

Arbeitspapier zur Zukunft der EU-AKP-Zusammenarbeit

(Bonn, 13. Februar 1998)

**VENRO
Arbeitspapier Nr. 1**

**Der Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)**

ist ein freiwilliger Zusammenschluß von derzeit 89 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO), von denen die meisten bundesweit tätig sind. Lokale Initiativen sind im VENRO durch die NRO-Landesnetzwerke repräsentiert, die ebenfalls VENRO-Mitglieder sind. Damit vertritt VENRO rund 900 große, mittlere und kleine NRO.

Die VENRO-Mitglieder sind private und kirchliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungs- politischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Die vorliegende Dokumentation entstand aus der Arbeit der VENRO-AG „Europäische Entwicklungspolitik“, deren Sprecher seit November 1997 Joachim Lindau (Brot für die Welt, Stuttgart) ist. Georg Sticker (AGEH, Köln) ist ebenfalls seit November 1997 das für die Koordination der AG-Arbeit im VENRO-Fachbereich „Internationales“ zuständige VENRO-Vorstandsmitglied.

Redaktion: Klaus Wardenbach

Weitere Exemplare dieser Broschüre können bezogen werden bei:

**VENRO-Geschäftsstelle
z.Hd. Klaus Wardenbach**

**Kennedybrücke 4
D-53225 Bonn**

Tel. ++49/(0)228/946.77-15

Fax ++49/(0)228/946.77-99

E-mail: sekretariat@venro.org

Kurzfassung des VENRO-Arbeitspapiers zur Zukunft der EU-AKP-Zusammenarbeit

Der Weg zum Verhandlungsmandat für die EU-Kommission

Am 28. Januar 1998 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für ein Verhandlungsmandat zur Erneuerung des Lomé-Abkommens verabschiedet und den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zugeleitet. Nach den Bestimmungen des geltenden Lomé IV-Vertrags, der Ende Februar 2000 ausläuft, muß mit den Verhandlungen über ein neues Abkommen spätestens im September 1998 begonnen werden. Erwartet wird, daß der EU-Ministerrat noch im Juni 1998 über die Ausgestaltung des Verhandlungsmandats entscheiden wird.

Zur Einleitung eines Diskussionsprozesses über die Konturen der künftigen EU-AKP-Zusammenarbeit hat die EU-Kommission bereits im November 1996 ein "Grünbuch" veröffentlicht. Darin machte sie deutlich, daß sie nicht eine bloße Fortführung der bisherigen Lomé-Zusammenarbeit wünscht, sondern – angesichts von wirtschaftlicher Globalisierung, der weltpolitischen Veränderungen seit 1989 sowie des "Endes der Postkolonialzeit" (Kommissar Pinheiro) – für ein grundlegende Reform des Lomé-Modells eintritt. Nach einem breiten gesellschaftlichen Konsultationsprozeß wurden im Oktober 1997 die Überlegungen des Grünbuchs durch präzisere "Orientierungslinien" ergänzt, die

- für einen Erhalt der AKP-Gruppe bei weitgehender geographischer Differenzierung,
- für einen intensiveren politischen Dialog,
- für WTO-konforme wirtschaftliche Regionalabkommen
- und - im klassischen Entwicklungshilfebereich - für eine Ausrichtung auf Armutsbekämpfung und eine Vereinfachung und Rationalisierung des Instrumentariums eintreten.

Die Positionen von AKP-Regierungen und AKP-NRO

Auf AKP-Seite haben die Regierungs- und Staatschefs am 7. November 1997 in Libreville/Gabun und verschiedene AKP-NRO am 31. Oktober 1997 in Entebbe/Uganda Stellung zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission bezogen. Von AKP-Regierungsseite wird im wesentlichen die Weiterführung des jetzigen Abkommens und seiner Instrumente ohne substantielle Veränderungen gefordert. Die größte Sorge gilt den Vorschlägen der Kommission im Bereich "Handel und Investitionen". Gewarnt wird vor den möglichen negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer raschen und ungeschützten Liberalisierung des Handels, speziell auch des Agrarhandels. Die AKP-NRO teilen diese Besorgnis und fordern eine Reform der WTO-Regeln sowie eine Ausrichtung der EU-Wirtschaftsbeziehungen auf "Fair Trade". Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Kritik der zerstörerischen Folgen von Verschuldung und Strukturanpassungsprogrammen. Zudem fordern die AKP-NRO eine größere Öffnung der AKP-EU-Kooperation für parlamentarische und zivilgesellschaftliche Beteiligung.

NRO-Kritik an der Position der Bundesregierung

Die deutsche Bundesregierung hat sich bereits einige Male, speziell in Beantwortung einer Großen Anfrage im Bundestag und in einem Positionspapier vom September 1997 prononciert zur Reform der

Lomé-Konvention geäußert. Aus Sicht entwicklungspolitischer NRO ist aber speziell beim von verschiedenen Ministerien erarbeiteten Positionspapier das genuin entwicklungspolitische Profil zu gering.

- Aus Sicht von VENRO – und in Übereinstimmung mit den Positionen der übrigen europäischen NRO – muß die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Mittelpunkt eines künftigen Lomé-Abkommens stehen. Die Kommission hat auf entsprechende NRO-Kritik reagiert und einer solchen Ausrichtung der Kooperation in ihren „Orientierungslinien“ mehr Gewicht gegeben. Die Bundesregierung, die z.Zt. vorrangig auf die entwicklungsförderliche Wirkung von Handelsliberalisierung zu vertrauen scheint, sollte diesen Kurs entschiedener als bisher unterstützen.
- Auch die Bedeutung von zivilgesellschaftlicher Partizipation und dezentraler Kooperation, die von der EU-Kommission hervorgehoben wird, wurde bisher mehr verbal als faktisch von der Bundesregierung unterstützt. Lomé muß stärker als bisher Abschied nehmen vom Modell einer reinen Regierungskooperation und sich gegenüber NRO und anderen gesellschaftlichen Trägern (z.B. aus der Privatwirtschaft) umfassend öffnen.
- 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 (hinsichtlich illegaler Immigration, Drogenhandel oder Terrorismus) gesehen werden, sondern müssen als Partner für eine positive, zukunftsfähige globale Entwicklung akzeptiert werden.
- VENRO unterstützt Bundesregierung und Kommission in ihrem Bemühen, das 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. VENRO sieht mit Sorge, daß eine rigorose Liberalisierung von Handel und Investitionen die entwicklungsschwachen AKP-Staaten noch weiter schwächen könnte. Statt auf die heilsame Wirkung des Sprungs ins kalte Wasser zu vertrauen, muß zuerst durch weitere Anreize, Wissenstransfer und entwicklungspolitische Flankierung die Exportfähigkeit der AKP-Staaten gefördert werden, ohne die Versorgung der Bevölkerung im eigenen Land zu beeinträchtigen.
- 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 entwicklungspolitischen 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.
- 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 (z.B. den Verhandlungen über ein Investitionsabkommen/ MAI im Rahmen der OECD) 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.

- Eine Reform der Institutionen und Instrumente der EU-AKP-Kooperation, wie sie von Bundesregierung und EU-Kommission gefordert wird, 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.

INHALT

- <i>Kurzfassung</i>	S. 2
1. Die Lomé-Kooperation als zentrales Element europäischer Entwicklungszusammenarbeit	S. 4
2. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Zukunft von Lomé	S. 5
3. Standpunkte von Regierungen und NRO aus den AKP-Staaten	S. 7
4. NRO-Positionen zur Zukunft von Lomé	S. 8
4.1 Priorität für Armutsbekämpfung	S. 8
4.2 Wirtschaftliche und soziale Entwicklung	S. 9
4.3 Die Geschlechterfrage als Querschnittsaufgabe	S. 10
4.4 Dezentralisierte Kooperation und Partizipation	S. 10
4.5 Menschenrechte und Konditionalität	S. 11
4.6 Politischer Dialog: Anforderungen an die EU	S. 12
4.7 Handelskooperation	S. 12
4.8 Orientierung am Ziel ökologischer Nachhaltigkeit	S. 13
4.9 Politikkohärenz	S. 14
5. Bewertung der Position der Bundesregierung	S. 15
5.1 Blinder Fleck: Entwicklungspolitische Orientierung	S. 15
5.2 Politische Dimension der Partnerschaft	S. 16
5.3 Handel und Investitionen	S. 16
5.4 Geographische Reichweite und Ausgestaltung des Abkommens	S. 17
5.5 Reform der Institutionen und paritätischer Gremien	S. 18
5.6 Die Instrumente der Lomé-Zusammenarbeit	S. 18

5.7 Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) S. 18

6. Erwartungen deutscher NRO an Bundesregierung und Bundestag S. 19

- Anmerkungen S. 21

1. Die Lomé-Kooperation als zentrales Element europäischer Entwicklungszusammenarbeit

Am 29. Februar 2000 wird das Lomé IV -Abkommen, das gegenwärtig die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und 71 Staaten Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raumes (AKP) regelt, vertragsgemäß auslaufen. Zum gleichen Zeitpunkt erlischt auch die Ausnahmegenehmigung, der sog. "Waiver", den die Welthandelsorganisation WTO dem handelspolitischen Teil des Abkommens gewährt hat. Die Europäische Kommission hat am 28. Januar ihren Entwurf für die Erteilung eines Verhandlungsmandats durch die EU-Mitgliedsregierungen verabschiedet. Dieses Mandat wird vermutlich im Sommer 1998 erteilt werden, da nach den Bestimmungen des Lomé IV-Vertrags AKP-Staaten und EU spätestens im September 1998 mit den Verhandlungen über ein neues Abkommen beginnen müssen.

Die Neuverhandlungen des Lomé-Abkommens fallen in eine Zeit, in der auch die EU selbst – nach ihrer Norderweiterung und vor der angestrebten Osterweiterung – ihr Gesicht verändert und in der gleichzeitig versucht wird, die Entwicklungszusammenarbeit durch den Amsterdamer Vertrag über eine Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments (EP) noch stärker in den europäischen Kontext einzubinden. Bereits der Maastrichter Vertrag von 1992 mit seiner Betonung von Kohärenz, Koordination und Komplementarität hatte die EU-Entwicklungszusammenarbeit auf eine neue Grundlage gestellt. Die dort formulierten Ziele - Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, (speziell in den LLDCs), harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und Bekämpfung der Armut - müssen auch Maßstab sein für die Neuverhandlung der Lomé-Abkommen. VENRO erwartet von der Bundesregierung, daß sie sich aktiv für ein reformiertes Abkommen mit den AKP-Staaten engagiert, daß sie stärker als bisher auf die entwicklungspolitische Wirksamkeit der beschlossenen Maßnahmen achtet und die Tendenz zur Erweiterung und regionalen Integration (durch Abbau der historisch gewachsenen kolonialen Bindungen) unterstützt.

Aus Sicht entwicklungspolitischer NRO sind die Lomé-Verträge zweifellos reformbedürftig. Dieser Reformbedarf sollte aber nicht zum Anlaß genommen werden, um von den Grundgedanken der Lomé-Kooperation gänzlich Abschied zu nehmen. Auch die bisherigen AKP-EU-Abkommen haben sich als wandlungsfähig erwiesen. Sie stellen kein statisches Element dar, sondern waren in den letzten 25 Jahren einem permanenten Reform- und Veränderungsprozeß unterworfen, auch was ihre geographische Reichweite angeht. So hatte das erste Abkommen von Lomé, das im Jahre 1975 in Fortführung der Abkommen von Jaunde mit den ehemaligen französischen Kolonien geschlossen wurde, auf AKP-Seite ursprünglich nur 46 Vertragspartner und wurde schrittweise auf heute insgesamt 71 Staaten ausgeweitet.

Die Lomé-Kooperation stellt seit 1975 einen der zentralen Pfeiler der EU-Entwicklungszusammenarbeit dar. Ihr Ziel war nicht allein die Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung durch Ressourcentransfer, sondern die Entwicklung eines neuen Modells von Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. In Artikel 1 des 1989 abgeschlossenen Vertrages (Lomé IV) definieren EU und AKP-Staaten hochgesteckte Erwartungen an ihre Zusammenarbeit: Das Kooperationsabkommen soll nicht nur dazu dienen, "die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen", sondern soll auch zur "Schaffung eines Modells für die Beziehungen zwischen entwickelten Staaten und Entwicklungsländern im Hinblick auf eine gerechtere und ausgewogene Weltwirtschaftsordnung" beitragen. Zum Modellcharakter von Lomé gehörte auch, daß hier - anders als beim APS - eine vertraglich abgesicherte Partnerschaft begründet wurde. Dieser Vertrag sah gegenseitige Verpflichtungen vor, also auch rechtlich fixierte Vertragspflichten für den Entwicklungshilfe-Geber. Die partnerschaftlichen Beziehungen wurden dadurch unterstrichen, daß paritätisch besetzte Institutionen geschaffen wurden, wie z.B. die parlamentarische Versammlung AKP-EU, in deren Rahmen ein formal gleichberechtigter Dialog zwischen den Entwicklungs-Partnern geführt wurde.

"Ziel der Zusammenarbeit ist eine auf den Menschen als ihren hauptsächlichen Betreiber und Nutznießer ausgerichtete Entwicklung, die somit die Achtung und Förderung der Menschenrechte insgesamt voraussetzt.", so definiert Artikel 5 des Lomé IV-Vertrags die politische Dimension der Übereinkunft. Im folgenden Artikel wird zusätzlich auf eine "dauerhafte und ausgewogene Entwicklung", die dem Schutz der Umwelt und der Erhaltung der natürlichen Ressourcen Vorrang einräumen will, rekurriert. Auch der Handelsbereich wurde nach dem Konzept "trade and aid" von Anfang an in die Lomé-Zusammenarbeit mit einbezogen. Handel und klassische Entwicklungshilfe sollten komplementär und sich gegenseitig verstärkend zu einer umfassenden Entwicklung der AKP-Staaten beitragen. Die Wirkung der großzügigen Zollpräferenzen für Produkte aus AKP-Staaten auf die Entwicklung des Handels ist allerdings, selbst nach Meinung der Kommission, als insgesamt enttäuschend zu beurteilen. Eine Reform dieses Konzepts kann also nur vor dem Hintergrund einer Bilanz der bisherigen Erfahrungen und einer Reflexion über die der Korporation zugrunde liegenden ethischen Werte und die zu erreichenden sozialen Zielgruppen erfolgen.

2. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Zukunft von Lomé

Im "Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert", das von der Kommission am 20. November 1996 vorgelegt wurde(1), ist eine solche Bilanz zumindest in Ansätzen und sind weiterführende Überlegungen in größerer Breite vorhanden. Im ersten Teil des Grünbuchs wird ein kurze, auf externe Analysen gestützte und auffallend selbstkritische "Bilanz mit Licht- und Schattenseiten" der bisherigen Lomé-Zusammenarbeit gezogen. Der Erfolg der EU-Hilfen sei in den einzelnen AKP-Staaten sehr unterschiedlich gewesen, insgesamt ließen sich aber nur schwache Auswirkungen auf Wachstum, Investitionen und Gesundheitsindikatoren nachweisen. Der Grund für die geringe Wirksamkeit sei, so die Kommission, in erster Linie in den unbefriedigenden institutionellen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen der AKP-Staaten zu suchen - eine einseitige

Schuldzuweisung, die von AKP-Seite vehement bestritten wird. Die im VENRO versammelten deutschen Nichtregierungsorganisationen haben beim deutschen Konsultationsforum im April 1997 in Bonn die Grundtendenz der Überlegungen des Grünbuchs begrüßt, zugleich aber auf eine Reihe von Defiziten (z.B. hinsichtlich der paritätischen Gremien, der Politikkohärenz und einer Stärkung der Zivilgesellschaft durch dezentralisierte Kooperation) hingewiesen. (2)

Der zweite Teil des Grünbuchs, in dem die Kommission ihre Reflexionen und Optionen für eine neue Partnerschaft unterbreitet, diente als Auftakt zu einer strukturierten Diskussion. Da das Grünbuch ausdrücklich eine Konsultationsphase einleiten wollte, enthielt es selbst noch keinen förmlichen Vorschlag der Kommission. Natürlich wurden durch die Auswahl der Themen, die Struktur des Papiers und auch einzelner Optionen und Sachaussagen Präferenzen der Kommission für die künftige AKP-Zusammenarbeit deutlich. Festzuhalten bleibt aber, daß die Einleitung dieses förmlichen Konsultationsprozesses durch Kommissar Pinheiro den Vorschlägen der EU eine zusätzliche demokratische Legitimation verschafft hat und als Vorbild für weitere Diskussionen auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene dienen sollte.

Die Konsultationsphase fand nach öffentlichen Beratungen in allen EU-Staaten und in den drei AKP-Regionen in einer internationalen Konferenz Ende September 1997 in Brüssel ihren Abschluß. Knapp einen Monat später, am 29. Oktober 1997, legte die Kommission ihre "Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den AKP-Staaten"(3) vor. Der Vorschlag der Kommission umfaßt fünf grundlegende Orientierungslinien: 1. Die politische Dimension einer neuen Partnerschaft EU-AKP soll gestärkt werden. Als politische Kriterien für die Zusammenarbeit werden wie bisher vorgeschlagen: Achtung der Menschenrechte, Wahrung der demokratischen Grundsätze und Rechtsstaatlichkeit, zudem verantwortungsbewußte Regierungsführung ("good governance") und Konfliktverhütung. Über die Anwendung der Konditionalitäts-Kriterien soll ein offenerer Dialog als bisher geführt werden. 2. Die Kommission schlägt darüber hinaus ein integriertes Konzept für die Armutsbekämpfung vor, bei dem wirtschaftliche und soziale Erwägungen gleich stark ins Gewicht fallen sollen. Die wirtschaftlichen Erwägungen beziehen sich neben der Weltmarktintegration besonders auf die Entwicklung lokaler Märkte, auf die regionale Integration und auf die Förderung der Privatwirtschaft (auch im informellen Sektor). Im sozialen Bereich werden speziell die Unterstützung der Beschäftigungspolitik und Förderung der sozialen Basisdienste - Bildung und Gesundheit - sowie die Verbesserung der Situation der Frau hervorgehoben. 3. Das Konzept einer neuen Wirtschaftspartnerschaft nimmt relativ breiten Raum in den Kommissions-Vorstellungen ein. Vorgeschlagen wird die Aushandlung von drei Regionalabkommen mit Afrika, der Karibik und der Pazifik-Region. Die bisherigen einseitig zugestandenen Handelspräferenzen sollen nach einer Übergangszeit schrittweise auf eine reziproke Marktöffnung umgestellt werden. Langfristig angestrebt werden soll die Errichtung von Freihandelszonen zwischen den jeweiligen Regionen und der EU. Die Kommission beabsichtigt allerdings diese Option vorher auf ihre Zweckmäßigkeit und Realisierbarkeit zu überprüfen. Im Handelsbereich sollen Maßnahmen künftig noch stärker auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bzw. Bedürftigkeit von Staaten ausgerichtet werden. Während unilaterale Handelsvorteile für Schwellenländer zurückgenommen werden, sollen die AKP-Handelspräferenzen künftig für alle LLDCs bereit stehen. 4. Die Instrumente der (finanziellen) Zusammenarbeit sollen auf ihre Wirksamkeit überprüft, gebündelt und auf Effizienzkriterien ausgerichtet werden. 5. Angestrebt wird ein Globalabkommen, das die gewachsene AKP-Identität bzw. -Solidarität respektiert, gleichzeitig aber offen bleibt für beitrittswillige Länder.

3. Standpunkte von Regierungen und NRO aus den AKP-Staaten

Im Sinne einer Anwaltschaft von Nord-NRO für die Interessen und Rechte besonders der armen Bevölkerungsgruppen in den Gesellschaften des Südens kommt den Positionen aus der AKP-Gruppe für die Positionsbestimmung von VENRO ein besonderes Gewicht zu. Auch im Sinne des dem Lomé-Vertrag zugrunde liegenden Partnerschaftsgedankens ist es wichtig, den Stimmen aus den AKP-Staaten in der europäischen Diskussion mehr Gehör zu verschaffen. Zwar sind die AKP-Staaten mit einem eigenen Sekretariat in Brüssel vertreten. Der Mangel an Ressourcen sowie eine nur gering entwickelte gemeinsame politische Identität innerhalb der AKP-Gruppe haben aber verhindert, daß dieses Sekretariat die Rolle eines der Kommission auch nur annähernd ebenbürtigen Partners einnehmen konnte.

Die Staats- und Regierungschefs der AKP-Gruppe haben durch die am 7. November 1997 verabschiedete "Libreville Declaration"(4) erstmals eine gemeinsame verbindliche Stellungnahme zur Zukunft von Lomé abgegeben. Sie setzen sich nachdrücklich für die Erhaltung der AKP-Gruppe in ihrer derzeitigen Gestalt ein und fordern eine Stärkung ihrer politischen Identität, z.B. dadurch daß sie in internationalen Foren wie der UNO oder der WTO künftig mit einer Stimme spricht. Die AKP-Staaten wünschen im politischen Bereich einen intensiveren Dialog mit der EU und erinnern an die EU-Erklärungen zur Umwelt, zum 20:20 compact, zu "gender"-Fragen und zur Verpflichtung auf das 0,7%-Ziel. Ihrerseits bekräftigt die AKP-Gruppe die Verpflichtung auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und "good governance". Als drängendste Sorgen benennen die Staats- und Regierungschefs neben Verschuldung, Sicherung der Ernährung und dem Kampf gegen Armut und Marginalisierung die negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer raschen und ungeschützten Liberalisierung des Handels, speziell auch des Agrarhandels. Mit Hinblick auf den WTO-Panelspruch zur EU-Bananenmarktordnung beklagen sie die rigorose Anwendung der WTO-Regeln und -Verpflichtungen und fordern ein *faïres* Welthandelssystem mit Ausnahmebestimmungen für Entwicklungsländer, speziell für die ärmsten und geographisch besonders benachteiligten Staaten (z.B. die kleinen Inselstaaten). Die AKP-Staats- und Regierungschefs äußern sich positiv zur regionalen Integration, verstehen diese aber in erster Linie als Zunahme der AKP-internen Kooperation. Im Handels- und Investitionsbereich fordern sie von der EU die Aufrechterhaltung nicht-reziproker Handelspräferenzen, auch hinsichtlich der Vorteile aus den Sonderprotokollen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (wie Zucker, Bananen, Reis, Rum und Rindfleisch), und die Ausweitung der Bestimmungen bezüglich der Ursprungsregeln. Sie fordern ebenfalls den Erhalt und den Ausbau von STABEX und SYSMIN, des Zentrums für industrielle Entwicklung (ZIE) und des Technischen Zentrums für Landwirtschaft (TZL) sowie die Auflage neuer Finanzinstrumente, z.B. Mittel für eine "Investment Guarantee Agency" und eine neue EU-Haushaltlinie, die den Wiederaufbau nach Kriegen und ähnlichen Katastrophen ermöglichen soll.

Zwar verpflichten sich die AKP-Staats- und Regierungschefs in der Libreville Deklaration (unter Artikel 31) zur Förderung "eines sozial verantwortlichen privaten Sektors", die Förderung von NRO-Aktivitäten findet aber im gesamten Papier keine Erwähnung. Auch die parlamentarische Beteiligung bei der Umsetzung eines künftigen AKP-EU-Abkommens wird nur kurz

angesprochen. So wird in der Deklaration zwar der AKP-Ministerrat beauftragt, rechtzeitig einen Übergang in Kontinuität zu einer neuen Paritätischen Versammlung AKP-EU zu organisieren, in der Entscheidung zur Revision der institutionellen Aspekte der AKP-Gruppe taucht diese "Joint Assembly" dann aber nicht mehr auf. Was die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die demokratische Kontrolle durch Parlamente angeht, sind in der Libreville-Deklaration aus Sicht von VENRO also deutliche Defizite festzustellen.

Diese Defizite ließen sich ausgleichen durch eine bessere Informationspolitik und eine systematische Einbeziehung von AKP-NGOs in die Lomé-Kooperation, z.B. durch eine repräsentative AKP-NGO-Plattform ("Liaison Committee"), wie sie auch auf der ersten NGO-AKP-Konferenz vom 28.-31. Oktober 1997 in Entebbe/Uganda gefordert wurde. In der Abschlußdeklaration (5) wird die Entscheidung begrüßt, NRO einen Beobachterstatus bei der Paritätischen Versammlung AK-EU zu gewährleisten. Die Paritätische Versammlung selbst soll auch nicht mehr aus den Reihen der AKP-Botschafter, sondern ausschließlich mit direkt gewählten Parlamentariern aus den AKP-Staaten besetzt werden dürfen - eine Forderung, die von den Abgeordneten des Europäischen Parlaments schon seit einigen Jahren erhoben wird und die durch die Ergänzung des Artikel 32 Absatz 1 bei der Halbzeitrevision des Lomé IV-Abkommens noch nicht erfüllt ist. Ansonsten stehen die AKP-NRO dem politischen Dialog und der Konditionalität in ihrer bislang praktizierten Form eher kritisch gegenüber. Demokratisierung kann nicht Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Staaten der EU und der AKP-Gruppe sein, sondern muß - so der Grundgedanke - durch Ermutigung und Stärkung der zivilgesellschaftlichen Gruppen in den AKP-Staaten aus eigener Kraft wachsen. Im Kapitel zu "Handel und Investitionen im Zeitalter der Globalisierung" wird die durch die WTO-Regeln verstärkte Marginalisierung der AKP-Staaten beklagt. Statt dessen sollen sich AKP-Staaten und EU, so die Forderung der AKP-NRO, in ihren Wirtschaftsbeziehungen auf die Regeln des "Fair Trade" verpflichten. Ausdrücklich werden in diesem Kontext anerkannte soziale und ökologische Mindeststandards genannt, wobei die AKP-NRO die Anwendung von Antidumping-Maßnahmen auch auf den Lebensmittelsektor und auch auf die Qualität (nicht allein auf den Preis) landwirtschaftlicher Produkte bezogen wissen wollen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verweisen die AKP-NRO besonders auf die zerstörerischen Folgen von Verschuldung und Strukturanpassungsprogrammen und fordern einen mit den Akteuren der Zivilgesellschaft abgestimmten Aktionsplan der EU zur Entschuldung der AKP-Region

4. NRO-Positionen zur Zukunft von Lomé

4.1 Priorität für Armutsbekämpfung

Aus Sicht der entwicklungspolitischen NRO in der EU stellt die Armutsbekämpfung - mit dem Ziel der Beseitigung von Armut und Hunger - die Meßlatte für Erfolg oder auch Mißerfolg der EU-Entwicklungspolitik dar. Auch der Maastrichter Vertrag benennt unter Artikel 130 u die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, insbesondere der LLDCs, und die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern als zentrale Inhalte der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Das Ziel der Armutsbekämpfung, auf das sich die EU-Regierungen zudem durch verschiedene Ratsbeschlüsse (z.B. im Dezember 1993 und November 1995) und durch die Abschlusserklärungen der UN-Gipfelkonferenzen der 90er Jahre (v.a. des

Weltsozialgipfels in Kopenhagen 1995) wiederholt verpflichtet haben, muß daher auch im Mittelpunkt eines zukünftigen Abkommens in Fortführung der Lomé-Verträge stehen. Die Erreichung dieses Ziels macht eine differenzierte Vorgehensweise und den Einsatz unterschiedlicher Instrumente erforderlich. Förderungsprogramme für spezielle, besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen können neben der Förderung ganzer Ländergruppen, z.B. durch umfassende Schuldenerleichterungen für die hoch verschuldeten Staaten oder verbesserten Marktzugang für die ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries/ LLDCs) stehen.

Die im "Liaison Committee of Development NGOs to the EU" zusammengeschlossenen europäischen NRO der Entwicklungszusammenarbeit haben bereits in ihrem Papier zur Zukunft der Lomé-Konvention vom September 1997 (6) die Schwäche des "Grünbuchs" bezüglich der Priorität von Armutsbekämpfung eingehend kritisiert. Um so erfreulicher ist es, daß die Ziele von Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung in den "Orientierungslinien" der Kommission vom 29.10.1997 in stärkerem Maß Erwähnung gefunden haben, wenngleich das dort beschriebene Ziel, "dem Kampf gegen die Armut besonderen Vorrang einzuräumen und zu diesem Zweck die soziale Dimension der Zusammenarbeit auszuweiten"(S.20) noch eingehender auf seine Übereinstimmung mit den unter Punkt 5 formulierten weitergesteckten wirtschaftlichen und handelspolitischen Zielen zu überprüfen sein wird.

4.2 Wirtschaftliche und soziale Entwicklung

Armutsbekämpfung und eine umfassende soziale Entwicklung sind nicht möglich ohne wirtschaftliche Entwicklung. Die vorhandene wirtschaftliche Entwicklung und ihre Einbettung in eine Strategie der Weltmarktintegration kommt aber nicht automatisch der sozialen Entwicklung zugute. Deshalb ist aus NRO-Sicht das von EU-Kommission und Bundesregierung beschworene Ziel der Weltmarktintegration nicht als gleichrangig zum Ziel von Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung zu bewerten. Entscheidend für die sozialen Auswirkungen der Weltmarktintegration ist eine aktive Rolle des Staates im Sinne einer "social sustainability". Das Sozialstaatlichkeits-Prinzip sollte neben den Kriterien von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und verantwortungsbewußtem Umgang mit Haushaltsmitteln Eingang finden in ein umfassendes Konzept von "good governance". Dies bedeutet für die AKP-Staaten nicht nur die Verpflichtung zum Aufbau effizienter Verwaltungssysteme, zum Kampf gegen Korruption und zum Verzicht auf Überrüstung, sondern es erfordert auch Maßnahmen zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme einzuleiten (7). Die Ziele des Weltsozialgipfels - besonders auch die 20:20-Initiative - sind bislang nur höchst unzureichend umgesetzt. Die EU sollte hier künftig ein größeres Engagement zeigen, auch, indem sie bei etwaiger Budgethilfe für die AKP-Staaten einen Mindestanteil von 50% der Finanzhilfen an den Einsatz für die soziale Grundversorgung knüpft.

Bei der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der AKP-Staaten ist auch das Engagement der Privatwirtschaft weitaus stärker gefragt als bisher. Die Kommission hat in ihren „Orientierungslinien“ unter Punkt 4.2.1 zu Recht darauf hingewiesen, daß Voraussetzung für eine Förderung privatwirtschaftlicher Tätigkeit die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen durch administrative, institutionelle und gesetzgeberische Reformen und der Aufbau eines leistungsfähigen Kreditwesens ist. Auch dem Ziel einer schrittweisen Eingliederung des informellen Sektors in die offizielle Volkswirtschaft ist grundsätzlich zuzustimmen, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß damit nicht Überlebensstrategien der ärmsten

Bevölkerungsgruppen (Subsistenzproduktion) zerstört oder kriminalisiert werden. Viele AKP-Staaten verfügen über unerschlossene interne Ressourcen für Investitionstätigkeiten. Diese finanziellen Ressourcen sollten, wie auch von den AKP-NRO gefordert, durch geeignete Strategien zum Zwecke der Entwicklungsförderung mobilisiert werden, wobei auch dem Aufbau eines leistungsfähigen Steuersystems eine zentrale Rolle zufiele. Da es sich bei der Frage der Mobilisierung einheimischer Investitionskapazitäten um eine Schlüsselfrage für eine langfristige, selbsttragende Entwicklung handelt, sollte auf eine Verknüpfung dieses Bereichs mit den Sektoren Ausländische Direktinvestitionen und Entwicklungsfinanzierung noch stärker als bisher Wert gelegt werden.

4.3 Die Geschlechterfrage als Querschnittsaufgabe

Neben Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung müssen die Gleichberechtigung und die Förderung sozialer Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern sowie der Respekt vor den Rechten der Kinder die Leitlinien für ein künftiges Abkommen darstellen. Dabei ist jedes Instrument eines zukünftigen Abkommen speziell auf seine Wirkung hinsichtlich der in Armut lebenden Frauen zu analysieren, ohne die Gender-Frage allerdings damit auf eine abhängige Variable der Armutsbekämpfung reduzieren zu wollen. Bereits das Lomé IV-Abkommen enthält in Artikel 4, 13 und 159 vertragliche Regelungen zur Berücksichtigung frauenspezifischer Aspekte, deren Umsetzung allerdings nur als unbefriedigend zu werten ist (8). Die Kommission scheint sich dieser Defizite bewußt zu sein, und hat deshalb im Juni 1997 einen Verordnungsvorschlag unterbreitet, um künftig geschlechterspezifische Fragen in der EZ angemessener berücksichtigen zu können (9). Auch in den Orientierungslinien der Kommission vom Oktober 1997 taucht - nach der Kritik von NRO-Seite an den diesbezüglichen Defiziten des Grünbuchs - das "gender"-Konzept als einer der neuen "drei horizontalen Leitsätze" einen künftigen AKP-EU-Kooperation auf. Es bleibt zu hoffen, daß die NRO-Kritik nicht nur zu einer Änderung der Rhetorik, sondern auch zu einer Änderung der Praxis eines künftigen Abkommens führt. Die Anerkennung frauenpolitischer Ziele und Anforderungen an die EZ als Querschnittsaufgabe setzt die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Planung, Durchführung, Kontrolle und Evaluierung aller Maßnahmen voraus. Im politischen Dialog und in der Entwicklungskooperation muß unmißverständlich darauf hingewiesen werden, daß es echte Demokratie und zukunftsfähige soziale Entwicklung ohne die rechtliche, ökonomische und politische bzw. gesellschaftliche Gleichstellung von Frauen nicht geben kann.

4.4 Dezentralisierte Kooperation und Partizipation

Eine künftige AKP-EU-Kooperation muß Abschied nehmen vom Modell einer reinen Regierungskooperation. Sie muß stärker als bisher eine Öffnung gegenüber der Zivilgesellschaft und größere Freiräume für private Initiative ermöglichen. Nur eine Erweiterung realer gesellschaftlicher Partizipationschancen kann langfristig den Erfolg der Lomé-Zusammenarbeit gewährleisten. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Politik der Armutsbekämpfung, in die die betroffenen Zielgruppen von Beginn an aktiv einbezogen werden müssen, als auch hinsichtlich der Förderung privater wirtschaftlicher Initiative in den AKP-Staaten, die eine notwendige (wenngleich keineswegs hinreichende) Voraussetzung für eine erfolgreiche Weltmarktintegration darstellt.

Zu den wichtigsten Neuerungen des Lomé IV-Abkommens gehörte die Verankerung der „dezentralisierten Kooperation“ im Vertragswerk. Sie sieht vor, daß lokale Behörden, ländliche Kooperativen, Gewerkschaften, Handelskammern, NRO und andere dezentrale Gruppen Finanzmittel aus dem EEF in Anspruch nehmen können. Auch Partnerschaften zwischen gleichartigen dezentralen Körperschaften aus Nord und Süd werden gefördert, wobei die Zuweisung von Mitteln auch weiterhin nicht ohne Zustimmung der Finanzbehörden des betroffenen AKP-Staats erfolgen darf

Die dezentralisierte Kooperation dient der Vertiefung der Demokratisierung in den AKP-Staaten durch Aufwertung ihrer dezentralen Strukturen und Stärkung der Gesamtheit der Zivilgesellschaft. Sie begünstigt nicht allein den Sektor der Non-Profit-Organisationen, sondern trägt auch zur Stärkung der privatwirtschaftlicher Initiative, besonders im Sektor der kleinen und mittleren Unternehmen bei. Die Kommission hat „eine in stärkerem Maße partizipatorische Partnerschaft, wozu auch die Konsultation der Träger des wirtschaftlichen und sozialen Lebens gehört“ in ihren Orientierungslinien (auf S. 13) als eine ihre wesentlichen Ziele einer neuen, auf dem Ownership-Prinzip fußenden Partnerschaft benannt. Aus NRO-Sicht sind diese Zielvorstellungen sehr zu begrüßen, allerdings hat sich das Instrumentarium der dezentralisierten Kooperation als zu kompliziert erwiesen. Süd-NRO haben in den vergangenen Jahren nur einen sehr unzureichenden Zugang zu den EEF-Mitteln ihres Landes gehabt. Im Zuge des Ausbaus der dezentralisierten Kooperation sollte, wie im Grünbuch vorgeschlagen, im EEF ein dritter Mitteltopf (neben Fonds für langfristige EZ und für Krisensituationen) für die direkte Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen eingerichtet werden.

Politische Partnerschaft und ein intensiverer Dialog können nicht umgesetzt werden ohne den Aufbau geeigneter Institutionen. Im Sinne einer Stärkung von Partizipation müssen also diejenigen Institutionen erhalten und ausgebaut (bzw. neu geschaffen) werden, die die parlamentarische und zivilgesellschaftliche Ebene mit einbeziehen. Im Zuge einer umfassenden Reform der AKP-EU-Institutionen sollte v.a. auf die Erhöhung der Arbeitskontakte und den Abbau bloßer offizieller Repräsentationstreffen gedrungen werden. Einer reformierten Paritätischen Versammlung und dem Aufbau einer AKP-NRO-Plattform könnte beim künftigen AKP-EU-Dialog eine zentrale Rolle zukommen. Dabei ist darauf zu achten, daß nicht durch Privilegierung neue Klientelbeziehungen entstehen, die für den Aufbau einer echten Partnerschaft nur hinderlich sind.

4.5 Menschenrechte und Konditionalität

Im Lomé IV-Vertrag ist durch Artikel 5 des Abkommens auch die Beachtung aller durch die UN-Pakte definierten Menschenrechte, einschließlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (Artikel 5.2), als wesentlicher Teil des Vertragswerks definiert. Zur Halbzeitrevision des Abkommens wurde im Jahre 1995 zusätzlich eine Sanktionsklausel eingefügt (Art. 366a), die im Fall einer Verletzung der "wesentlichen Bestandteile" des Abkommens, d.h. der Nichtachtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit, ausdrücklich die Aussetzung des Kooperationsabkommens vorsieht. Aus Sicht entwicklungspolitischer NRO ist diese Klausel positiv zu bewerten, nur muß ihre Anwendung unparteiisch, an gleichen Maßstäben orientiert und mit einem Höchstmaß an

Transparenz ablaufen. Während es in den vergangenen Jahren schon mehrfach zu einer Aussetzung der Lomé-Kooperation wegen mangelnder Fortschritte in Richtung Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und der Verletzung der klassischen politischen Grundrechte gekommen ist, wurde den WSK-Rechten in der Praxis nur geringe Bedeutung zugemessen. Wirtschaftliche und soziale Grundrechte sind per definitionem viel enger an den sozio-ökonomischen Entwicklungsstand einer Gesellschaft gebunden, als dies bei den klassischen bürgerlichen Freiheitsrechten der Fall ist. In Einklang mit den Erklärungen des Kopenhagener Weltsozialgipfel und mit den Vorschlägen der Kommission zur Definition einer kohärenten Menschenrechtsstrategie (10) sollte die EU hier, wie auch von der Kommission unter Punkt 4.2.2 ihrer Orientierungslinien vorgeschlagen, v.a. auf eine Politik der Anreize setzen, bei der willentlichen Verweigerung oder Verletzung grundlegender WSK-Rechte (z.B. bei Zwangsarbeit oder dem Verbot der Koalitionsfreiheit) sollte allerdings auch hier die Möglichkeit zu Sanktionsmaßnahmen bestehen.

4.6 Politischer Dialog: Anforderungen an die EU

Menschenrechtsfragen sind nur ein Element der politischen Dimension der AKP-EU-Partnerschaft. Der politische Dialog darf nicht auf Forderungen und Konditionalitäten reduziert werden, die die EU einseitig gegenüber den AKP-Staaten erhebt. Auch die AKP-Staaten können Diskussionsbedarf bei Fragen von beiderseitigem Interesse anmelden. Möglich wäre z.B. eine ausführliche Diskussion und gegenseitige Abstimmung der Positionen von EU und AKP-Staaten vor internationalen Konferenzen, wie dies auch von den AKP-NRO in Entebbe und von den AKP-Regierungen in Libreville gefordert wurde. Möglich wären auch regelmäßige Vorgespräche über gemeinsame Strategien innerhalb der WTO, wie sie jetzt schon im Rahmen der sog. "Quad"-Gruppe zwischen der EU, Japan, Kanada und den USA stattfinden. Die EU sollte sich innerhalb dieser internationalen Organisationen als Anwältin für die Entwicklungsländer verstehen. Eine solche Anwaltschaft ist noch notwendiger bei den zur Zeit innerhalb der OECD laufenden Verhandlungen für ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI). Entwicklungsländer sind an den Verhandlungen selbst nicht beteiligt, sollen aber nach der Verabschiedung aufgefordert werden, sich den dort fixierten Regelungen zu unterwerfen.

4.7 Handelskooperation

Auch aus NRO-Sicht müssen in den Zeiten der Globalisierung Fragen des Handels und der Wirtschaftspolitik breiten Raum in einem Lomé-Nachfolgeabkommen einnehmen. Die relativ großzügigen Zollpräferenzen für die AKP-Staaten haben, wie selbst die EU-Kommission verschiedentlich bemerkt, ein immer weiteres Absinken ihres Anteils an den EU-Importen nicht verhindern können. Mit der in Folge der Uruguay-Runde des GATT und der WTO-Gründung vereinbarten allgemeinen Absenkung der Zollsätze sinkt der relative Wert spezieller Zollpräferenzen. Diese Präferenzerosion, die auch diejenigen Entwicklungsländer betrifft, die lediglich die APS-Vorteile nutzen können, mindert die Chancen nicht wettbewerbsfähiger Länder bzw. Industrien sich auf dem Weltmarkt zu behaupten. Die Position der ärmsten Entwicklungsländer (zu denen 41 von 71 AKP-Staaten gehören), speziell der nettonahrungsmittelimportierenden Länder, hat sich in den Jahren seit der WTO-Gründung noch weiter verschlechtert. Die Liberalisierung des Welthandels wirkt sich sehr unterschiedlich auf die

immer heterogenere Gruppe der Entwicklungsländer aus. Obwohl einige Staaten Afrikas, wie Mauritius und Botswana beachtliche Erfolge erzielen konnten, hat die Mehrzahl der afrikanischen AKP-Staaten das Stadium der Weltmarktfähigkeit noch längst nicht erreicht. Eine nach Muster der WTO-Regeln aufgebaute Marktöffnung nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit würde der oft noch in den Kinderschuhen steckenden Kleinindustrie in diesen Ländern vollends den Garaus machen. Statt dem schrankenlosen Freihandel sollte sich die EU-AKP-Zusammenarbeit dem fairen Handel verschreiben. Handel sollte als Instrument für ökologisch und sozial "nachhaltige" Entwicklung verstanden werden. Auf internationaler Ebene fordert dies ein stärkeres Engagement der EU für Umwelt- und Sozialstandards sowie für Ernährungssicherheits-Klauseln. Entwicklungsinteressen müssen durch eine umfassende Reform der WTO-Regeln im Welthandelssystem verankert werden. Eine erneute Ausnahmegenehmigung, ein sog. "waiver" der Welthandelsorganisation für nicht-reziproke Handelspräferenzen für AKP-Staaten (bzw. für alle Entwicklungsländer des gleichen Entwicklungsniveaus) muß angestrebt werden. Darüber hinaus sollte sich die EU stärker als bisher in einer aktiven Handels- (und Investitions-) Förderung engagieren, speziell zugunsten von Kleinunternehmen, Genossenschaften und handwerklicher Produktion sowie im Bereich des "Fair Trade". Gerade im Bereich der Agrarexporte ist eine „Fair Trade Quote“ seit Jahren von NRO und diverse Male auch vom Europäischen Parlament gefordert worden, speziell im Bereich „Bananen“. Obwohl eine Ende November 1997 veröffentlichte Umfrage im Auftrag der EU-Kommission ergab, daß 37% der europäischen Verbraucher Fair-Trade-Bananen bevorzugen würden, hat sich die Kommission in ihrem jüngsten Vorschlag vom 14. Januar 1998 für eine neue, WTO-kompatible Gemeinsame Bananen-Marktordnung leider nicht zur Einführung eines solchen Instruments durchringen können.

Für den Bereich der Investitionen gelten ähnliche Maximen: Sie sind unverzichtbar für eine dauerhafte Entwicklung, können ihre positive Wirkung allerdings nur dort entfalten, wo sie in den entsprechenden entwicklungsförderlichen Rahmen (z.B. Arbeitsrecht und Umweltschutzgesetze und ein effizientes Steuersystem) eingebettet sind. Private Direktinvestitionen können auf absehbare Zeit öffentliche Entwicklungshilfe aber nicht ersetzen, zumal der Boom ausländischer Direktinvestitionen (ADI) an den ärmsten AKP-Staaten komplett vorbeigeht.

4.8 Orientierung am Ziel ökologischer Nachhaltigkeit:

Entwicklung läßt sich längst nicht mehr auf bloßes Wirtschaftswachstum reduzieren. Bereits im Vierten Lomé-Abkommen vom Dezember 1989 tauchen Umweltschutzaspekte an prominenter Stelle auf, so in Artikel 4 und 6 ("Ziele und Grundsätze der Zusammenarbeit") und in Artikel 33-41 (Titel I der Bereiche der AKP-EWG-Zusammenarbeit). In den 90er Jahren haben sich die ökologischen Probleme weiter verschärft. Das gewachsene Problembewußtsein führte schon 1992 auf dem UN-Gipfel zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio dazu, das Ziel einer sozial ausgewogenen und umweltgerechten "nachhaltigen Entwicklung" als allgemeinverbindliches Leitbild für Entwicklung zu definieren. Auch der im gleichen Jahr geschlossene Vertrag von Maastricht betont unter Artikel 130 r die Notwendigkeit einer "Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme". Dem gewachsenen Problemdruck seit 1989 entsprechend muß in einem künftigen Lomé-Abkommen dem Bereich von Umweltschutz und Nachhaltigkeit mehr

Beachtung eingeräumt werden. Die Kommission hat in ihren Orientierungslinien vom Oktober '97 den Ressourcen- und Umweltschutz zu einem der drei horizontalen Leitsätze der EU-AKP-Zusammenarbeit erklärt. Ihren dort beschriebenen Zielen wie Verknüpfung von Armutsbekämpfung und Umweltproblemen, schrittweise Internalisierung der ökologischen Kosten und dem Aufbau einer Partnerschaft für Technologietransfer ist aus NRO-Sicht nur zuzustimmen. Zu ergänzen bleibt, daß ökologische Fragen auch ständiges Element des politischen Dialogs werden sollten. In diesem Zusammenhang könnte die EU auf den Beitritt der AKP-Staaten zu allen Multilateralen Umweltschutzübereinkommen (MEAs) dringen und dies mit dem Angebot verbinden, ihnen zusätzliche Hilfe bei der Umsetzung der daraus erwachsenden Verpflichtungen zu gewähren.

Zu begrüßen ist, daß sich offenkundig auch die Bundesregierung für eine stärkere Verankerung ökologischer Aspekte in der künftigen AKP-EU-Zusammenarbeit einsetzt, wie z.B. aus ihrer Antwort vom 30. September 1997 auf die Frage Nr. 54 der SPD-Fraktion (11) hervorgeht, in der die Bundesregierung die Auffassung vertritt, daß das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfungen weiter ausgebaut und bei allen Projekten mit Umweltauswirkungen obligatorisch werden sollte.

4.9 Politikkohärenz

Das Kohärenzgebot gehört seit dem Maastrichter Vertrag (Artikel 130 u und v) zu den Eckpfeilern der europäischen Entwicklungszusammenarbeit und ist durch verschiedene Ministerrats-Beschlüsse (November 1994, Dezember 1995, Juni 1997) bekräftigt worden. Der vorerst letzte Rats-Beschluß vom Juni 1997 definiert vier Hauptbereiche von Politikkohärenz, unter ihnen Konfliktprävention und Ernährungssicherheit. Im Bereich der Konfliktprävention kündigt die Kommission in ihren Orientierungslinien (unter Punkt 3.1) zwar an, hier künftig mehr Mittel bereitzustellen. Allerdings erwecken die weiteren Ausführungen den Eindruck, die Entwicklungspolitik habe sich den Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unterzuordnen, womit die Lomé-Kooperation zu einer abhängigen Größe der strategischen Interessen der EU degradiert würde.(12) Die Kommission beschreibt zwar die Kontrolle und Beschränkung von Waffenkäufen und Waffenhandel sowie das Verbot von Antipersonenminen als mögliche Bereiche eines "neuen politischen Dialogs". Diese Forderung richtet sich zuallererst jedoch - speziell in der Phase nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags - an die EU selbst, die auf eine enge Beschränkung und Kontrolle ihrer Rüstungsexporte achten sollte. Von NRO-Seite wird seit längerem ein restriktiver Verhaltenskodex für den Waffenhandel vorgeschlagen, der bei schweren Menschenrechtsverletzungen im Land der Endverbleibs und bei einer Gefährdung des Friedens und der Stabilität in der Region einen generellen Verzicht auf Rüstungsexport vorsieht. (13) Der Verhaltenskodex definiert verbindliche Maßstäbe zur Beurteilung von Waffenverkäufen und liefert damit auch ein Instrument zum „Monitoring“ der Regierungspraxis im Bereich der Rüstungsexporte. Auch das Europäische Parlament hat sich in seiner Entschließung zum Grünbuch der Kommission unter Artikel 17 die Forderung nach "Erarbeitung und Anwendung eines Verhaltenskodex für die Europäische Union und die AKP-Länder zur Verhinderung des Waffenhandels mit Ländern in Regionen, die konfliktträchtig sind oder in denen tatsächlich kriegerische Auseinandersetzungen stattfinden, sowie zur Unterbindung jeglicher Waffenlieferungen an diese Länder" aufgestellt. (14)

Was den Bereich der Ernährungssicherheit angeht, kommt einer Änderung der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Streichung von Exportsubventionen für landwirtschaftliche Produkte Priorität zu. So konnte beispielsweise im Frühjahr 1997 nur nach massiven Interventionen europäischer und namibischer NRO und Viehzüchterverbände bei der EU-Kommission erreicht werden, daß die Höhe der Exportsubventionen für Rindfleisch nach Südafrika schrittweise gesenkt und so ein neuer Fall von Rindfleisch-Dumping zuungunsten der lokalen Erzeuger nach relativ kurzer Zeit abgestellt wurde.

Politikkohärenz bedeutet auch, daß die EU ihr Verhalten in internationalen Organisationen besser auf die Bedürfnisse der AKP-Staaten abstimmen sollte. Auf den Bereich der Welthandelsorganisation ist bereits verwiesen worden. Aber auch im Bereich von Weltbank und IWF sind weitere abgestimmte Initiativen notwendig. Der größte Teil der hoch verschuldeten Länder mit niedrigem Einkommen (Severly Indebted Low Income Countries/ SILICs) zählt zur Gruppe der afrikanischen AKP-Staaten. Die EU-Staaten sollten deshalb - auch gegenüber IWF und Weltbank - eine führende Rolle bei umfassenderen und schnelleren Schuldenerleichterungen für diese Staaten einnehmen, und dies an die Verwendung der Mittel für soziale Entwicklung und Armutsbekämpfung knüpfen.

5. Bewertung der Position der Bundesregierung

5.1 Blinder Fleck: Entwicklungspolitische Orientierung

In den "Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention" der Bundesregierung vom 8. September 1997 (15), die federführend vom Bundeswirtschaftsministerium und vom Auswärtigem Amt erarbeitet wurden, fällt schon bei der Anordnung der Reformvorschläge ins Auge, daß der Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auf einen der hinteren Plätze abgerutscht ist. Aus Sicht von VENRO, ebenso wie aus Sicht des Liaison Committees europäischer Entwicklungs-NRO, muß das Ziel der Armutsbekämpfung im Zentrum eines reformierten Lomé-Abkommens stehen. Die Ziele von Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung werden aber im Papier der Bundesregierung gar nicht bzw. nur beiläufig erwähnt, geschweige denn, daß konkrete Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele vorgestellt würden. Statt dessen scheinen die beteiligten Ministerien allein auf die unsichtbare Hand des Marktes zu vertrauen. Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung erscheinen bloß als Sekundärziele, die durch verstärkten Handel, durch Förderung privater Direktinvestitionen und durch freie Betätigung privater Unternehmen sich wie von selbst einstellen sollen.

Die Bedeutung der Stärkung der Zivilgesellschaft für eine langfristige, sich selbsttragende Entwicklung ist ein weiterer blinder Fleck im Papier der Bundesregierung. Zwar wird die Rolle der Privatwirtschaft mehrfach gebührend berücksichtigt, die dezentrale und NRO-Zusammenarbeit wird aber nur einmal explizit angesprochen, als Kooperationsform "bei Entwicklungsländern, die noch nicht ausreichend reform- und entwicklungsorientiert sind"(unter Punkt 4.2). Auch die Geschlechterfrage wird unzureichend berücksichtigt. Die nachträgliche Einfügung dieses Satzes am Ende des Kapitels zur Entwicklungszusammenarbeit fördert zusätzlich den Eindruck, daß es sich hierbei lediglich um eine rhetorische Pflichtübung handelt.

5.2 Politische Dimension der Partnerschaft

Ähnlich unbefriedigend sind die Überlegungen der Bundesregierung zum politischen Dialog mit den AKP-Staaten. Die Kommission nennt als ersten ihrer fünf wichtigsten Orientierungslinien die "Neugestaltung der Partnerschaft und Stärkung ihrer politischen Dimension". Auch in diesem Punkt lassen die Äußerungen der deutschen Bundesregierung eine genuin entwicklungspolitische Zielrichtung vermissen. Das vorliegende Papier unterstützt zwar auch die Stärkung der politischen Dimension durch Intensivierung des Dialogs zwischen den Lomé-Partnern. Als Beispiele tauchen aber zuallererst Migrationsfragen, Drogenhandel und der internationale Terrorismus auf und erst ganz am Schluß - zusätzlich abgeschwächt durch die relativierenden Bindeworte "aber auch"- stehen die Dimension gemeinsamer Werte und Menschenrechtsfragen. Die Forderung nach Einfügung einer Rücknahmeverpflichtung für abgelehnte Asylbewerber und illegale Immigranten in das nächste Lomé-Abkommen war der Bundesregierung sogar einen eigenen Unterpunkt wert. Es erscheint somit als ihr wichtigstes Anliegen im gesamten Bereich der politischen Kooperation, obwohl die Zahlen der Asylbewerber aus AKP-Staaten vergleichsweise gering ist . (16) Zudem, so ein weiteres Anliegen der Bundesregierung, solle der politische Dialog auf die Kernbereiche der AKP-EU-Zusammenarbeit beschränkt werden, um den Dialog in anderen Foren, z.B. im UN-Kontext, nicht durch den Lomé-Dialog zu duplizieren. Eine bloße Duplikation des Dialogs in einem andern Rahmen wäre tatsächlich unsinnig. Aus entwicklungspolitischer Sicht sinnvoll wäre aber eine Abstimmung der Interessen von EU und AKP-Staaten über eine gemeinsame Strategie innerhalb internationaler Organisationen wie der WTO, wie er auch von den AKP-Staaten selbst gefordert wird.

5.3 Handel und Investitionen

Neben dem Vorrang für kurzfristige "Eigeninteressen" gegenüber den langfristigen Zukunftsinteressen einer globalen nachhaltigen Entwicklung fällt am Positionspapier der Bundesregierung die starke Betonung der Bereiche Handel und Finanzen auf. Dabei läßt sich im Kapitel zur Handelspolitik eine durchgängige Idealisierung des Freihandels erkennen, der auch nicht durch Selbstkritik hinsichtlich des Agrarprotektionismus der EU relativiert wird. Die Bundesregierung votiert klar für Freihandelsabkommen mit den drei AKP-Regionen, bei denen das Prinzip der Reziprozität der Marktöffnung die bisherige Regelung von unilateral gewährten Zollpräferenzen ablösen soll. Nur die LLDCs sollen von der Pflicht, ihre Märkte binnen eines Zeitraums von 10 Jahren vollständig zu öffnen, ausgenommen werden. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist es zu begrüßen, daß die LLDCs der Lomé-Gruppe ihre Handelspräferenzen beim Zugang zum EU-Markt nicht verlieren, und daß die übrigen LLDCs auch in den Genuß dieser Handelsvorteile kommen sollen. Die schwächeren Partner im Welthandel bedürfen eines besonderen Schutzes und einer speziellen Förderung durch die EZ, um ihre Chancen in einer liberalisierten Weltwirtschaft tatsächlich wahrnehmen zu können. Auch Staaten, die oberhalb der Einkommenschwelle für LLDCs liegen, werden auf einen solchen Schutz in Gestalt von längeren Übergangsfristen und Ausnahmeklauseln benötigen. Die Erfahrungen mit der Zollunion EU-Türkei zeigen, daß bei rein freihandelsorientierten Strategien ohne entsprechende Flankierung v.a. die wirtschaftlich stärkeren Regionen und Sektoren profitieren. Initiativen zur Armutsbekämpfung und zur sozialen Grundsicherung werden durch

Strategien, die in den betroffenen Gesellschaften weitere Spaltungslinien entstehen lassen, konterkariert. Eine reziproke Marktöffnung zwischen der EU und den AKP-Staaten, die nicht als LLDCs klassifiziert werden, wird auch die regionale Wirtschaftskooperation zwischen den ärmsten und den etwas weiter entwickelten Staaten der gleichen Region erschweren, und damit der Priorität, die die EU ansonsten der regionalen Wirtschaftskooperation beimißt, hinderlich sein.

Während den Überlegungen von Bundesregierung und Kommission, allen LLDCs gleiche Präferenzen für einen verbesserten Marktzugang in die EU bereitzustellen und die Kumulation der Ursprungsregeln weiter zu fassen, uneingeschränkt zuzustimmen ist, sollten im Bereich Investitionen die Befürchtungen vieler AKP-Regierungen hinsichtlich einer totalen Liberalisierung der Investitionstätigkeit respektiert werden. Keinesfalls sollten die AKP-Staaten durch eine Bestimmung der neuen Lomé-Konvention gedrängt werden, wie es die Bundesregierung unter Punkt 3.4 ihrer Reformvorschläge fordert, dem gegenwärtig innerhalb der OECD verhandelten Multilateralen Investitions-Abkommen (MAI) beizutreten. Auf der einen Seite einen verstärkten politischen Dialog zu fordern, auf der anderen Seite die Fähigkeit der Regierungen zur eigenen Gestaltung ihrer Wirtschaftspolitik aber wesentlich zu beschneiden, ist paradox. Ebenso paradox ist es, im Rahmen der Diskussionen um Lomé fortwährend die Werte von Partnerschaft und Gleichberechtigung zu betonen, und im Rahmen der Weltwirtschaftspolitik die AKP-Staaten in ein Vertragswerk zu zwingen, an dessen Aushandlung sie in keiner Weise beteiligt waren. Statt dessen sollte die unter Punkt 3 der Einleitung des Papiers der Bundesregierung geäußerte Überlegung aufgegriffen werden, in eine künftige Investitionsregelung eines Lomé-Folgeabkommens, ebenso wie in das MAI, Regelungen zur Verbesserung der Umweltstandards einzufügen.

5.4 Geographische Reichweite und Ausgestaltung des Abkommens

Abgesehen von der Reziprozitätsregelung kann aus entwicklungspolitischer Sicht die Option von Bundesregierung und EU-Kommission, den nächsten Lomé-Vertrag in ein Globalabkommen (für die politischen Rahmenbedingungen) und drei Regionalabkommen (speziell für die Bereiche Handel und Wirtschaftskooperation) aufzuteilen, im wesentlichen unterstützt werden. Eine Aufspaltung des politischen Dialogs auf regionale Foren, bzw. - im Falle Subsahara Afrikas - auf noch zu definierende Subregionen, erscheint hingegen als wenig sinnvoll.

Grundsätzlich sollte ein künftiges Lomé-Abkommen offen sein für weitere Beitrittsstaaten auch aus den Randgebieten der drei AKP-Regionen (z.B. Marshall Inseln, Malediven, Kuba). Darüber hinaus ist auch eine Ausdehnung von Teilen des Abkommens auf LLDCs in Asien (wie Bangladesch, Nepal, Bhutan oder Laos) erwägenswert. Auch wenn hier die Option eines Regionalabkommens wenig sinnvoll erscheint, sollten zumindest die handelspolitischen Vorteile vom Lomé diesen Staaten in vollem Umfang zugute kommen.

Die Lomé-Verträge müssen, wie von Kommissar Pinheiro immer wieder betont, aus ihrer post-kolonialen Vergangenheit heraustreten. Da Deutschland seine Kolonialgeschichte bereits mit dem Ersten Weltkrieg beendet hat, sollte es mit diesem Thema eigentlich unbefangener umgehen können als beispielsweise Frankreich oder Großbritannien. Um so erstaunlicher ist es, daß im

gesamten Papier der Bundesregierung der Begriff "Kolonialismus" nicht auftaucht, und statt dessen euphemistisch nur von "besonderen Beziehungen" gesprochen wird.

Der Abschied von der Postkolonialzeit darf jedoch nicht bedeuten, daß die EU einseitig die Präferenzbeziehungen mit den AKP-Staaten für obsolet erklärt. Europa kann sich nicht einfach aus der historischen Verantwortung für den Kolonialismus stellen, da dessen Folgen immer noch spürbar sind, und auch verschiedene EU-Mitgliedstaaten, in erster Linie Frankreich, noch über einen kleinen Restbestand der einstigen Kolonialreiche verfügen. Gerade vor dem Hintergrund der gegenwärtigen UNO-Dekade zur Entkolonialisierung muß es das Ziel eines reformierten Lomé-Vertrages sein, auch diese sog. ÜLG (Überseeische Länder und Gebiete) in die jeweiligen regionalen Wirtschaftsräume voll zu integrieren.

5.5 Reform der Institutionen und paritätischen Gremien

Unter Punkt 2 ihrer Reformvorschläge fordert die Bundesregierung, die bestehende Konvention grundlegend zu überarbeiten und zu straffen und die bestehenden Institutionen und paritätisch besetzten Organe zu reformieren. Auch unter Punkt 4 (Entwicklungskooperation) tauchen ähnliche Vorschläge bezüglich der Zahl der Instrumente und der Konzentration und Koordination der EZ auf. Das Bemühen um eine Effizienzsteigerung und um einen besseren Einsatz der vorhandenen Mittel ist aus entwicklungspolitischer Sicht nur zu begrüßen. So sehr schlankere Institutionen, Kostenbewußtsein, und die Vermeidung von Klientelismus entwicklungsförderlich sein können, so sehr muß andererseits auch darauf geachtet werden, daß die vorhandenen Ansätze eines gleichberechtigten demokratischen Austauschs zwischen EU und AKP-Staaten nicht Schaden nehmen. Eine Aufwertung des Botschafterausschusses gegenüber dem Ministerrat, wie von der Bundesregierung vorgeschlagen, könnte tatsächlich zur Effizienzsteigerung und Kostenersparnis beitragen. Eine Schwächung der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU wäre allerdings die falsche Lösung des Effizienz-Problems. Statt dessen sollte der politische Dialog auch auf parlamentarischer Ebene intensiviert und auf die relevanten Gruppen der Zivilgesellschaft ausgedehnt werden.

5.6 Die Instrumente der Lomé-Zusammenarbeit

Im Papier der Bundesregierung wird ein Auslaufen von SYSMIN und eine Aufhebung des STABEX-Systems in seiner gegenwärtigen Form vorgeschlagen. Die Probleme beider Instrumente, wie ungleiche Inanspruchnahme oder Verhinderung von Exportdiversifizierung, sind offensichtlich, trotzdem sollten sie nicht ersatzlos abgeschafft werden. Einerseits konnten diese Instrumente die in sie gesetzten Hoffnung nicht erfüllen, andererseits stellen die Schwankungen der Exporterlöse, wie auch die Bundesregierung feststellt, für die betroffenen AKP-Länder weiterhin ein großes Problem dar. Vor allem in Bezug auf STABEX ist es wichtig die Ergebnisse der laufenden Evaluierungen abzuwarten, bevor weitere Reformvorschläge präsentiert werden. Auch aus NRO-Sicht ist jedoch die Umwandlung des STABEX-Fonds in eine Form von direkter Budgethilfe eine mögliche Alternative.

5.7 Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)

Die Bundesregierung lehnt die Einbeziehung des EEF in den Haushalt der EU-Kommission auch weiterhin - aus haushaltspolitischen Gründen - ab. Wie aus ihrer Antwort auf die Große Anfrage der SPD deutlich wird (Frage Nr. 45), rechnet sie bei einer Integration des EEF in den EU-Haushalt mit einer deutlichen finanziellen Mehrbelastung für den Bundeshaushalt. Aus entwicklungspolitischen Gründen wäre ein solcher Schritt aber sehr zu empfehlen, zumal auch die Bundesregierung bei Beibehaltung der gegenwärtigen Situation das Problem der Budgetklarheit sieht. Ein weiteres Argument der Bundesregierung lautet, daß die Finanzierung aus den nationalen Haushalten auch eine stärkere Kontrolle der Ausgaben garantiere. Wenn man die Abgeordneten im AWZ befragt, so findet eine starke parlamentarische, entwicklungspolitisch fundierte Kontrolle dort zumindest nicht statt. Offenkundig hat diese Kontrollhoheit bislang auch nur wenig dazu beigetragen, den Abgeordneten des Bundestags die europäischen Entwicklungszusammenarbeit wirklich nahe zu bringen. Aus Gründen der größeren Politikkohärenz und demokratischen Rechenschaftspflichtigkeit und Transparenz spricht sich VENRO deshalb dafür aus, den EEF für ein künftiges Lomé-Abkommen ebenfalls in den EU-Haushalt einzustellen und damit der Budgetplanung und Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments zu unterwerfen. Die Budgetierung des EEF sollte einhergehen mit einer umfassenden Reform, die auch auf einen verbesserten Zugang von dezentralen Akteuren zu den EEF-Mitteln des jeweiligen Landes auszurichten ist.

6. Erwartungen deutscher NRO an Bundesregierung und Bundestag

Die erste und wichtigste Erwartung deutscher Entwicklungs-NRO an die Bundesregierung und an die im Bundestag vertretenen Parteien besteht darin, in Zukunft die Bereitschaft für ein größeres Engagement in Fragen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit - und speziell im Hinblick auf die Kooperation mit den AKP-Staaten - erkennen zu lassen. VENRO ist bewußt, daß auch die deutschen NRO bezüglich dieser Frage selbst im Glashaus sitzen, und sie wird deshalb im NRO-Kreis auch zu einer intensiveren Beschäftigung mit diesem Thema anregen.

Ein Konsultationsprozeß, wie er von der EU-Kommission durch die Vorlage des Grünbuchs eingeleitet wurde, sollte auch für die innerstaatliche Willensbildung Vorbildcharakter haben. VENRO erwartet deshalb von der Bundesregierung, daß sie den Kommissionsvorschlag für ein Verhandlungsmandat, der spätestens bis September 1998 vom Ministerrat verabschiedet werden muß, umgehend allen interessierten gesellschaftlichen Gruppen zur Beratung vorlegt.

Da die AKP-EU-Zusammenarbeit in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit (bis hinein in den Bundestag und die Ministerien) als Domäne Frankreichs und Großbritanniens in Fortführung der früheren Kolonialbeziehungen gesehen wird, sind besondere Anstrengungen notwendig, um ihr - gerade in Zeiten wachsender Entwicklungsmüdigkeit und Europaskepsis - eine neue Legitimationsbasis zu verschaffen. Um neue Anerkennung zu erlangen, muß die Lomé-Kooperation von ihren post-kolonialen Klientelbeziehungen wie von entwicklungsfremden strategischen Interessen befreit werden. Auch in Frankreich und Großbritannien wächst die Unzufriedenheit über den Kurs der bisherigen AKP-Zusammenarbeit. Deutschland, das aufgrund seiner Geschichte weitgehend frei von post-kolonialen Eigeninteressen ist, sollte diesen Teil seines geschichtlichen Erbes als Chance begreifen und - evtl. im Verbund mit der Niederlande und den skandinavischen Ländern - eigene, am Zukunftsinteresse einer sozial und umweltgerechten Nachhaltigen Entwicklung ausgerichtete Konzeptionen für eine künftige EU-

Entwicklungspolitik offensiv vertreten. Die Bundesregierung ist in der Diskussion der AKP-EU-Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren vor allem dadurch hervorgetreten, daß sie sich zur Halbzeitrevision des letzten Lomé-Abkommens vehement für eine Kürzung der eigenen Beiträge zum EEF einsetzte. Ein erstes klares Zeichen gegen eine drohende Renationalisierung der europäischen Entwicklungspolitik sollte darin bestehen, daß sich die Bundesregierung für eine deutliche Erhöhung der Mittel für die Lomé-Kooperation und für eine echte Vergemeinschaftung des EEF einsetzt.

Bei der Diskussion über das Verhandlungsmandat für die EU-Kommission erwartet VENRO von der Bundesregierung in erster Linie, daß sie sich für eine primär entwicklungspolitische Orientierung des künftigen Lomé-Abkommens einsetzt. Armutsbekämpfung und die Förderung einer nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung müssen dabei eindeutig im Mittelpunkt stehen. Die Eingliederung der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft sollte, wie auch im Maastrichter Vertrag gefordert, nur schrittweise und harmonisch, also unter teilweiser Beibehaltung von Präferenzbeziehungen und nicht durch eine rasche und reziproke Liberalisierung von Handel und Investitionen erfolgen. Die Förderung der regionalen Integration in Afrika, der Karibik und der pazifischen Region ist aus entwicklungspolitischer Sicht zu begrüßen. Zu bezweifeln ist allerdings, ob diese regionale Integration über reziproke Freihandelszonen mit der EU zu erreichen ist, oder ob hieraus nicht vielmehr neue soziale Verwerfungen in den AKP-Staaten entstehen können. Statt nur auf die WTO-Konformität eines neuen Lomé-Abkommens zu achten, sollten sich EU und AKP-Staaten besser gemeinsam für eine Reform der WTO, für die Einführung verbindlicher sozialer und ökologischer Mindeststandards, für Ernährungssicherheitsklauseln und für die weitere Schritte in Hinblick auf einen fairen Welthandel einsetzen. Der Welthandel muß entwicklungsförderlicher gestaltet werden. Um diesem Ziel näher zu kommen, sind kleine, schnell umsetzbare Schritte so hilfreich wie notwendig. Als ersten Schritt in diese Richtung schlagen VENRO und die europäischen Entwicklungs-NRO die Einrichtung eines gemeinsamen AKP-EU-Büros bei der WTO in Genf vor.

Von der Bundesregierung ist darüber hinaus zu fordern, daß sie die Bedeutung der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen bei ihrer Positionsbestimmung im Hinblick auf ein künftiges Lomé-Abkommen stärker berücksichtigt. Die Arbeit von europäischen NRO erschöpft sich nicht in der Durchführung von Projekten, die von der EU kofinanziert werden, mit ihren Partnern in den AKP-Staaten. Sie besteht auch darin, den Stimmen gerade der ärmsten Bevölkerungsgruppen im Süden beim Politikdialog in der EU mehr Resonanz zu verschaffen. Das BMZ weist den NRO in der Entwicklungszusammenarbeit wegen ihrer Nähe zu diesen Gruppen gemeinhin eine wichtige Rolle zu. „Die Stärke der Nichtregierungsorganisationen liegt in ihrer Nähe zu armen, unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen sowie in der Mobilisierung von Selbsthilfwillen und Eigeninitiative.“⁽¹⁷⁾ Im Sinne einer Stärkung von Partizipation und eines erweiterten Ownership-Konzepts sollten die NRO in Nord und Süd auch bei allen politischen Grundsatzfragen aktiv in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden.

Die Frage einer weiteren Europäisierung der Entwicklungspolitik wäre eine solche Grundsatzentscheidung. Die Bundesregierung bekennt sich in der Einleitung zu ihren „Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention“ angesichts der globalen Problemstellungen zu einem multilateralen Ansatz im Rahmen der EU (in Ergänzung der bilateralen Zusammenarbeit). Aus Sicht der im VENRO versammelten Nichtregierungsorganisationen ist dieser multilaterale

Ansatz weiter zu stärken und - besonders im Fall der AKP-EU-Zusammenarbeit - durch eine breitere Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Instanzen und eine effizientere parlamentarische Kontrolle zu ergänzen.

ANMERKUNGEN

- 1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert - Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft, vom 20.11.1996, KOM(96)570endg.
- 2) vgl. den Beitrag von Volker Kasch in: Europäische Kommission, EU und AKP auf dem Weg zu einer neuen Partnerschaft? Dokumentation des Konsultationsforums vom 16. April 1997, hrsg. von Uwe Holtz, erschienen in der Reihe: Europäische Gespräche 3/97
- 3) EU-Kommission, Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP), vom 29.10.1997, KOM(97)537 endg.
- 4) The Libreville Declaration, adopted by the first summit of ACP Heads of State and Government in Libreville, Gabon, 7 November 1997, ACP/28/051/97 (final)
- 5) Declaration of ACP NGOs on ACP-EU Relationship in the 21st Century, Entebbe, Uganda, 31 October 1997
- 6) Liaison Committee of Development NGOs to the EU, The Future of the Lomé Convention - European Development NGO Position Statement, September 1997
- 7) so auch die Kommission in ihren "Orientierungslinien", a.a.O., S.18
- 8) vgl. den EP-Bericht von Karin Junker zum Kommissionsvorschlag über die Berücksichtigung geschlechterspezifischer Fragen in der Entwicklungszusammenarbeit, A4-0318/97, verabschiedet am 19. November 1997
- 9) Vorschlag der EU-Kommission vom 9. Juni 1997 für eine Verordnung des Rates über die Berücksichtigung geschlechterspezifischer Fragen in der Entwicklungszusammenarbeit - KOM(97)265)
- 10) z.B. EU-Kommission, Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach" - KOM(95)567endg.
- 11) Antwort der Bundesregierung vom 30. September 1997 auf die Große Anfrage der Abgeordneten Reinhold Robbe, Adelheid Tröscher, Brigitte Adler u.a. und der Fraktion der SPD betr.: "Zur Politik der Bundesregierung im Rahmen der Lomé-Abkommen", BT-Drucksache 13/7882
- 12) vgl. dazu auch die Kritik des LiCo im Brief vom 17. Dezember 1997 an Bernard Petit von der DGVIII der EU-Kommission und von EUROSTEP im Positionspapier vom 19. November 1997 zu den "Guidelines" der Kommission
- 13) Saferworld/ WDM/ BASIC, Ein Europäischer Verhaltenskodex für den Waffenhandel, Vorschläge zur Ausweitung und Umsetzung gemeinsamer europäischer Kontrollen zur

Regulierung von Transfer und Exporten von Militär-, Sicherheits- und Polizeiausrüstung, Technologie, Ausbildung und Personal; zu beziehen über Saferworld, London

- 14) Europäisches Parlament, Entschließung zum Grünbuch der Kommission über die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, vom 2. Oktober 1997, Berichterstatter: Wilfried Martens, A4-274/97
- 15) BMWi/ AA/ BMF/ BMI/ BML/ BMZ, Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention, Bonn, 8. September 1997
- 16) In der Asylbewerber-Jahresstatistik 1997 des Bundesinnenministeriums (vom 13. Januar 1998) taucht erst auf Platz 10 mit der Dem. Rep. Kongo (dem ehemaligen Zaire) ein AKP-Staat auf. Der Anteil der 1920 Zairer an der Gesamtzahl der Asylbewerber betrug weniger als 2%. Nach einer vorläufigen Statistik des Bundesamts für Flüchtlinge (BAFl) stellen die Asylbewerber aus allen AKP-Staaten (v.a. aus Nigeria, Sierra Leone, Togo und Somalia) einen Anteil von rund 10% der Gesamtzahl.
- 17) BMZ, Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1997/98, S.192