Menschenrechts-Klausel¹³ im Rahmen der derzeit laufenden Teilrevision von Lomé IV adaptiert werden wird.

Vom selben Geist getragen ist die Bezeichnung sämtlicher Aktivitäten des Vertragswerkes als „Zusammenarbeit“, verbaler Ausdruck des Bestehens auf der Gleichheit der Partner.

Das erklärte Ziel des Vertrages ist es, die AKP-Staaten in ihrem Bestreben nach umfassender selbstverantwortlicher und nachhaltiger Entwicklung, basierend auf ihren kulturellen und sozialen Werten, ihren menschlichen Kapazitäten, ihren natürlichen Rohstoffen und ihrer Wirtschaftskraft zu fördern. Die Grundbedürfnisse der Bevölkerung sollen im Vordergrund stehen, die Rolle der Frau gehörige Berücksichtigung finden. Eine Kohärenz zwischen marktwirtschaftlich-rationalem und vernünftigem Umwelt-Management wird gesucht.¹⁴

Der nicht operationelle Erste Teil des Vertrages resümiert die hinter den Vertragsbestimmungen stehenden Konzepte, wobei die meisten in der entwicklungspolitischen Diskussion der endenden achtziger Jahre gängigen Thesen vertreten sind. Im Mittelpunkt der Entwicklung soll demnach der Mensch stehen, der gleichzeitig Entwicklung schafft und ihr Nutznießer ist. Die Würde des Menschen wird herausgestrichen, die Menschenrechte sollen gefördert werden. Menschenrechte, Rolle der Frau und Umwelt sind übrigens erst mit Lomé IV zu Schwerpunktthemen geworden.

Der ländlichen Entwicklung soll besonderes Augenmerk gelten:

- Maßnahmen zur Erreichung der Ernährungssicherheit
- Erhaltung, Revitalisierung und Stärkung der Agrarproduktion durch die Förderung von verantwortlichem Umwelt-Management
- Endlich soll der Lebensstandard der Bevölkerung gehoben werden.

Natürlich bildet die Energiegewinnung einen Hauptfaktor in der Umweltproblematik. Für die betreffenden Staaten heißt das, den Brennholz-Verbrauch unter Kontrolle zu bringen und gleichzeitig die Nutzung alternativer Energiequellen nicht nur zu erforschen, sondern auch diese verbreitet einzusetzen.

12 Art. 2 und 3.

13 im wesentlichen Art. 5.

14 Art. 13ff.

Dennoch gilt die industrielle Entwicklung weiterhin als treibende Kraft der Wirtschaft. Durch Diversifizierung sollen mehr verarbeitete Produkte auf den Markt gelangen, wobei umweltverträgliches Wachstum angestrebt wird.

Diversifizierung steht auch bei den Rohstoffen an. Horizontal, vor allem aber auch vertikal, sodaß mehr Wertschöpfung im Rahmen der Verarbeitung, des Marketings, der Verteilung und des Transports in den AKP-Staaten, verbleibt. Die gebräuchliche englische Abkürzung PMDT steht für „processing, marketing, distribution, transport“. Die AKP-Staaten suchten in den Verhandlungen eine Zusicherung der Gemeinschaft zu erhalten, einen bestimmten Prozentsatz der damit verbundenen Wertschöpfung bis zum Jahr 2000 zu übernehmen, hatten damit jedoch gegen Argumente des freien Marktes keine Chance — der Wettbewerb entscheide, wer was wohin transportiere usw.¹⁵

Eine weitere Zielsetzung der Zusammenarbeit sei daher die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der AKP-Staaten durch Reorganisation und Rationalisierung von Produktion, Marketing und Verteilung.

Nicht wenige Experten sehen schließlich in der regionalen Integration einen möglichen Ausweg aus der Krise, weshalb die regionale Zusammenarbeit unter Lomé besondere Berücksichtigung finden soll.

Die Handelspräferenzen

Das Handelsregime des Vertragswerkes umfaßt¹⁶

- generelle Handelsregelungen
- besondere Regelungen für bestimmte Produktgruppen
- Bestimmungen zur Förderung von AKP-Handel mit Dienstleistungen, inklusive Tourismus
- ein System von gegenseitiger Information und Konsultation.

Durch die den Handel betreffenden Bestimmungen des Abkommens wird den AKP-Staaten freier Zugang zum Gemeinschaftsmarkt für jene Produkte gewährt, welche aus den AKP-Staaten stammen oder dort hinreichend be- oder verarbeitet wurden, wobei für jene Produkte, welche unter die Gemeinsame Marktordnung fallen, besonderes gilt.¹⁷

¹⁵ The Courier, Nr. 116 (1989), S. II.

Frisch, Dieter: In: The Courier, Nr. 115 (1989), S. I.

¹⁶ Vgl. Art. 24ff.

¹⁷ Art. 168 Abs (1): Generelle Regel, daß Produkte, die aus AKP-Staaten stammen (Ursprungsprodukte).

Art. 168 Abs (2): die in Liste II fallenden Produkte, welche unter eine gemeinsame Marktordnung fallen, und jene Produkte, die unter besondere Regeln der gemeinsamen Agrarpolitik fallen, werden jedenfalls gegenüber Produkten aus anderen Ländern bevorzugt behandelt.

Die Gemeinschaft streicht heraus, daß nur etwa ein Prozent aller Importe aus AKP-Staaten Einfuhrbeschränkungen unterliegen, doch ist dieses Prozent gerade deshalb so gering, weil der Import eben behindert wird.¹⁸

Agrarprodukte können nur sehr restriktiv in den Binnenmarkt gelangen. Auch Textilien sind im Zugang weitgehend beschränkt. Damit aber sind zwei Bereiche ausgeklammert, bei denen sogenannte unterentwickelte Länder die Möglichkeit hätten, konkurrenzfähig zu sein, ohne daß allzuviel Technologie oder Kapital erforderlich wäre.

Die in Artikel 177 enthaltene Schutzklausel, durch welche die Gemeinschaft den Import einzelner Produkte verhindern kann, wenn eine ernstliche Marktstörung zu befürchten ist, kommt praktisch nicht zur Anwendung. Die AKP-Staaten setzten sich während der Verhandlungen zu Lomé IV mit dieser Begründung vehement für eine Abschaffung ein.¹⁹ Daß die Bemühungen nicht von Erfolg gekrönt waren, ist weiter nicht verwunderlich, denn schon die Drohung mit der Anwendung der Schutzklausel hat in der Vergangenheit in mehreren Fällen ausgereicht, um die gewünschte Wirkung zu zeigen.

Die Gemeinschaft verpflichtete sich indes ausdrücklich, Zurückhaltung zu üben und im Falle des Falles nur die für den AKP-Handel am wenigsten schädlichen Maßnahmen zu treffen. Vorhergehende Konsultationen sollen der Abschwächung eventueller negativer Auswirkungen dienen.²⁰

Bei Industrieprodukten ist das Importregime relativ liberal, doch verlangt die Liste des Annex II zum Abkommen oft eine weitgehende Be- bzw. Verarbeitung im AKP-Raum. Meist darf der Wert der zugekauften Güter 40% des Auslieferungswertes nicht überschreiten. Die AKP-Staaten gelten für diese Berechnung als ein Gebiet.

Problematisch ist der Nachweis des Ursprungslandes besonders dann, wenn ein Produkt in mehreren Ländern be- oder verarbeitet wurde. Man ist mit einem administrativen Verfahren und nicht immer eindeutiger Beweislage konfrontiert. Wo etwas herkommt ist am afrikanischen Markt eben noch nicht immer ein Thema, wäre aber für den exportierenden Industriebetrieb bedeutsam, der mittels Dokumenten die Herkunft der Bestandteile seiner Produkte dartun sollte. Die durch Lomé IV erzielten Vereinfachungen im Protokoll 1 über die Ursprungsregelungen dienen in erster Linie dazu, dieses

Art. 2 des Protokolls 1: Ursprungsprodukte müssen entweder vollständig in den AKP-Staaten produziert sein oder hinreichend be- oder verarbeitet (Art. 3 des Protokolls 1):

Dies sind sie, wenn sie entweder

— die Tarifposition ändern oder

— die Erfordernisse der Liste des Annex II erfüllen (für die dort aufgezählten Produkte).

18 Vgl. dazu Michal-Misak, Kopeinig, Fellner: Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Endbericht des Forschungsprojekts Nr. 3325 des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank. Wien 1990, S. 88.

19 Vgl. The Courier, Nr. 114 (1989), S. IV.

20 Art. 177 Abs. (3), Protokoll 4 und Annex XXXVIII.

besser zu verstehen, tragen aber zur Lösung des Problems nicht wirklich bei.

Gegenüber anderen Ländergruppen haben die AKP-Staaten seit jeher die weitestgehenden Handelspräferenzen erhalten, doch ist ihre relative Position mit der Zeit deutlich zurückgegangen. Zum einen wurden in den 70er Jahren generelle Zollpräferenz-Systeme eingeführt, welche allen Entwicklungsländern bevorzugten Zugang zum Gemeinschaftsmarkt gewährten, zum anderen haben die GATT-Verhandlungen weitere, für alle Staaten geltende, Zollverringerungen gebracht.

Die Ende 1993 abgeschlossene Uruguay-Runde wird die relativen Präferenzen der vom Lomé-Abkommen umfaßten AKP-Staaten weiter verringern. Zwar ist ihnen die Beibehaltung ihrer bevorzugten Stellung immer wieder zugesichert worden, doch ist derzeit nicht zu sehen, wie dies bewerkstelligt werden soll.

Tatsächlich wurden die AKP-Staaten am Markt der Gemeinschaft auch stets weiter marginalisiert²¹. Zuletzt gingen die Importe der EU aus AKP-Ländern deutlich auch in absoluten Zahlen zurück.²² Die bevorzugte Position dieser Staatengruppe gegenüber anderen ist ernstlich gefährdet.

Die AKP-Gruppe versucht mit gewissem Erfolg auf gemachte Zusagen bezüglich der Erhaltung der Präferenz-Situation zu pochen. Zuletzt konnte man im „Bananenkrieg“ deutliches Lobbying der Union für die AKP-Staaten erkennen.

STABEX

Die STABILisierung der EXporterlöse²³ gehört zu den für Lomé typischen Einrichtungen, welche zunächst von einigen als Schritt zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung bezeichnet wurde, später aber immer schlechtere Kritiken bekam. War der Fonds zu Beginn noch ausreichend dotiert, so kann mittlerweile nicht mehr mit voller Kompensation gerechnet werden.

STABEX „versichert“²⁴ landwirtschaftliche Produkte (vorübergehend war auch Eisen in der Liste enthalten), welche von den AKP-Staaten in die EG

21 Vgl. Moss, Joanna und John Ravenhill: The Evolution of Trade under the Lomé Conventions; The First Ten Years. In: EEC and the Third World, A Survey 6: Europe and the International Division of Labour 1987.

22 Eurostat-Schnellberichte Außenhandel und Zahlungsbilanz. Der Handel der Europäischen Union (EU) mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Länder) — Ergebnisse bis Juni 1993. Nr. 1994/2.

23 Art. 186ff.

24 Der Vergleich mit einer Versicherung wurde immer wieder angestrengt, da ein gemeinsamer Topf existiert, der früher durch nachträgliche Einzahlung aufgefüllt wurde, und der zu einer Risikoaufteilung führt.

exportiert werden, gegen das Risiko von Erlösrückgängen. Diese dürfen nicht durch handelspolitische Maßnahmen des betroffenen AKP-Staates provoziert worden sein, können aber im übrigen sowohl durch einen Rückgang der Menge als auch des Preises hervorgerufen worden sein.

Der Durchschnitt der letzten sechs Jahre (unter Ausschluß der beiden Extremjahre) gilt als Berechnungsgrundlage, sodaß die zu zahlende Kompensation bei längerfristigem Erlösrückgang immer geringer wird und schließlich entfällt (die niedrigen Erlöszahlen der späteren Jahre gehen ja in den Durchschnitt ein).²⁵

Mußten früher Kompensationszahlungen zurückgezahlt werden, sobald sich die Erlössituation normalisiert hatte, so entfällt diese „nachträgliche Prämienzahlung“ nun gänzlich.

Hingegen hat sich die mögliche Verwendung der STABEX-Mittel über die Zeit wesentlich eingeschränkt. Während in den ersten Verträgen keine Offenlegung der Mittelverwendung vorgesehen war, die Gelder also in der Anonymität verschwinden konnten, steht in Lomé IV die Forderung zur Verwendung im betroffenen Sektor oder zur Diversifizierung. Hauptkritikpunkt an dieser Einrichtung ist, daß STABEX der Idee der Diversifizierung und vertikalen Wertschöpfung geradezu entgegenwirke. Nachdem es ausschließlich unverarbeitete Produkte wertmäßig absichert, besteht wenig Anreiz zu ihrer Veredelung. Man fahre weiter in den Schienen eines alten Systems, dessen Strukturen versteinern, statt Früchte zu tragen.

Die AKP-Staaten haben im Rahmen der Verhandlungen zu Lomé IV die Aufnahme vor allem von verarbeiteten Produkten, Tourismus, und die Wiederaufnahme von Erzen in die Liste der von STABEX umfaßten Produkte gefordert,²⁶ hatten aber kaum Erfolg.²⁷ STABEX bleibt also im wesentlichen auf Ölsaaten und ölhaltige Früchte, Tropengetränke, Textilrohstoffe, (höchstens geringfügig verarbeitetes) Holz und Gewürze beschränkt.

SYSMIN

Das SYStem für MINeralien,²⁸ mit STABEX aus verschiedenen Gründen nicht vergleichbar, ist unter dem Titel „Handel“ geregelt, gehört jedoch eher zur Entwicklungshilfe.

25 Die „Abhängigkeitsschwelle“ — also der Mindestanteil in den Gesamtexporten des AKP-Landes — beträgt nun 5%, jedoch 4% für Sisal, 4,5% und 1% bei LDCs müssen selbst getragen werden (geringfügigere Schwankungen werden demnach nicht ausgeglichen).

26 The Courier, Nr. 116 (1989), S. III.

27 Nur Tintenfisch, Kakaopulver, -schalen und -häutchen und anderer Kakaoabfall kam zur Liste hinzu.

28 Art. 214ff.

Schafft STABEX einen Rechtsanspruch auf eine Transferzahlung, sobald die im Abkommen festgelegten Voraussetzungen eingetreten sind, so können im Rahmen der „Besonderen Finanzierungs-Fazilität“ für Bergbauprodukte Förderungen beantragt werden, über die schließlich in Brüssel entschieden wird. Das System dient der Sicherung der Rohstoffversorgung der Gemeinschaft. Dementsprechend muß der Bergbausektor auch eine gewisse Bedeutung haben, damit eine Förderung in Anspruch genommen werden kann. Neben der Abhängigkeit von bestimmten Bergbauprodukten²⁹ ist die aktuelle oder erwartete Gefährdung der Lebensfähigkeit von Unternehmen dieses Sektors Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Mittel der „Besonderen Finanzierungs-Fazilität“.³⁰

Die Möglichkeit der Diversifizierung ist seit Lomé IV vorgesehen, wenn eine Rehabilitation des betroffenen Sektors aussichtslos erscheint,³¹ so daß SYSMIN-Gelder heute für die verschiedensten Interventionen zur Verfügung stehen.³²

Die Protokolle 5 bis 8

Die den Handel mit Bananen, Rum, Rind- und Kalbfleisch sowie Zucker betreffenden Protokolle sollen die Position der traditionellen Lieferanten dieser Produkte sichern. Für die den einzelnen Lieferländern zustehenden Mengen sind Zollreduktionen bzw. freier Marktzugang vorgesehen. Dies kann zur Situation führen, daß Produkte teuer importiert werden und gestützt re-exportiert, weshalb vor allem das bekannte Zuckerprotokoll in der Gemeinschaft umstritten ist.³³ Das Zuckerprotokoll ist auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und wird nur jeweils im gültigen Vertrag abgedruckt.

29 15% aller Exporteinnahmen aus dem Export von einem der folgenden Produkte: Kupfer (und Kobalt), Phosphaten, Mangan, Bauxit und Aluminium, Zinn, Eisenerz, vermengt oder nicht, Uran oder 20% aller Exporteinnahmen aus dem Bergbausektor (ausschließlich Erdöl und Gas sowie Edelmetalle, außer Gold). Diese Prozentsätze fallen auf 10 bzw. 12% für die LDCs, Insel- und Binnenstaaten.

30 Ein 10%iger Rückgang der Erlöse gilt als Indiz für die Gefährdung der Lebensfähigkeit.

31 Darüberhinaus dürfte den Vertragsverhandlern ein Redaktionsirrtum passiert sein, da — durch weitgehende Umgestaltung und Umschachtelung des Textes hervorgerufen — nunmehr eine Situation entstanden ist, in der die Abhängigkeit vom Bergbausektor nachgewiesen werden muß, dann aber theoretisch in jedem Sektor Projekte durchgeführt werden könnten.

32 SYSMIN scheint, wenn man dem Vertragstext folgt, in seiner Anwendbarkeit überhaupt stark ausgeweitet zu sein. Dies dürfte auf einen Irrtum bei der Vertragsredaktion zurückzuführen sein. Vgl. dazu Fellner, P. C.: Die Tendenzen in den Beziehungen der AKP-Staaten zur Europäischen Gemeinschaft, untersucht anhand der Vertragswerke von Lomé III und Lomé IV. Dissertation, Wien 1993.

33 Das auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Zuckerprotokoll kann nach seinem Artikel 10 mit zweijähriger Kündigungsfrist beendet werden.

Die dem Abkommen beigetretene Dominikanische Republik verpflichtete sich, einen Beitritt zum Zuckerprotokoll nicht anzustreben, um der Problematik der eventuellen Verringerung der Quoten für die anderen AKP-Staaten zu entgehen und sich so deren Zustimmung zum Beitritt zu sichern.³⁴

Das Giftmüll-Exportverbot

Das im weitesten Sinne zum Handel gehörende Exportverbot für gefährlichen und radioaktiven Abfall ist 1989 gänzlich neu in das Vertragswerk aufgenommen worden.

Dessen Artikel 39 enthält nicht nur die Verpflichtung, alles daran zu setzen,³⁵ eine Kontrolle des Verkehrs von radioaktivem und gefährlichem Abfall sicherzustellen, sondern auch die Verpflichtung der Gemeinschaft, den direkten und indirekten Export solchen Mülls in die AKP-Staaten zu verbieten, und die Verpflichtung der AKP-Staaten, den direkten oder indirekten Import solchen Mülls aus der Gemeinschaft, aber auch aus allen anderen Ländern, zu verbieten. Lediglich in der EG verarbeiteter Müll aus AKP-Staaten darf dorthin reexportiert werden.

Zur Durchsetzung ist vorgesehen, daß jede der Parteien Konsultationen verlangen kann, wenn Verzögerungen bei der Erlassung der notwendigen innerstaatlichen Regelungen entstehen.³⁶

Diese nun sehr eindeutige und weitgehende Regelung war vorerst nicht zu erwarten gewesen. Die Gemeinschaft hatte das gänzliche Giftmüll-Exportverbot zunächst nur mit der Einschränkung akzeptiert, daß der freiwillige Import durch die AKP-Staaten erlaubt bleiben sollte, wenn diese die erforderlichen Anlagen hätten, den Giftmüll ordnungsgemäß zu entsorgen. Die AKP-Staaten hatten diesen Vorschlag als zu vage abgelehnt. Es war schließlich nicht zu erwarten, daß die AKP-Staaten jene Technologie zur Entsorgung besitzen würden, wenn sie offensichtlich nicht einmal in Europa existiert.

Zur Definition der Begriffe „gefährlicher Abfall“ wird auf das einschlägige Baseler Übereinkommen verwiesen, für den „radioaktiven Müll“ sollen die im Rahmen der IAEÜ ausgearbeiteten Grenzwerte gelten.³⁷ Die Gemeinschaft stellt auf Ersuchen der AKP-Staaten die verfügbaren technischen

34 Notenwechsel im Annex zu Protokoll 8. Vgl. auch Annex I (in der Schlußakte). Eine ähnliche Vorgangsweise wurde für das Bananenprotokoll gewählt. Vgl. dazu Annex LXXV.

35 „to make every effort“.

36 „Nach Abschluß dieser Konsultationen kann jene Partei die der jeweiligen Lage angemessenen Maßnahmen ergreifen.“

37 Vgl. Annex IX bzw. Art. 39 Abs. (2).

Informationen über Pestizide und andere chemische Produkte zur Verfügung. Auch technische Hilfe ist auf diesem Gebiet denkbar.

Entwicklungshilfe

Die Lomé-Abkommen beinhalteten von jeher auch technische Zusammenarbeit. Die Entwicklungshilfe-Leistungen der EG nehmen im Vergleich zu ihren Mitgliedsländern einen geringen Stellenwert ein. Nur etwa 14% der gesamten ODA der „Zwölf“ werden von der Kommission verwaltet. Dies wird verständlich, wenn man die bilateralen Beziehungen der einzelnen Staaten mit ihrer „Chasse gardée“ betrachtet.

Obschon Lomé wohl erst in zweiter Linie als ein Entwicklungshilfe-Abkommen bezeichnet werden sollte, nehmen die darauf bezüglichen Bestimmungen den meisten Platz ein. Über die Jahrzehnte stets verändert und verfeinert, beinhalten sie heute alles, was in der entwicklungspolitischen Diskussion jemals von Bedeutung war.

Wie bei den gesellschaftspolitischen Systemen war Lomé auch hier bislang polyparadigmatisch und eher neutral. Doch war dieser Vertrag niemals Vorreiter in Sachen Entwicklungszusammenarbeit; es werden eher bereits erprobte Thesen als Grundlage der Aktivitäten genommen. Der Grund dafür mag darin liegen, daß diese vergleichsweise leichter konsensfähig waren, sowohl innerhalb der EG-Mitgliedstaaten als auch bei der AKP-Gruppe.

Beispielsweise hinterließen die entwicklungspolitischen Diskussionen der achziger Jahre ihre Spuren auch in Lomé IV. Schwerpunkte auf Frauen, Umwelt, Menschenrechte wurden eingeführt. Der Akzent auf dem Privatsektor wurde verstärkt. Schließlich finden auch Tourismus und Kommunikation inklusive Informatik Berücksichtigung. Besondere Diskussionen hat das neu eingeführte Kapitel über Verschuldung und Strukturanpassung ausgelöst.

Neben diesen für Lomé neuen Tendenzen bleiben die hergebrachten Schwerpunkte erhalten. Sie liegen auf ländlicher Entwicklung und Ernährungssicherung, auf Industrialisierung, auf Regionaler Zusammenarbeit, auf Bekämpfung der Wüstenbildung, Entwicklung der Fischerei, des Bergbaus, des Energiepotentials, der Unternehmen, der Dienstleistungen usw. Schließlich soll auch die kulturelle Zusammenarbeit nicht zu kurz kommen.

Die Praxis ist den neuen Ideen gegenüber offenbar aufgeschlossen. Schon früher ist man in der täglichen Arbeit nicht blind an Umwelt- und Frauenaspekten vorübergegangen. Neue Umwelt-„Checklisten“, eigene Studien bezüglich Frauenrelevanz von Projekten usw. bringen freilich neue Akzente.

Der in den Verhandlungen um Lomé IV so hart umkämpfte Strukturanpassungsteil³⁸ stellt sich nun doch in anderem Lichte dar als die Strukturanpassungsfazilitäten der Bretton-Woods-Institutionen. Die im Rahmen von Lomé für SAPs zur Verfügung gestellten Mittel stellen Zuschüsse dar. Der Einsatz der Gelder muß also nicht — um zurückgezahlt zu werden — unmittelbar Profite abwerfen, was einen wesentlichen Unterschied zu den (oft zu harten Konditionen vergebenen) Krediten der Bretton-Woods-Institutionen darstellt. Überhaupt sollten von IBRD und IMF unabhängige Kriterien einen Zugang zu Geldern im Rahmen der Strukturanpassungsfazilität möglich machen. Dennoch ist bei allen Gebern eine Abwartehaltung zu erkennen, sobald die Bretton-Woods-Zwillinge auftauchen, um ein Programm auszuhandeln.

Auch gilt keineswegs „alles oder nichts“. Die im Rahmen der Strukturanpassungsfazilität vorgesehenen Gelder können in Anspruch genommen werden oder man kann darauf verzichten. Es handelt sich im Vergleich zur restlichen „herkömmlichen“ Entwicklungshilfe um relativ geringe Beträge — wieder im Gegensatz zu den SAP-Fazilitäten der großen Finanzinstitutionen.

Die Diskussion ist durch den praktischen Wegfall der ideologischen Polarität seit der Unterzeichnung des Abkommens deutlich abgeschwächt worden. So werden die Marktmechanismen in der Regel ohne großen Widerstand beschworen, Effizienzkriterien stehen im Vordergrund. Die Praxis läßt sich durch politische Postulate sowieso wenig beeindrucken und sucht in der Regel pragmatische Lösungen, sodaß auch die Strukturanpassungsprogramme der EG den tatsächlichen Prioritäten des Landes entgegenkommen dürften.

Die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit

Zur praktischen Durchführung der Entwicklungshilfe der Gemeinschaft in den AKP-Staaten sind die Kommission und deren Delegationen in Zusammenarbeit mit den Institutionen des Entwicklungslandes aufgerufen.

³⁸ Als Ziel der Strukturanpassung sieht das Vertragswerk (Art. 243) die Sicherung des fiskalischen und handelsmäßigen Gleichgewichts sowie die Kontrolle der Inflation, denn diese werden als Voraussetzungen für die Erreichung weiterer Entwicklungsziele (Wachstum, Einkommensverteilung, Armutsbekämpfung) betrachtet.

Diese Ziele will man durch Stimulierung der Marktmechanismen erreichen, in denen die effizientesten Ressourcenverteiler gesehen werden. Entsprechend wird Deregulierung des Handels, der Wechselkurse, lokaler Kredite, sektoraler Preise und Faktorkosten (also Löhne und Zinssätze) verlangt.

Entgegengewirkt werden soll dem Wachstum des Regierungssektors, den steigenden Defiziten sowie der Aufrechterhaltung überbewerteter Wechselkurse.

Der Hauptanweisungsbefugte³⁹ der Kommission ist für die Verwaltung der Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds verantwortlich, er genehmigt die Ausschreibungs-Dokumente und trifft jene finanziellen Entscheidungen, die dem reibungslosen Ablauf der geplanten Aktivitäten dienen. Hierbei hat er mit dem Nationalen Anweisungsbefugten zusammenzuarbeiten.

Der Nationale Anweisungsbefugte,⁴⁰ ein hoher Regierungsbeamter des AKP-Staates, oft der Planungsminister, ist — in enger Zusammenarbeit mit dem Kommissions-Beauftragten (dem „Delegate“) — unter anderem verantwortlich

- für die Vorbereitung, Unterbreitung und Bewertung von Projekten und Programmen
- für die Aussendung von Ausschreibungen,⁴¹ er hat die Angebote einzuholen und bei deren Prüfung den Vorsitz zu führen, die Verträge zu unterzeichnen und die Ausgaben zu genehmigen
- für die notwendigen Anpassungen, die die reibungslose Abwicklung sicherstellen.

Der Nationale Anweisungsbefugte hat in der praktischen Durchführung der Programme eine bedeutende Position. Dieser wird er oft mangels geeigneter Verwaltungsapparate nicht gerecht.

Der Vertrag überträgt ihm die Hauptverantwortung von der Konzeption der Projekte bis zum Ankauf der notwendigen Güter und zum Abschluß der Verträge mit den Konsumenten.

Der Kommissions-Beauftragte⁴² und die Delegation sollte nur wenn notwendig und nur auf Aufforderung durch den AKP-Staat bei der Programm- und Projekt-Ausarbeitung, bei Bewertung der Vorhaben und der Erstellung von Kostenvoranschlägen usw. Hilfe leisten.

Dagegen sieht die Praxis meist anders aus. In vielen Fällen leistet die Kommissions-Delegation die Hauptarbeit und bereitet Programme und Projekte vor.

Ein Komitee des AKP-EG-Ministerrats (das „ACP-EEC Development Finance Cooperation Committee“) wurde eingerichtet, um die spezifischen mit der Entwicklungsfinanzierung in Zusammenhang stehenden Probleme zu erörtern.

39 Art. 311.

40 Art. 312ff.

41 Er hat die Ausschreibungs-Unterlagen dem Kommissions-Beauftragten vorzulegen usw.; vgl. Art. 313.

42 Art. 316ff.

Die Nationalen Richtprogramme

Das „National Indicative Programme“ (NIP) ist das Kernstück der Entwicklungskooperation zwischen der Gemeinschaft und einem AKP-Staat. Es ist auf eine Laufzeit von fünf Jahren⁴³ ausgelegt und beschreibt, in welchen Sektoren welche Art von Aktivitäten vorgesehen sind. Dazu gehören Angaben über Schwerpunktbereiche, einzusetzende Mittel, erforderliche Maßnahmen und Zeitplan, Rückstellungen für unvorhergesehene Kosten sowie sonstige Projekte und Programme außerhalb der Schwerpunktbereiche, regionale Projekte und Programme, Mittel zur Strukturanpassung.

Zu Beginn der Programmierung wird jeder AKP-Staat über die ihm zur Verfügung gestellten Mittel informiert. Dann liegt es nach Art. 281 Abs. (2) in seiner Verantwortung, ein NIP zu erstellen und der Kommission zu unterbreiten. Wie so oft weicht auch hier die Praxis von der Theorie ab.

Viele Planungsministerien erwarten von der Kommissions-Delegation einen ausgearbeiteten Vorschlag. Dem wird von den Delegationen in der Regel nachgekommen, denn der Entwicklungs-Administrator wird in erster Linie danach beurteilt, ob er die zur Verfügung gestellten Mittel umsetzt, erst an zweiter Stelle wird gefragt, wie er das macht. Dies gilt im besonderen Maße für Lomé, dessen langsames Umsetzungstempo seit langer Zeit kritisiert wird.

Schnellere Mittelverausgabung und Überlastung der Kommissions-Delegationen mit Aufgaben, für die sie eigentlich nicht eingerichtet sind,⁴⁴ können auf Kosten der Qualität gehen. Beliebte ist die „Flucht aus dem Budget“ — man heuert sich private Konsulenten, die ganze Projektgruppen abwickeln⁴⁵ — und die Durchführung von Infrastrukturprojekten anstelle von Interventionen in schwieriger zu verwaltenden Sektoren, wie ländlicher Entwicklung.⁴⁶

Das Partenariat scheint dadurch bereits im Ansatz in Frage gestellt, mithin wird die Souveränität des Landes in Mitleidenschaft gezogen, wenn die Prioritäten „von außen“ bestimmt oder zumindest umgesetzt werden.

43 eigentlich sollten sie auf die Laufzeit der Konvention ausgelegt sein, doch gilt diese nunmehr 10 Jahre, das Finanzprotokoll fünf Jahre.

44 Die Ausarbeitung von Projekten erfordert bis zu einem gewissen Grad ein technisches Wissen, dem das Anforderungsprofil der Beamten der Delegationen nicht entspricht. Sie sollten Entwicklungsprogramme verwalten, nicht sie erstellen.

45 Die overhead-expenses bleiben dadurch gering (die Konsulenten-Gehälter sind Projekt-, nicht Verwaltungskosten), die Personalausstattung der Delegationen im Rahmen.

46 Infrastrukturprojekte müssen nicht notwendigerweise weniger nützlich sein für die Entwicklung des Landes, doch ist die Änderung der im NIP vorgesehenen Prioritäten wegen zu geringer Durchführungskapazitäten zumindest bedenklich.

Durchführungs-Probleme

Obwohl mit Lomé IV eine Reihe von Fristsetzungen eingeführt wurden, ist zu bezweifeln, ob diese schon für eine schnellere Abwicklung ausreichen.

Um der langsamen Umsetzung der Gelder nachzugehen und eventuellen Blockierungen bei der Programm- und Projektabwicklung auf die Spur zu kommen, wurde im Mai 1990 auf Fidji beschlossen, die danach benannte „Post-Fidji-Analyse“ in Auftrag zu geben.

Das renommierte Unternehmen Price-Waterhouse erstellte eine Studie⁴⁷ über die Durchführungs-Verfahren der finanziellen und technischen Zusammenarbeit. Demnach wurden die Indikativ-Beträge, also die dem einzelnen AKP-Staat zur Verfügung gestellten Mittel, bereits drei Monate nach der Unterzeichnung der Konvention⁴⁸ notifiziert. Ein Jahr später war ein Drittel der Indikativprogramme erstellt, der Rest nach fünfzehn Monaten. Die Studie unterstreicht übrigens die Bedeutung, welche der Erstellung der NIPs durch die AKP-Staaten beigemessen werden sollte.

Für die Identifikation von Programmen und Projekten benötigt man zwischen sechs und 30 Monaten,⁴⁹ wobei gilt, daß Projekte, welche mehrere Sektoren betreffen oder komplexer sind, wegen der genaueren Vorbereitung auch länger benötigen.

Zu bedeutenden Verzögerungen kommt es vor allem beim Ausschreibungsverfahren. Bei der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen, bei deren Approbation und bei der Erstellung der „short-list“ sind Reibungsverluste geradezu vorprogrammiert. Es kommt namentlich zu Koordinations-schwierigkeiten der für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zuständigen Institutionen, sowie bei der Rekrutierung der Konsulenten, schließlich rufen Auffassungsunterschiede unter den Partnern bei der Aufnahme entscheidender Elemente in die Ausschreibungsbedingungen bedeutende Verzögerungen hervor (technische Spezifikationen, Kriterien für die Auswahl etc.).

Bei der Erstellung der „short-list“ wird über Kriterien zur Auswahl von Unternehmen diskutiert, wobei die für die Rekrutierung von lokalen Konsulenten notwendige Fachkompetenz und Erfahrung ebenso in Frage gestellt wird, wie die erforderliche Kenntnis der lokalen Gegebenheiten der aus Europa kommenden Entwicklungshelfer.

47 Die Ergebnisse dieser Studie fanden Eingang in die Resolution des EG-AKP-Ministerrates vom 17/18. Mai 1993 (vgl. Dokument ACP-CEE 2130/1/93 ACP/81/029/93, das im Annex IV diese Resolution enthält).

48 Am 15. Dezember 1989.

49 Im Rahmen von Lomé III.

Die Interpretation des Terminus „vorteilhaftestes Angebot“ bietet schließlich weiteren Diskussionsstoff. Die Firmen von AKP-Staaten genießen einen Preisvorteil, d.h. sie dürfen bei gleicher Leistung teurer sein.⁵⁰

Um das administrative Verfahren, das in den meisten Fällen ein doppelgleisiges ist (sowohl die AKP-Verwaltung als auch die Delegation der Kommission müssen aktiv werden), zu verbessern, schloß der AKP-EWG-Ministerrat, daß das Partenariat verstärkt werden müsse. Bei steter Berücksichtigung der Gleichberechtigung der Partner müsse die Zusammenarbeit verbessert werden.

Damit die verschiedenen Programmierungsschritte schneller vorgenommen werden, sollen Kalender der Abwicklung der Programme zugrundegelegt, die Verfahren effizienter gestaltet und die Entscheidungsmechanismen rationalisiert werden. Insbesondere sind die beiden Hauptpartner, der Nationale Anweisungsbefugte und der Delegierte (Kommissions-Beauftragte), gehalten, regelmäßig ein Arbeitsprogramm zu erstellen und eine gemeinsame Struktur vorzusehen. So könnte die Zurverfügungstellung von eigenem Personal sowie FAX-Gerät mit Direktlinie Nationaler Anweisungsbefugter — Delegierter vorgesehen werden.

Die grundsätzlichen Probleme des Ausschreibungsverfahrens und die Tatsache, daß zwei Institutionen um eine Entscheidung ringen, sind dadurch freilich nicht gelöst worden.

Die Institutionen des Vertrages⁵¹

Auf politischem Niveau haben AKP-Staaten und Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einen Ministerrat, einen Botschafter-Ausschuß und eine Gemeinsame Versammlung. Der Ministerrat setzt sich aus Mitgliedern der Regierungen aller AKP-Staaten, aus den Mitgliedern des Rates der Europäischen Gemeinschaft sowie aus Kommissions-Mitgliedern zusammen. Er ist vor allem für die politischen Entscheidungen zuständig, die der Erreichung der Vertragsziele dienen.

Der Botschafter-Ausschuß unterstützt den Ministerrat, in der Praxis bereitet er dessen Entscheidungen vor.

Die Gemeinsame Versammlung, die sich zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments sowie aus Parlamentariern oder — wenn das nicht möglich ist — aus Regierungsvertretern aus AKP-Staaten zusammensetzt, dient vor allem der politischen Diskussion.

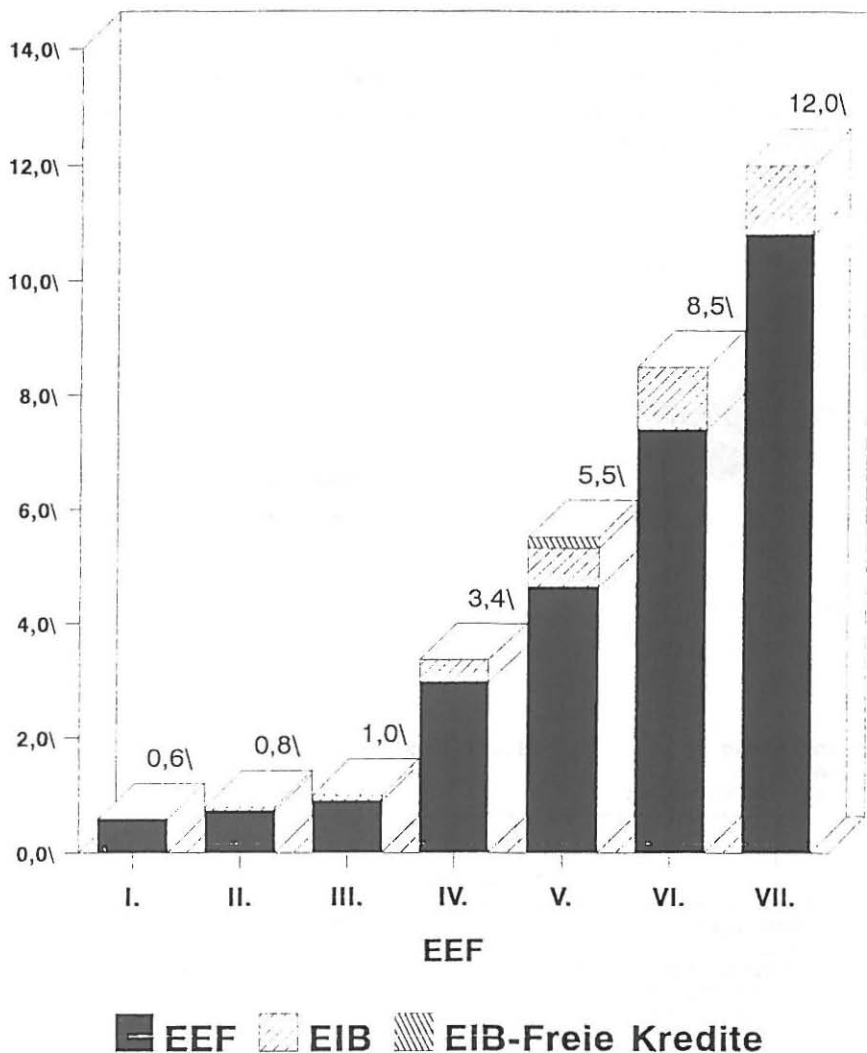
50 Bei Bauaufträgen 10% (Art. 303 lit a)
bei Lieferaufträgen 15% (Art. 303 lit b)
bei Dienstleistungsaufträgen Bevorzugung bei gleicher Leistung (Art. 303 lit c).

51 Vgl. v.a. Art. 29ff.

Die finanziellen Mittel

Die folgende Graphik zeigt die Entwicklung der von der Gemeinschaft im Rahmen der Europäischen Entwicklungs-Fonds seit 1958 zur Verfügung gestellten Finanzmittel:⁵²

Mill. ECU (Thousands)



⁵² Vgl. hierzu auch den von Franz Breitwieser verfaßten Teil in diesem Band.

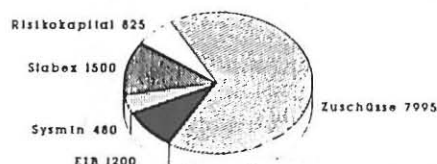
Nach dem Finanzprotokoll stehen für Lomé IV insgesamt 12 Mrd. ECU zur Verfügung, davon 1,2 Mrd. aus eigenen Mitteln der EIB und 10,8 Mrd. als VII. EEF. Diese Mittel werden freilich nicht in der vorgesehenen Laufzeit bis 1995 verbraucht werden. Wie oben besprochen, werden die früheren Entwicklungsfonds wegen der längeren Abwicklungsdauer weiter verwendet.

Der VII. EEF teilt sich in 7,995 Mio. ECU Zuschüsse, 825 Mio. Risiko-Kapital, 1,500 Mio. für STABEX und 480 Mio. für SYSMIN. Von den gesamten Mitteln sind 1,250 für Regionalvorhaben zu reservieren.

Die Zuschüsse enthalten 1,150 Mio. für die Strukturanpassungsfazilität, 250 Mio. für Soforthilfe und 100 Mio. für Flüchtlingshilfe. Besondere Regelungen sind vorgesehen, falls die für Sofort- oder Flüchtlingshilfe vorgesehenen Mittel nicht ausreichen.

LOMÉ IV 1990-2000

Finanzprotokoll
1990-1995



Zuschüsse



Quelle: Courrier Nr. 120

Gesamtbetrag	12.000 Mio	
davon für:		
Regionalvorhaben	1.250 Mio	
EIB	1.200 Mio	
EDF	10.800 Mio	
Zuschüsse	7.995 Mio	
davon für:		
Strukturanpassung		1.150 Mio
Soforthilfe		250 Mio
Flüchtlingshilfe		100 Mio
Risikokapital	825 Mio	
Stabex	1.500 Mio	
Sysmin	480 Mio	

Der „konventionelle“ Teil des EEF wurde von 7,4 Mrd. auf 9,65 Mrd. ECU erhöht, das entspricht einem Plus von nominal 30%. Für die Strukturanpassung wurden weitere 1,150 Mio. ECU zur Verfügung gestellt.⁵³ Die Ausweitung der gesamten Finanzmittel von 8,5 auf 12 Mrd. ECU entspricht einer nominalen Erhöhung von über 40% und einer realen (inflationsbereinigten) von mehr als 20%. Doch nicht nur die inflationäre Entwicklung des ECU wurde ins Treffen gebracht, sondern auch der Verfall der Grundstoffpreise für die AKP-Staaten und die Tatsache, daß viele Länder heute hoch verschuldet sind, wenn auch meist nicht bei der EG. Hauptargumente waren jedoch die EG-Erweiterung einerseits und die Erweiterung der AKP-Gruppe andererseits, da ja sonst die ursprünglichen Vertragsparteien für den Beitritt Haitis, der Dominikanischen Republik und Namibias⁵⁴ hätten „bezahlen“ müssen. Schließlich ist das Bevölkerungswachstum in den AKP-Ländern auch schon bei früheren Verhandlungen als Argument benutzt worden.

Die finanzielle Seite ist zwar besonders öffentlichkeitswirksam, dürfte jedoch für die Wirtschaften der AKP-Staaten von geringerer Bedeutung sein als das Handelsregime. Sie macht auch nur einen Bruchteil der von den EG-Staaten insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel aus. Schließlich sollte der finanzielle Aspekt wohl wegen der an ihre Grenzen stoßenden Aufnahmefähigkeit mancher AKP-Staaten (mit ein Grund für das langsame Umsetztempo) nicht überbewertet werden.

Lomé 4 1/2

Das Vertragswerk von Lomé IV hat erstmals eine Laufzeit von zehn Jahren, wenn auch das Finanzprotokoll bereits 1994 neu verhandelt werden sollte. Durch die Veränderungen des weltpolitischen Umfeldes seit dem Vertragsabschluß Ende 1989 haben sich aber nun doch eine ganze Reihe von Änderungswünschen auf beiden Seiten ergeben, wie weiter oben schon erwähnt wurde.

Hauptaugenmerk dürfte neben einer Flexibilisierung der Programmierungs- und Durchführungsverfahren im Lichte der oben erwähnten Post-Fidji-Analyse wohl der Menschenrechtsklausel des Artikel 5 gelten. Daneben werden die AKP-Staaten wohl jene Themen wieder auf den Verhandlungstisch bringen, die auch bei den vorhergehenden Vertragsverhandlungen eine wichtige Rolle spielten.

⁵³ Diese Mittel gelten als „zusätzlich“ zum „konventionellen“ Teil.

⁵⁴ Dessen Beitritt wurde im Ende 1989 abgeschlossenen Abkommen bereits für die Zeit nach dem Referendum Anfang 1990 vorweggenommen.

Lomé ist ein Prozeß:⁵⁵ Die von der Öffentlichkeit bis zu einem gewissen Grad mitverfolgten Verhandlungen bringen es mit sich, daß die Gemeinschaft Forderungen der relativ großen Gruppe der AKP-Staaten nicht einfach aus der Tagesordnung streichen kann. Man muß hingegen damit rechnen, mit nicht ausverhandelten Themen nach einiger Zeit wieder konfrontiert zu sein. Beispiele sind die oben angesprochene weitere Liberalisierung des Handelsverkehrs, die Schutzklausel, die Übernahme von Verarbeitung, Marketing, Verteilung und Transport (PMDT) u.v.m.

Es ist fraglich, ob die mit Sicherheit zu erwartende Forderung nach einer neuerlichen Ausweitung der im Rahmen des EEF zur Verfügung gestellten Mittel bei der derzeitigen Wirtschaftslage noch einmal von Erfolg gekrönt sein wird. Es ist gut möglich, daß die Menschenrechtsklausel — wegen des deutlich bekundeten Interesses der Europäischen Union — zu einem Tauschobjekt werden könnte.

Der Menschenrechte und Demokratisierung betreffende Artikel 5 des Vertrages von Lomé IV stellt nämlich noch keine „harte Verpflichtung“ dar.⁵⁶ Es wird nur — wie übrigens schon unter Lomé III⁵⁷ — auf die Bedeutung der Menschenrechte als einer der grundlegenden Faktoren echter Entwicklung verwiesen. Artikel 5 ermöglicht hingegen bereits die Finanzierung von Aktivitäten im Bereich der Menschenrechte und der Demokratisierung.⁵⁸

Für „negative“ Maßnahmen — also Sanktionen — bietet Artikel 5 als solcher noch keine juristische Handhabe. Dennoch hat die EG im Falle flagranter Menschenrechtsverletzungen wiederholt Sanktionen eingeleitet.⁵⁹ Seitens der EG wird argumentiert, daß man die Menschenrechte als „Hauptbestandteil“ des Vertragswerkes sehe. Folgerichtig könne die Vertragsleistung des anderen Partners ausgesetzt werden, wenn der eine seine Hauptleistung nicht erbringt, also die Menschenrechte nicht einhält.

Die zu setzenden Maßnahmen sollen „der Schwere der Situation angepaßt“ sein. Basis für Entscheidungen über Sanktionen bieten die Informationen, welche durch die Mitgliedstaaten (also durch deren Botschaften) und durch die Delegationen der Kommission dieser übermittelt werden. Eine Resolution des Rates vom 18. November 1992 verlangt die Koordination der

55 Stevens, Christopher: Die Lehren aus Lomé III. In: epd, Entwicklungspolitik, Information, Analyse, Kommentar, Lomé Briefing Nr. 2. Verbindungskomitee der Nichtregierungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel (Hrsg.), S. 7.

56 Vgl. dazu den Artikel von Benedek, Wolfgang: Bedeutung der Menschenrechte in der EU. In: JEP Nr. 1 (1994), S. 13 - 32.

57 Lomé III beinhaltet menschenrechtliche Aspekte in seinem Anhang I (Gemeinsame Erklärung zu Artikel 4).

58 Außerhalb von Lomé hat es solche Budgets bereits früher gegeben.

59 Welche Sanktionen tatsächlich gesetzt wurden, ist nicht zu erfahren. Folgende Staaten waren jedoch zumindest von deutlichen Drohungen mit Sanktionen betroffen: Haiti, Liberia, Malawi, Somalia, Sudan, Togo, Zaire.

Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere den Informationsaustausch. Dies kommt auch im Vertrag von Maastricht zum Ausdruck.

In der Praxis werfen Sanktionen eine Reihe von Problemen auf, da sie ja selbst nicht inhuman sein sollen. „Humanitäre Projekte“ sollen folglich nicht betroffen sein, und die Bevölkerung soll die Sanktionen möglichst nicht zu spüren bekommen. Laufende Projekte sollen ebenfalls nicht gestoppt werden — bei den hohen Kosten der internationalen Experten nicht verwunderlich, sie müßten ja auf Urlaub geschickt werden. Geht man nun vom wünschenswerten Fall aus, daß Entwicklungsprojekte vor allem der Bevölkerung unmittelbar zugute kommen, zeigt sich, daß wohl nur dann, wenn eine Abwicklung des Projektes — etwa wegen unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben — nicht mehr möglich ist, dieses suspendiert werden wird.

Unter „Sanktionen“ wird daher wohl am ehesten das „Langsamtreten“ verstanden werden müssen. Neue Projektabkommen werden wohl nicht mehr unterzeichnet. Aktivitäten, die sonst mit Regierungsinstitutionen durchgeführt werden, werden an NGOs „umgeleitet“, die Regierung wird ausgespart. Sonst dürfte sich die Aktivität in verbaler Ächtung der Regierung erschöpfen. Suspendierungen von Entwicklungshilfe hat es bislang jedenfalls nur im Falle massiver Menschenrechtsverletzungen gegeben.

Zusammenfassung

Die Vertragswerke von Lomé assoziieren vor allem die früheren afrikanischen Kolonien der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften an diese. Heute sind 70 AKP-Staaten⁶⁰ und das Europa der Zwölf Vertragsparteien. Lomé ist in erster Linie ein Handelsabkommen, in zweiter Linie ein Entwicklungshilfevertrag und umfaßt schließlich auch verschiedene andere Regelungen, wie ein Giftmüll-Exportverbot, Menschenrechtsbestimmungen usw. Die Handelsposition der AKP-Staaten hat sich durch die Aushöhlung der unter Lomé gewährten Präferenzen durch das GSP und die Uruguay-Runde wesentlich verschlechtert, sodaß sie am Gemeinschaftsmarkt immer mehr marginalisiert werden. Die geforderte Aufrechterhaltung der relativ privilegierten Position der AKP-Staaten bei den Handelspräferenzen scheint nicht möglich zu sein. Wichtige Gruppen von Gütern, vor allem landwirtschaftliche Produkte und Textilien, können auch unter Lomé nur sehr beschränkt in den Gemeinschaftsraum gelangen. Die Schutzklausel wirkt handelsbehindernd, auch wenn sie formal noch nicht angewendet wurde. Auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe läßt Lomé Spielraum für verschiedenste Modelle und hat von jeher die gängigen entwicklungspolitischen Theorien

60 Namibia kam 1990 dazu, Eritrea 1993.

übernommen, wenn auch niemals als Vorreiter. Die Umsetzung der zur Verfügung gestellten Mittel stößt unterdessen auf Grenzen, sei es bei der Aufnahmefähigkeit der AKP-Staaten, sei es bei administrativen Problemen, die wohl auch dem „Partenariat“ zuzuschreiben sind. Daran, aber auch an der ungünstigen Wirtschaftslage in Europa, dürfte eine weitere Ausweitung der Mittel für den neuen VIII. EEF scheitern. Außer von den Finanzmitteln dürfte die Verhandlung rund um Lomé 4 1/2 — die (weitgehende) Teilrevision des Vertragswerkes — vor allem von Diskussionen um die Menschenrechtsklausel geprägt sein. Eine klare Verankerung der Menschenrechte als einforderbare Hauptleistung des Vertragspartners könnte als Tauschobjekt für andere Verhandlungspunkte (Finanzmittel, Schutzklausel, STABEX-Liste etc.) angesehen werden.

MMag. Peter Christian Fellner
Österreichische Botschaft Addis Abeba