

Kurzbewertung des Cotonou-Abkommens aus VENRO-Sicht

Am 23. Juni 2000 ist in Cotonou/ Benin ein neues Abkommen zwischen der EU und den nun 77 AKP-Staaten unterzeichnet worden, das an die Stelle des Ende Februar 2000 ausgelaufenen Lomé IV-Abkommens tritt. VENRO hat sich in den letzten Jahren verschiedentlich mit Positionspapieren und Veranstaltungen in den Verhandlungsprozess zur Neugestaltung des bisherigen Lomé-Vertrags eingeschaltet. Die VENRO-Ziele und Erwartungen werden umfassend im „Arbeitspapier zur Zukunft der EU-AKP-Zusammenarbeit“ vom 13. Februar 1998 beschrieben, das für uns auch den Maßstab für die Bewertung der erzielten Ergebnisse darstellt. Im folgenden dokumentieren wir kurz unsere sieben wichtigsten Forderungen des Arbeitspapiers (*kursiv gesetzt*) und vergleichen sie mit den erzielten Ergebnissen.

- 1. Aus Sicht von VENRO (und der übrigen im Liaison Committee zusammengeschlossenen europäischen NGOs) muss die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Mittelpunkt eines künftigen Lomé-Abkommens stehen.*

Zumindest verbal wurde hier ein voller Erfolg erzielt. In Artikel 1 des neuen Abkommens, das die Ziele der künftigen AKP-EU-Partnerschaft umreißt, wird explizit festgestellt. „The partnership shall be centred on the objective of reducing and eventually eradicating poverty...“. Diese Aussage wird dann im Kapitel über die grundlegenden Entwicklungsstrategien (Artikel 19) wieder aufgenommen. Präzisierungen dieser allgemeinen Zielsetzung, v.a. die Festlegung auf konkrete Strategien zur Überwindung der Armut, lassen sich aber im gesamten Rahmenabkommen nicht auffinden. So fehlt z.B. im Artikel 25 zum „Social sector development“ ein Verweis auf die vom Kopenhagener Weltsozialgipfel im Jahre 1995 unterstützte 20/20-Initiative. Ob die proklamierte Konzentration auf Armutsbekämpfung in der Wirklichkeit der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten eine Entsprechung finden wird, läßt sich vermutlich erst feststellen, wenn die jeweiligen nationalen Entwicklungsplanungen der AKP-Staaten (Country Support Strategies/ CSS bzw. National Indicative Programmes/ NIPs) vorliegen.

- 2. Auch zivilgesellschaftliche Partizipation und dezentrale Kooperation müssen stärker in die nationale Entwicklungsplanung der AKP-Staaten integriert werden. Post-Lomé muss*

Abschied nehmen vom Modell einer reinen Regierungskooperation und sich gegenüber NRO und anderen gesellschaftlichen Trägern umfassend öffnen.

Aus NRO-Sicht wurden in diesem Bereich die bedeutendsten Änderungen im Abkommenstext erreicht. Im neu eingefügten Kapitel (Chapter 2) über die Akteure der Partnerschaft wird auch die Zivilgesellschaft – neben dem Privatsektor, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften – erstmals explizit erwähnt (Artikel 6). In Artikel 7 wird darüber hinaus sogar die Unterstützung von NGOs und Basisinitiativen und ihre Einbeziehung in die Planung und Umsetzung der Entwicklungsprogramme ausdrücklich empfohlen. Eine Konkretion dieser Absichtserklärungen findet sich in den Artikeln 70 und 71 über die finanzielle Förderung von Mikroprojekten und dezentralisierter Kooperation aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

Auch hier gilt allerdings, dass bezüglich der Umsetzung dieser Neuregelungen ernste Zweifel bestehen müssen. Werden die AKP-Staaten wirklich, wie von der EU-Kommission vorgesehen, ihre Zivilgesellschaft über einen Konsultationsprozess (analog zum und möglichst verbunden mit dem PRSP-Prozess bei der Entschuldung der ärmsten Länder durch Weltbank und IWF) an der Formulierung einer „National Development Strategy“ beteiligen? Äußerungen von Kommissionsvertretern im Vorfeld ließen bereits erkennen, dass die EU-Kommission keine Möglichkeiten sieht, die Qualität solcher Konsultationsprozesse zu überprüfen und die AKP-Regierungen zu einer wirklich partizipatorischen Entwicklungsplanung zu zwingen. Vom Ergebnis dieser Planung, der „Country Support Strategy (CSS)“ wird es aber abhängen, wieviel Finanzmittel z.B. für Mikroprojekte und dezentralisierte Kooperation pro Land vergeben werden.

Trotz dieser relativierenden Bemerkungen sollte jedoch festgehalten werden, dass mit den Neuregelungen des vorliegenden Abkommens nun die Gelegenheit besteht, auch die Bevölkerung in vielen (wenn nicht den meisten) AKP-Staaten erstmals substanziell an der EU-AKP-Entwicklungszusammenarbeit zu beteiligen.

3. Weitere Defizite bestehen aus NRO-Sicht im Bereich von „gender“-Fragen, im Bereich ökologischer Nachhaltigkeit und bei der politischen Dimension der Partnerschaft. Beim politischen Dialog muss der Aspekt der Menschenrechte an erster Stelle stehen. Auch dürfen die AKP-Staaten nicht primär als Gefährdungspotential für die EU-Staaten (z.B. hinsichtlich illegaler Immigration) gesehen werden, sondern müssen als Partner für eine positive, zukunftsfähige globale Entwicklung akzeptiert werden.

Die Debatte um zusätzliche Konditionalitäten drehte sich während der Vertragsverhandlungen weniger um eine Präzisierung der menschenrechtlichen Regelungen, als um die Einfügung einer neuen Konditionalität bei Verstößen gegen das „Good Governance“-Prinzip. Die gefundene Regelung, die eine Aussetzung der Zusammenarbeit bei Fällen systematischer Korruption möglich macht, ist zwar zu begrüßen (und sollte eigentlich selbstverständlich sein). Ohne diesen Erfolg schmälern zu wollen, muss jedoch angemerkt werden, dass die Debatte um „Good Governance“, die von den AKP-Regierungen im Regelfall als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten abgelehnt wird, das Konstrukt der EU-AKP-Partnerschaft einem unnötigen und eher symbolischen Belastungstest unterworfen hat. Nicht „Good Governance“, d.h. „gute Regierungsführung“, sondern „Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns“ sollte das eigentliche Kriterium für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten sein. Dieser Begriff müßte dann stärker inhaltlich definiert werden, als der bisherige, unscharfe oder auf formale Teilaspekte (Verwaltung, Staatsfinanzen, Marktwirtschaft) ausgerichtete Begriff der „good governance“.

In Bezug auf die „politische Dimension“ (Artikel 8-13) des künftigen Abkommens stimmt bedenklich, dass die EU in der Endphase der Verhandlungen den entstehenden Zeitdruck und die Debatte um die Finanzausstattung des EEF dazu zu nutzen versuchte, das eigene Problem mit abgelehnten Asylbewerbern und Migranten auf dem Rücken der AKP-Staaten zu lösen. Zwar scheiterte das (u.a. vom deutschen Innenministerium stark unterstützte) Ansinnen der EU, die AKP-Staaten schon im Post-Lomé-Abkommen zur – völkerrechtlich fragwürdigen – Rücknahme auch von Staatenlosen und Bürgern von Drittstaaten zu zwingen. Artikel 13, Absatz 5ii, des vorliegenden Rahmenabkommens macht diese Rücknahme nun von weiteren Verhandlungen zwischen der EU und einzelnen AKP-Staaten abhängig. Artikel 13 intendiert auch, die Stellung der legal in der EU lebenden AKP-Staatsbürger zu verbessern. Ob diese Bestimmungen über die bereits gültigen Bestimmungen zu Asyl, Einwanderung und freiem Personenverkehr aus Artikel 61-63 des am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrags hinausgehen, d.h. ob sie echte Zugeständnisse von Seiten der EU beinhalten, bedarf noch einer genaueren Prüfung.

„Gender issues“ und Umweltfragen werden zwar als Querschnittsfragen in den Artikeln 31 und 32 des neuen Rahmenabkommens kurz abgehandelt. Inwieweit die dort zu findenden wohlwollenden Formulierungen ihren Niederschlag in realen Schwerpunkten der künftigen Entwicklungszusammenarbeit finden, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Ob Detailregelungen des früheren Lomé IV-Abkommens im Bereich Umwelt, wie das Verbot des Exports von Giftmüll oder radioaktiven Abfällen aus der EU, die im neuen Rahmenabkommen nicht mehr auftauchen, durch anderweitige Protokolle oder Ausführungsbestimmungen geregelt und damit in der Substanz erhalten werden, bedarf ebenfalls einer eingehenderen Prüfung.

4. *VENRO unterstützt das Bemühen, das Post-Lomé-Abkommen in seinem wirtschafts- und handelspolitischen Teil zu regionalisieren und für weitere beitrittswillige Staaten zu öffnen. Statt der Orientierung auf reziproke Freihandelszonen mit der EU sollte aber die regionale Integration der betreffenden Staatengruppen im Vordergrund stehen. Nicht nur für die LLDC, auch für weiter entwickelte Staaten sind Präferenzen, Ausnahmebestimmungen und großzügige Übergangsfristen weiterhin wichtig.*

In ihrem Verhandlungsmandat hatte die EU noch als Ziel formuliert, regionale Freihandelsverträge, sog. „Regional Economic Partnership Agreements (REPAs)“ mit noch näher zu definierenden 6 bis 8 AKP-Regionen abschließen zu wollen. Der neue Rahmenvertrag sieht nun nur noch den Abschluß von sog. „Economic Partnership Agreements (EPAs)“ vor, d.h. die Komponente regionaler Integration tritt in den Hintergrund zugunsten der Komponente des Freihandels. Diese Umbenennung geht nicht auf den Widerstand der AKP-Staaten zurück, sondern auf den Druck der EU-Mitgliedstaaten (nicht zuletzt der deutschen Bundesregierung), die auch im Falle fehlender regionaler Zusammenschlüsse Freihandelsabkommen mit einzelnen AKP-Staaten abschließen möchten.

Zwar werden zur Verhandlung und Etablierung dieser EPAs, auch aufgrund des Lobbyings europäischer NRO, von der EU relativ großzügige Fristen eingeräumt: Die Verhandlungen über die neuen Abkommen sollen (laut Artikel 37) im September 2002 beginnen und bis zum 31. Dezember 2007 abgeschlossen sein, die Umsetzungsfristen zur Herstellung voller Reziprozität sollen danach aber auf bis zu 12 Jahre verlängert werden, d.h. evtl. erst im Jahre 2020 wären die Nicht-LDCs zur vollen Marktöffnung gegenüber der EU verpflichtet. Trotz Übergangsfristen bleiben jedoch die WTO-Regeln oberster Maßstab, ja, es wird sogar

versucht, alle AKP-Staaten, also auch diejenigen, die nicht Mitglied der WTO sind, an Unterverträge der WTO in den Bereichen Dienstleistungen/ GATS (Artikel 41-43 des Rahmenabkommens) und geistige Eigentumsrechte/ TRIPS (Artikel 46) zu binden.

Positiv ist, dass die AKP-Gruppe für weitere Beitrittsländer aus den genannten Regionen offensteht und mit der Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens sechs weitere Pazifikstaaten in ihre Reihen aufgenommen hat.

- 5. Die Forderung nach Handelsliberalisierung richtet sich nicht nur an die AKP-Staaten, sondern muss auch von der EU selbst eingelöst werden. Besonders im Agrarbereich gibt es hier einen erheblichen Nachholbedarf von Seiten der EU. Zur Verwirklichung der entwicklungspolitische Ziele eines künftigen Lomé-Abkommens muss das Kohärenzgebot des Maastrichter Vertrags hinsichtlich der Agrar- und Fischereipolitik, aber auch bei der Handels-, Außen- und Umweltpolitik praktisch umgesetzt werden.*

In Bezug auf die Umsetzung des Kohärenzgebots gibt es keinerlei Fortschritte im neuen Rahmenabkommen. In Artikel 12 wird den AKP-Staaten - praktisch wortgleich mit Artikel 12 des alten Lomé IV-Abkommens - eine rasche Konsultation zugesichert, falls sie sich von der EU-Politik in ihren Interessen bedroht sehen. Da eine von der DG Development verfaßte Kommissions-Mitteilung zur Verbesserung der EU-internen Kohärenz bei einer Sitzung der EU-Kommssion am 26. April 2000 am Widerstand anderer EU-Generaldirektionen scheiterte, ist hier auf absehbare Zeit nicht mit einer konkreten Verbesserung zu rechnen.

Auch die Zugeständnisse der EU im Bereich Marktöffnung sind marginal, selbst vor dem Hintergrund der gegenüber den AKP-Staaten bereits jetzt weitgehend vollzogenen Öffnung des EU-Marktes. Für die ärmsten Länder (LDCs) wird in Artikel 37, Absatz 9, eine völlige Zollbefreiung und eine Lockerung der Ursprungsregeln in Aussicht gestellt, die somit auch die 9 Nicht-AKP-Staten erfassen soll. Dies ist uneingeschränkt zu begrüßen. Zu fragen ist allerdings, warum für diese Zollbefreiung als Zielzahl erst das Jahr 2005 in Aussicht gestellt wird und warum die Zollbefreiung nicht für alle Produkte, sondern nur „essentially all products“ gelten soll, d.h. bestimmte Agrarprodukte oder Textilien auch weiterhin ausschließen kann.

- 6. WTO-Kompatibilität ist kein Naturgesetz. Die EU muss zusammen mit den AKP-Staaten eine bessere Berücksichtigung der entwicklungspolitischen, menschenrechtlichen und ökologischen Belange bei der WTO anstreben und diese Zielsetzungen auch bei Verhandlungen in anderen internationalen Gremien verfolgen. Die regelmäßige Abstimmung in internationalen Gremien sollte auch Teil des politischen Dialogs sein. Sie erfordert neue Institutionen, z.B. die Gründung eines EU-AKP-Verbindungsbüros bei der WTO in Genf.*

Ein größeres Engagement für eine entwicklungsförderliche Reform der WTO läßt sich aus dem neuen Rahmenvertrag nicht herauslesen. Zwar wird unter Artikel 39 eine engere Abstimmung von AKP-Staaten und EU in der WTO und anderen internationalen Gremien beschworen. Auch taucht im gleichen Artikel ein kurzer Hinweis auf die Bedeutung flexibler, nach Entwicklungsniveau abgestufter WTO-Regeln auf. Dies bedeutet jedoch keineswegs eine Selbstverpflichtung der EU, sich in Zukunft für generelle Sonderregeln für Entwicklungsländer in der WTO, etwa in der Form eines genauer definierten und obligatorischen „special and differential treatment“ einzusetzen. Wie bereits unter Punkt 4

ausgeführt, liegt es eher in der Absicht der EU, die AKP-Staaten in die WTO in all‘ ihren Aspekten (TRIPS; GATS) zu integrieren, statt gemeinsam auf eine Reform der WTO zu drängen. So lassen sich auch die im Rahmenabkommen erwähnten „technischen Hilfsleistungen“ der EU für die AKP-Staaten verstehen. Zumindest mittelbar könnte eine solche „technical assistance“ aber auch den Effekt haben, dass die AKP-Staaten ihre Interessen innerhalb der WTO besser wahrnehmen können und – langfristig – auch Regeländerungen in ihrem Sinne durchsetzen.

7. Eine Reform der Institutionen und Instrumente der EU-AKP-Kooperation ist notwendig. Bei den paritätischen Gremien ist in stärkerem Maß eine weitere Demokratisierung geboten und nicht nur die Ausrichtung auf Effizienzkriterien. Aus Gründen der Budgetklarheit und demokratischen Kontrolle ist der EEF in den Haushalt der EU-Kommission zu integrieren und auszubauen.

Mit dem neuen Rahmenabkommen wurde sicherlich ein Reformprozess der bisherigen AKP-EU-Zusammenarbeit eingeleitet, der sich auch äußerlich an dem übersichtlicher gegliederten und insgesamt gestrafften Vertragstext dokumentiert. Nach der verschiedentlichen Infragestellung der gesamten EU-AKP-Kooperation innerhalb einiger EU-Staaten ist es schon ein Erfolg, dass überhaupt wieder ein solch umfassendes Vertragswerk zustande kam. Mit einer Laufzeit von erstmals 20 Jahren bietet es den AKP-Staaten auch eine langfristige Absicherung, d.h. eine Art Ruhezeit, innerhalb derer weitere Reformen vorbereitet werden können. Eine wesentliche Veränderung der Funktionsweise der paritätischen Gremien ist nicht in Sicht, allerdings gibt es kleine Erfolge in der Praxis, z.B. die Öffnung der Parlamentarischen Versammlung für Beobachter aus der Zivilgesellschaft der EU und der AKP-Staaten.

Der Wegfall der Systeme zum Ausgleich der Exporterlösschwankungen bei bestimmten Rohstoffen (STABEX und SYSMIN), ist entwicklungspolitisch vertretbar, da diese Systeme einseitige Exportstrukturen festigten, nur selektiv einigen AKP-Staaten zugute kamen und ihre selbstgesetzten Ziele nicht erreichten bzw. wegen des rasanten Verfalls der Rohstoffpreise nicht erreichen konnten. Der in Artikel 68 angekündigte Ersatzmechanismus ist allerdings in seiner Funktionsweise unklar und selbstverständlich auch nicht auf den langfristigen Ausgleich des Verfalls der „terms of trade“ angelegt.

Als einziges neues Instrument der finanziellen Zusammenarbeit wurde eine „Investment Facility“ in Höhe von rund 2,2 Mrd. Euro eingeführt. Dagegen gelang keine grundlegende Reform des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Aus verschiedenen nationalen Begründungszusammenhängen (in Deutschland z.B. wegen des um rund 6% geringeren Finanzbeitrags) gelang auch diesmal nicht die europapolitisch sinnvolle Integration des EEF in den allgemeinen Haushalt der EU. Der 9. EEF ist mit rund 13,5 Mrd. Euro finanziell nicht großzügiger ausgestattet als sein Vorgänger (wenn man von einem gewissen Inflationsausgleich absieht). Allerdings soll durch eine Reform der Verfahren der Mittelabfluß erleichtert werden, womit eine zentrale Schwäche des bisherigen EEF korrigiert werden könnte. Der neue EEF soll auch alle nicht ausgegebenen Restbeträge der bisherigen EEFs integrieren (rund 9,9 Mrd. Euro). Konkret würde das aber bedeuten, dass die EU-Mitgliedstaaten - eine weniger zögerliche Ratifikation als beim 8. EEF vorausgesetzt - bis 2006 oder 2007 rund 23 Mrd. Euro für die EEF-Finanzierung aufbringen müssten. Auf den BMZ-Haushalt käme dann ein jährlicher Betrag von rund 800 Millionen Euro bzw. 1,6 Mrd. DM zu. Dies würde in den kommenden Jahren erhebliche Mehraufwendungen für den EEF aus dem Bundeshaushalt notwendig machen, da der vom Bundeskabinett im Juni 2000

verabschiedete Entwurf für den Einzelplan 23 des Bundeshaushaltsplans 2001 nur einen Betrag von knapp 900 Millionen DM zur EEF-Auffüllung bereitstellen will.

23. Juni 2000, Klaus Wardenbach