

Handel statt Hilfe? Das Lomé-Abkommen vor dem Umbruch

**Dokumentation des Studientages
am
4. November 1998, Bonn**

**VENRO
Arbeitspapier Nr. 4**

Inhaltsverzeichnis

Einführung Klaus Wardenbach	S. 1
Begrüßung und Eröffnung Georg Sticker	S. 2
Die Zukunft von Lomé – oder was wird aus der EU- Entwicklungspolitik? Christiane Kesper	S. 5
Was bedeutet WTO-Kompatibilität? Klaus Wardenbach	S. 9
Bananen, Zucker, Rum und Rindfleisch – der Status der Rohstoffprotokolle Martina Schaub	S. 17
Afrika im Abseits – die Rolle ausländischer Direktinvestitionen Jens Martens	S. 21
Auslaufmodell Lomé? – Handelspräferenzen und regionale Freihandels- abkommen in der Neuverhandlung von Lomé: eine NRO - Perspektive Theo Kneifel	S. 27
Anhang Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention	S. 41

Einführung

Klaus Wardenbach (VENRO)

Ende Februar 2000 läuft das gegenwärtig gültige Abkommen Lomé IV- Abkommen zwischen der EU und 71 Staaten Afrikas, der Karibik und dem Pazifik, den sog. „AKP-Staaten“, aus. Bereits am 30. September 1998 haben Verhandlungen zwischen der EU- und der AKP-Seite begonnen, die die vertragliche Grundlage für ein Nachfolgeabkommen legen sollen. Die EU-Kommission und einige Regierungen der EU-Mitgliedstaaten (besonders stark auch die ehemalige deutsche Bundesregierung) haben erkennen lassen, daß sie einer Fortführung des Lomé-Abkommens in seiner gegenwärtigen Form ablehnend gegenüberstehen. Als Argumente gegen die Fortführung von Lomé werden vorgebracht, daß einerseits die bisherige Kooperation keine oder nur sehr unzureichende Entwicklungserfolge erbracht habe, und andererseits die Regeln der Anfang 1995 gegründeten Welthandelsorganisation WTO eine Vorzugsbehandlung für die AKP-Länder nicht mehr zuließen.

Um die begrenzte Reichweite reiner Projekthilfe wissend, hatte sich die Lomé-Kooperation in den rund 25 Jahren ihres Bestehens immer dem Ansatz „trade and aid“ (Handel und Hilfe) verschrieben. Die in den letzten beiden Jahren präsentierten Vorschläge von EU-Kommission und Bundesregierung laufen darauf hinaus, die Bedeutung der „Hilfe“ bzw. der Entwicklungskomponente weiter herabzustufen und Entwicklungserfolge nur von der Betonung der Handelskomponente zu erwarten. Die Philosophie der Bundesregierung in den vergangenen Jahren ließ sich in etwa so zusammenfassen: Je schneller und vollständiger sich die AKP-Staaten dem rauen Wind von Freihandel und Weltmarkt aussetzen, desto schneller können sie mit Entwicklungserfolgen rechnen. Die Empirie spricht, wie Berichte von NRO-Vertretern z.B. aus Südafrika zeigten, bislang allerdings gegen diese Annahme. Die Öffnung der Märkte für EU-Produkte führte hier zum Bankrott einiger noch in den Kinderschuhen steckenden Industriezweige und zu Massenentlassungen.

Die neue deutsche Bundesregierung wird am 1. Januar für ein halbes Jahr den Vorsitz im EU-Ministerrat übernehmen. Sie wird also - zusammen mit der EU-Kommission - in der Anfangsphase der gerade angelaufenen EU-AKP-Gespräche die Verhandlungen führen und eventuell wichtige Akzente setzen können.

Vor diesem Hintergrund soll der VENRO-Studientag zur Klärung folgender Fragen beitragen:

- Ist die bisherige Lomé-Kooperation gescheitert? Welche Stärken und Schwächen hat das Lomé-Kooperationsmodell? Hatte es wirklich Vorbildfunktion? Ist es, wie in Artikel 1 des Abkommens proklamiert, tatsächlich zu einem „Modell für die Beziehungen zwischen entwickelten Staaten und Entwicklungsländern im Hinblick auf eine gerechte und ausgewogene Weltwirtschaftsordnung“ geworden?
- Sind die WTO-Regeln ein Sachzwang, dem man sich nur noch unterwerfen kann? Welchen Spielraum bieten die WTO-Regeln für entwicklungspolitisch motivierte Handelspräferenzen? Ist es möglich, daß die EU ihren Agrarprotektionismus abbaut, die AKP-Staaten aber einen Außenschutz gegen Importe aus der EU beibehalten?
- Welche Rolle kann die klassische Entwicklungshilfe angesichts wachsender Handelsströme und einer Flut von privaten Kapitalströmen - in Form von ausländischen Direktinvestitionen (FDI) - in Entwicklungsländer noch haben? Spielen Direktinvestitionen per se eine positive Rolle zur Erreichung der Ziele von

Armutsbekämpfung und einer allseitigen, nachhaltigen Entwicklung? Oder verschärfen sie nur die Ungleichheit, in dem sie die Kluft zwischen wirtschaftlich interessanten Schwellenländern und Habenichtsen vertiefen?

Die Beiträge des Studientags sind so aufgebaut, daß sie auch Nicht-Experten den Einstieg in die Themen „Lomé“ und „EU-Entwicklungskooperation“ ermöglichen sollen.

Begrüßung und Eröffnung

Georg Sticker (VENRO-Vorstand/AGEH)

Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Gäste,

ich darf Sie im Namen des Vorstandes von VENRO sehr herzlich zum ersten Studientag im Rahmen der VENRO-Kampagne „Deutsche EU-Präsidentschaft“ begrüßen. Wir freuen uns sehr darüber, daß Sie so zahlreich gekommen sind, zumal Lomé nicht gerade das Thema ist, welches die Menschen aus den Büros und von den Straßen in die Seminarräume treibt, sondern eher eine vermeintliche Distanz zu unserer täglichen Projektarbeit aufweist. Vermeintlich deshalb, weil die Rahmenbedingungen und Instrumente, die im Rahmen der europäischen Entwicklungspolitik in den Lomé-Verträgen festgeschrieben sind und in den Folgeverträgen festgeschrieben werden, doch deutliche und nachhaltige Auswirkungen auf die Armen in den sog. Entwicklungsländern haben werden, also auf unsere Partner, deren Arbeit aber auch auf unsere Arbeit im Norden. Das Ziel des heutigen Tages ist es, dies deutlich machen. Dazu gibt es zahlreiche Beispiele und Ansätze. Die Referent/innen des heutigen Tages werden darin einführen.

Mit dem Auslaufen der aktuell noch gültigen Lomé-Verträge stehen wir auf der Schwelle nicht nur zu einer grundlegenden Revision des Verhältnisses zwischen Europäischer Union und den AKP-Ländern, sondern wahrscheinlich auch in der Situation, daß es mit Sicherheit keine Fortschreibung der bisherigen Verträge mit vergleichbarem Charakter geben wird. Die „alten“ Lomé-Verträge wurden sehr stark von handelspolitischen Komponenten, aber insbesondere auch von der Grundlage der historischen Kolonialbeziehungen geprägt. Was den „klassischen“ Lomé-Verträgen nachfolgt, wird mit Sicherheit die Grundlage der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union und der Europäischen Kommission sein und diesen in hohem Maße umfassend prägen und damit auch mittelbar unsere Arbeit.

Dies gilt für das Verhältnis zu allen Entwicklungsländern - nicht nur zu den AKP-Ländern, aber auch für uns und unsere Rolle als Nicht-Regierungsorganisationen und die Rolle unserer Partner in den jeweiligen Gastländern. Wir müssen uns daher intensiv mit der Lomé-Nachfolge beschäftigen. Denn die Folgeabkommen werden auch einen Schritt zu einer stärkeren Europäisierung der Entwicklungszusammenarbeit beitragen, die sicherlich nach wie vor auch von nationalem Handeln geprägt sein wird, aber doch einen stärkere europäische Dimension haben wird.

In der vergangenen Woche führte VENRO zusammen mit der Stiftung „Entwicklung und Frieden“ eine Veranstaltung zu NGOs und Weltbank durch „NGOs als Wächter, Initiatoren oder ungebundene Gäste“. Dieser Titel könnte nicht nur genauso gut, sondern gerade auch für unsere Rolle gegenüber der Europäischen Kommission gelten, die nur eine mittelbare demokratische Basis hat und deren Verständnis von Mitwirkung durch die Zivilgesellschaft öfters Anlaß zur Hinterfragung gibt.

Deshalb ist es wichtig, daß wir direkt auf europäischer Ebene intervenieren, aber vor allen Dingen auch über unsere nationalen Regierungen Einfluß geltend machen. Denn die nationalen Regierungen sind es letztendlich, die an den relevanten Stellen die Entscheidungskompetenz haben. Die Chancen dafür sind gut: Die neue Ministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ist europaerfahren und interessiert. Die Zuständigkeiten für Lomé sind auf das BMZ übertragen worden.

Daher gilt es, die nun im ersten Halbjahr 1999 anstehende Deutsche Präsidentschaft des EU-Rates aktiv zu nutzen. Dies ist heute nicht die offizielle Eröffnung der VENRO-Kampagne - bis zum Ende des Jahres liegt die Präsidentschaft und damit die Lobbyarbeit der Nicht-Regierungsorganisationen in den Händen der Österreicher. Bis zur offiziellen Eröffnung am 13. Januar 1999 werden wir aber nicht untätig sein. Die noch in diesem Jahr stattfindenden beiden Studientage dienen dazu, den Kenntnisstand im Verband selbst zu erweitern und zu einer Positionierung beizutragen - denn nur wer sachkundig ist, kann dann mit einer eigenen Position nachhaltig „streiten“. Diesem Ziel soll der heutige, aber auch der zweite Studientag am 14. 12. 1998 zur Rolle der Nicht-Regierungsorganisationen dienen.

Im Zeitraum Januar bis Juni 1999 werden sich eine ganze Reihe von zahlreichen Veranstaltungen und anderen Elementen verschiedenster Art anschließen; nicht nur zu den Lomé-Verträgen sondern auch zu anderen Einzelfragen im Rahmen europäischer Entwicklungsarbeit. Ich darf Sie schon heute sehr herzlich zur Teilnahme einladen. Eine Auflistung und Darstellung der verschiedenen Veranstaltungen liegt im Foyer aus.

Mir bleibt noch, Sie aufzufordern und Sie zu animieren, sich heute aktiv zu beteiligen, zahlreiche Fragen zu stellen und auch eigene Positionen deutlich zu machen. Der Studientag ist keine Expertendebatte, sondern ein Forum für alle, die sich in diesem Themenbereich weiter engagieren wollen. Ich hoffe, daß dies gelingt und wir einen interessanten Tag haben.

Schon jetzt sehr herzlichen Dank an alle Referentinnen und Referenten, an die Mitarbeiter/innen der Geschäftsstelle - insbesondere an Klaus Wardenbach, der diese Veranstaltung vorbereitet hat. Ich wünsche uns einen spannenden Studientag und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Die Zukunft von Lomé - oder was wird aus der EU-Entwicklungspolitik?

Christiane Kesper (Friedrich-Ebert-Stiftung)

Die EU-Entwicklungspolitik bedarf einer Neubestimmung und muß sich den Fragen der inneren und äußeren Kohärenz unterschiedlicher Politikbereiche stellen. Das zeigen die aktuellen Verhandlungen um die Zukunft des Lomé-Abkommens, dem bisherigen Kernstück der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, das seit 25 Jahren die Beziehungen zwischen der EU und 71 AKP-Staaten (Afrika-Karibik-Pazifik) regelt und als zu wenig effektiv, zu bürokratisch, zu überfrachtet und zu unkontrollierbar kritisiert wird. Am Beispiel Lomé wird sich zeigen, wie die EU-Mitgliedsstaaten die in Maastricht beschlossene gemeinschaftliche europäische Entwicklungspolitik und die langfristigen Beziehungen der Europäischen Union zu den Ländern der Dritten Welt gestalten wollen.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten vergeben über 50% der weltweiten Entwicklungshilfe (ODA), davon 15% durch die EU-Kommission. Trotz dieser beachtlichen Geberstärke findet in den internationalen Institutionen keine konsequente Koordination zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten statt und die im Vertrag von Maastricht vereinbarte Koordinierung der europäischen Entwicklungspolitiken, d.h. die der EU-Kommission und der EU-Mitgliedsstaaten kommt nur in wenigen Teilbereichen schleppend voran. Dadurch werden wichtige Einflußmöglichkeiten auf internationaler Ebene und die Chance durch Synergieeffekte einen echten Beitrag zur Entwicklung zu leisten verschenkt.

Die europäische Entwicklungspolitik entstand nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1958 zunächst, um den ehemaligen Kolonien weiterhin die Bindung an ihre "Mutterländer" zu ermöglichen. Nach der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien und dem Beitritt Großbritanniens zur EG im Jahre 1973 wurden diese Sonderbeziehungen im Anschluß an die Abkommen von Yaoundé auf eine weitere vertragliche Grundlage gestellt, indem 1975 die EG-Mitgliedsländer und die AKP-Staaten das 1. Lomé-Abkommen unterzeichneten. Das Abkommen wurde zunächst alle fünf Jahre erneuert bis das Ende 1989 in Kraft getretene IV. Lomé-Abkommen für eine Dauer von 10 Jahren, also bis Ende 1999, abgeschlossen wurde.

Das Lomé-Abkommen wird wegen seiner Grundsätze von Gleichheit, Partnerschaft und gemeinsamer Entscheidungsverfahren als beispielhafter Vertrag im Bereich der internationalen Entwicklungskooperation angesehen und ist bis heute das Kernstück der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Nach 25 Jahren ist das Modell Lomé trotz seiner im entwicklungspolitischen Bereich einzigartigen Konstruktion stark reformbedürftig. Es bedarf einer umfassenden Reform in Konzeption und Umsetzung. Es wird darauf ankommen den Grundgedanken der Partnerschaft angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre und einer veränderten weltpolitischen Interessenlage mit neuen Inhalten zu füllen und die Instrumente und Verfahren effektiver und effizienter zu gestalten.

Die finanziellen Mittel für Lomé, der Europäische Entwicklungsfond (EEF), werden nicht wie die übrige Entwicklungshilfe der EU aus dem EU-Haushalt bestritten, sondern setzen sich auch nach dem Vertrag von Maastricht aus Beiträgen der EU-Mitgliedsländer zusammen. Sie fallen dadurch nicht unter die Kontrolle des Europäischen Parlaments. Die Tatsache, daß die Finanzmittel von Lomé zwar aus der deutschen multilateralen Quote der

entwicklungspolitischen Mittel bestritten werden, aber nicht Teil des EU-Haushaltes sind, widerspricht den Anforderungen an eine demokratische Kontrolle der EU-Institutionen durch das Europäische Parlament, der Politikkohärenz und der Budgetklarheit in der EU.

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der EU mit den Nicht-AKP-Staaten in Asien und Lateinamerika wurde und wird im Rahmen der EU-Außenbeziehungen auf der Grundlage unterschiedlicher bilateraler Rahmenkooperationsabkommen durchgeführt. Bis zum Vertrag von Maastricht gab es für diesen Bereich formal keine rechtliche Grundlage. Erst im Vertrag von Maastricht wurde der EU die Zuständigkeit für eine den Grundsätzen der Kohärenz und Subsidiarität entsprechende, koordinierte europäische Entwicklungskooperation übertragen. Die Interpretation dieser Vertragsformel beschäftigt seitdem die EU-Kommission und die nationalen Entwicklungsbehörden.

Die auf den ersten Blick in ihrer Vielzahl von Instrumenten, Prioritäten, Budgetlinien und Verfahrensweisen recht zufällig wirkende Mischung von unterschiedlichen entwicklungspolitischen Ansätzen in der EU entstand parallel zum Aufbau der Europäischen Union und spiegelt die Interessen der EU-Mitgliedsstaaten und ihre geopolitischen Prioritäten wider.

Durch das Auslaufen des Lomé IV-Abkommens in Zeiten veränderter globaler Rahmenbedingungen und zunehmender Kritik an der multilateralen Entwicklungskooperation innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten wird die Zukunft der EU-AKP-Beziehungen hinterfragt und grundsätzlich diskutiert.

Die Diskussion um die Zukunft der europäischen Entwicklungspolitik ist darüber hinaus im Rahmen der Post-Maastricht-Debatte in die Überlegungen eingebettet, ob und wie sich eine europäische Entwicklungspolitik und die bisher privilegierte Behandlung der AKP-Länder in eine zu formulierende EU-Außen-, und Sicherheitspolitik (GASP) einfügen soll und im Rahmen der EU-Handelspolitik mit den Beschlüssen der WTO in Einklang gebracht werden kann.

Die Kooperation zwischen Europa und den Entwicklungsländern wird mit einer neuen weltwirtschaftlichen und strategischen Konstellation konfrontiert und hat sich vor diesem Hintergrund neu zu bewähren. Die veränderte geostrategische Landschaft vermindert den Einfluß der AKP-Länder zugunsten der Mittelmeerstaaten und wichtiger asiatischer und lateinamerikanischer Regionen.

Es ist inzwischen offensichtlich, daß eine umfassende Revision der EU-Entwicklungskooperation für die Zeit nach Ablauf von Lomé IV im Jahr 2000 ansteht. Die Möglichkeiten erstrecken sich dabei von der Option einer völligen Aufgabe von Lomé bis hin zu einer "Loméisierung" der gesamten EU-Entwicklungskooperation. Unter anderem gilt es zu entscheiden, ob weiterhin eine privilegierte Behandlung der AKP-Mitgliedsstaaten durch die EU gewünscht wird, oder ob Lomé als Modell für einen internationalen Nord-Süd-Entwicklungsvertrag im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in großen Teilen erhalten, aber auch für die ärmsten Länder Lateinamerikas und Asiens geöffnet werden soll.

Unabhängig von der Frage, ob in der WTO eine Öffnung Lomé für die übrigen am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) auch die Unterstützung der AKP-Staaten finden wird, muß darauf geachtet werden, daß dadurch nicht der eigentliche Charakter des Abkommens im Rahmen der Entwicklungshilfeinstrumente verloren geht.

Die politischen Aspekte der Zukunft der europäischen Entwicklungspolitik müssen mit sehr viel Sorgfalt behandelt werden. Am Beispiel der Lomé-Abkommen wird sich zeigen, wie die EU-Mitgliedsstaaten die in Maastricht beschlossene gemeinschaftliche europäische Entwicklungspolitik und die langfristigen Beziehungen der Europäischen Union zu den Ländern der Dritten Welt gestalten wollen.

In der Zeit der Lomé-Verhandlungen seit September 1998 bis zum Abschluß eines neuen Kooperationsabkommens im Jahr 2000 besteht in der EU, ihren Mitgliedsstaaten und den AKP-Staaten ein großer Bedarf an konstruktivem Dialog über die Zukunft der europäischen und nationalen Entwicklungspolitik. Es geht darum, vorhandene Spielräume zu nutzen, auf beiden Seiten Koalitionen zwischen den entwicklungsorientierten Beteiligten im staatlichen und nicht-staatlichen Sektor zu bilden und sich aktiv an der Ausarbeitung einer effizienten europäischen Entwicklungspolitik im gemeinsamen Interesse zu beteiligen.

Für die Bundesrepublik sollte es in der Zeit, in der sie sich um die Übernahme von mehr internationaler Verantwortung bemüht, nicht um eine Reduzierung der multilateralen Entwicklungskooperation gehen. Im Rahmen der innereuropäischen Abstimmungsprozesse muß sich die Bundesrepublik für eine effiziente und effektive EU-Entwicklungspolitik einsetzen und damit auch für die interne Reform der europäischen Kommission. In Zeiten knapper werdender Ressourcen müssen alle Möglichkeiten genutzt werden die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren um an den gemeinsamen Zielen einer nachhaltigen Entwicklung komplementär zu arbeiten.

Die europäische Entwicklungspolitik darf weder als Spielbein der europäischen Außenpolitik noch als notwendiges Übel in Konkurrenz zur bilateralen Entwicklungszusammenarbeit betrachtet werden. Sie muß komplementärer Teil der bilateralen Programme werden und erfordert eine klare Zieldefinition im Vorfeld und effektive Arbeitsteilung in der Projektumsetzung.

Die komparativen Vorteile der EU müssen definiert und eine Arbeitsteilung zwischen der EU-Administration und den bilateralen Programmen der EU-Mitgliedsstaaten vereinbart werden, sollen die in Maastricht vereinbarten Ziele der Kohärenz und Komplementarität der EU-Entwicklungspolitik nicht leere Vertragsparagrafen bleiben.

Ein offensichtlicher Mangel der zur Zeit vorliegenden Konzepte der EU-Kommission und einiger Mitgliedsstaaten zur Reform der EU-Entwicklungskooperation liegt in der zu sehr auf die positiven Effekte von Handelsliberalisierung vertrauenden Argumentation zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern. Was geschieht jedoch mit den Staaten, die auf absehbare Zeit keine marktwirtschaftliche Integration in den Weltmarkt erreichen können? Wie wird zwischen makroökonomischen und demokratischen Kriterien gewichtet, und was wird aus den Staaten und ihrer Bevölkerung, die den anvisierten Kriterien nicht entsprechen? Fragen, die mit allein auf Weltmarktintegration setzenden neoliberalen entwicklungspolitischen Konzepten nicht beantwortet werden können.

Es geht nicht nur um Handelsliberalisierung, sondern um Handel und Entwicklung.

Wie können Instrumente entwickelt werden, die in Zeiten der zweifelsohne notwendigen Restrukturierung von nationalen Wirtschaften die nationale und regionale Entwicklung fördern und soziale Gesichtspunkte einbeziehen?

Ohne wirtschaftliche Entwicklung können die Grundbedürfnisse der Gesellschaften nicht befriedigt werden, aber die Frage der Verteilung gesellschaftlichen Reichtums und sozialer

Sicherung sind entscheidend für die Umsetzung der politischen Zielvorgaben von langfristiger Entwicklung und dauerhafter Friedenssicherung.

Europa ist immer die Summe des politischen Willens seiner Mitgliedsstaaten. Der Bundesrepublik Deutschland fällt im Rahmen ihrer gestiegenen europapolitischen Verantwortung eine wichtige Rolle zu. Es geht darum, sich aktiv an der Ausgestaltung einer gemeinschaftlichen europäischen Entwicklungspolitik zur Armutsbekämpfung, Förderung von Demokratie und Beseitigung von Menschenrechtsverletzungen zu beteiligen und die Außenbeziehungen der Europäischen Union im gemeinsamen Interesse mitzugestalten.

(Auszüge aus einem Artikel in: „Zukunftsfähige Entwicklungspolitik - Standpunkte und Strategien“, Deutscher/Holtz/Röscheisen (Hrsg.), Horlemann 1998 und einem Beitrag für das „Forum Umwelt und Entwicklung“ 1/98)

Was bedeutet WTO-Kompatibilität?

Klaus Wardenbach (VENRO)

Die Welthandelsorganisation WTO ist in den letzten beiden Jahren oft als eine Art "Sachzwang"-Argument gebraucht worden, um den Wunsch nach einer völligen Revision des Lomé-Abkommens zu begründen. Die abgelöste Bundesregierung nahm z.B. den Standpunkt ein, daß **Lomé eindeutig nicht WTO-konform sei**¹ und untermauerte damit ihre Forderung nach einer Einführung von Regeln gegenseitigen Freihandels, d.h. einer weiteren Marktöffnung der AKP-Staaten.

Deswegen ist es auch nicht weiter verwunderlich, daß gerade die WTO in den letzten Monaten die Pfeile der Kritiker auf sich gezogen hat. Billie Miller, die stellvertretende Premierministerin von Barbados und amtierende Präsidentin des AKP-Ministerrats versuchte in ihrem Statement zu Eröffnung der Verhandlungen zwischen der EU und der AKP-Seite am 30. September in Brüssel, die WTO in die richtige Perspektive zu rücken. Die Entwicklungsländer hätten gehofft, daß die WTO die Macht der wirtschaftlich starken Länder durch ein festes Regelwerk eingrenzen würde. Aber die WTO habe sich nicht als fairer Schiedsrichter sondern als Zuchtrute in der Hand der Mächtigen erwiesen. Die WTO-Regeln müßten geändert oder zumindest flexibler angewendet werden, denn diese Regeln sind nicht in Stein gemeißelt. "The WTO is not the master but the servant of human welfare." Wenn ihre Regeln nicht den Menschen dienen, dann muß man sie eben ändern!²

Diese Kritik kommt mittlerweile aber nicht allein von der AKP-Seite. Auf der EU-AKP Joint Assembly im April '98 in Mauritius wies auch eine Vielzahl von Europa-Abgeordneten auf die Unvereinbarkeit der WTO-Regeln mit Entwicklungsinteressen hin. Francis Wurtz, Abgeordneter aus Frankreich und langjähriger Entwicklungsexperte konstatierte beispielsweise: "Von der Lomé-Konvention wird nur noch ein Haufen heißer Luft übrigbleiben, wenn ihr Bezugspunkt einzig und allein in der WTO besteht."³

1) Die WTO - Bedrohung für die Lomé-Kooperation?

Fast parallel zur Halbzeit-Revision des Lomé- IV-Vertrags nahm am 1. Januar 1995 die neue Welthandelsorganisation WTO ihre Arbeit auf. Die WTO entstand aus den Verhandlungsrunden des bereits seit 1948 geltenden GATT-Vertrags. Wie beim GATT war es das Ziel der WTO, durch allgemeine Zollsenkungen und die Beseitigung sog. nicht-tarifärer Handelshemmnisse den Welthandel anzukurbeln und so für weltweiten Wohlstand zu sorgen. Im Unterschied zum GATT stellt die WTO aber eine neue Qualität hinsichtlich der Erreichung dieses Ziels dar:

- Ausweitung des Geltungsbereichs: Die WTO zielt nicht nur auf **Liberalisierung des Warenhandels**, sondern auch auf die **Liberalisierung des Handels** mit Dienstleistungen (im GATT-Abkommen), auf **handelsbezogene Investitionen** (TRIMs-Abkommen) und

¹ BMWi/ AA/ BMF/ BMI/ BML/ BMZ, Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention, Bonn, 8. September 1997, S. 9

² vgl. Statement by the Hon. Ms Billie A. Miller, in: ACP-EU Press Release, Brussels, 30 September 1998, ACP-CE 2169/98 (Presse 329), S. 17-27

³ zitiert nach dem Artikel: Joint Assembly in Mauritius. Haunted by the spectre of the WTO, in: The ACP-EU Courier No 170, Brussels, July-August 1998

auf **Patentrechte und ähnliche Schutzmechanismen zur Verwertung geistigen Eigentums** (TRIPs-Abkommen).

- Die **WTO** ist nicht nur ein Vertragswerk wie das GATT, sondern eine **feste Institution** mit einer wachsenden Zahl von Angestellten und Hauptquartier am Genfer See.
- Die **WTO** besitzt mehr **Durchsetzungsmacht** als das GATT. Während bei Handelsstreitigkeiten im GATT immer auch die Zustimmung der unterlegenen Partei notwendig war, damit ein Urteilsspruch in Kraft treten konnte, hat die WTO mit dem Dispute Settlement Body ein **ständiges Schiedsgericht** geschaffen. Auf Antrag des Klägers wird - wenn keine gütliche Einigung erreicht werden kann - ein Schiedsgericht, ein sog. "**Panel**" aus drei Handelsexperten nicht beteiligter Länder zusammengestellt, daß binnen maximal 9 Monaten einen Urteilsspruch fällen muß. Es gibt dann noch eine Berufungsinstanz, aber danach wird der Schiedsspruch für alle Seiten verbindlich und kann Strafen (in der Regel Strafzölle) in Millionenhöhe nach sich ziehen.

Im Kontext des Lomé-Abkommens ist ja v.a. das **Bananen-Panel** zu einiger Berühmtheit gelangt. Die USA hatten - obwohl sie selbst keine einzige Banane produzieren - im September 1995 die Einrichtung eines Panels gegen die Bananen-Marktordnung der EU beantragt. Ich will hier nicht im Detail auf die Inhalte dieses Streits eingehen. Nur ganz kurz: Als im November '96 das Schiedsgericht zusammentrat, war kein Vertreter der Windward-Islands, also jener Karibik-Inseln zugegen, die am stärksten geschädigt würden, wenn es die EU-Bananenmarktordnung mit ihrem Schutz für die AKP-Bananen nicht mehr gäbe. Sie waren nicht anwesend, weil sie des Saales verwiesen wurden mit dem Argument, daß sie keine echten Regierungsvertreter wären. Die kleinen Windward Islands können sich kein ständiges Büro bei der WTO in Genf leisten und hatten deshalb Anwälte mit der Vertretung ihrer Interessen beauftragt.

2) Ist der Lomé-Vertrag WTO-kompatibel?

Der Beitritt zur WTO bedeutet normalerweise eine Verpflichtung auf das "**Meistbegünstigungsprinzip**", d.h. jede Handelsvergünstigung die der WTO-Mitgliedstaat einem anderen Staat gewährt, muß nach dem Prinzip der **Gleichbehandlung** auch allen anderen Staaten gewährt werden. Von dieser Regel gibt es drei Ausnahmen:

- Die „**Enabling Clause**“ der Tokio-Runde des GATT von 1979 ermöglicht für Abkommen mit Entwicklungsländern eine "besondere und differenzierte Behandlung". Die Gewährung von Zollpräferenzen von Industrieländern für Exporte von Entwicklungsländern, wie z.B. durch das APS, ist also auch durch eine generelle Klausel im GATT-Vertrag abgesichert.
- **Art. XXIV** des GATT-Vertrags räumt der regionalen Integration in Form von Freihandelsabkommen oder einer Zollunion auf Antrag eine Ausnahmeposition ein. Diesem Antrag muß von allen WTO-Mitgliedern zugestimmt werden.
WTO-Bedingungen für die Anerkennung von Freihandelszonen sind:
Es darf kein Sektor des Handels von der Vereinbarung ausgenommen sein.
Das Freihandelsprinzip muß für annähernd den gesamten Handel zwischen den beteiligten Staaten gelten.
In einem Übergangszeitraum von normalerweise 10 Jahren muß die Zollunion hergestellt sein.

- **Art. IX** des WTO-Vertrags A (und vorher schon Art. XXV Abs. 5 GATT-Vertrag) ermöglicht die Erteilung einer speziellen, zeitlich begrenzten Ausnahmegenehmigung (ein sog. „**waiver**“).

Für das geltende Lomé IV-Abkommen wurde vom GATT ein „waiver“ für 10 Jahre gewährt, dessen Laufzeit mit Ablauf des Abkommens im Februar 2000 erlischt. Die EG/EU war schon 1989 der Meinung, daß der Lomé-Vertrag durch die „Enabling Clause“ abgedeckt sei. Da es sich bei den AKP-Staaten jedoch um Länder mit unterschiedlichen Entwicklungsniveau handelt, und da sich die Vergünstigungen für AKP-Staaten – zumindest bislang (bis zur Gewährung von Lomé-Präferenzen für die restlichen 8-9 LLDCs seit 1998 im Gefolge der „Plan of Action“ der WTO-Ministerkonferenz von Singapur) auch nur selektiv auf 39 der insgesamt 48 ärmsten Entwicklungsländern (LLDCs) bezogen, sahen die USA und das GATT-Sekretariat das Prinzip der Gleichbehandlung verletzt und verlangten einen „waiver“.⁴

Der Vorschlag das Lomé-Abkommen in seiner gegenwärtigen Form nicht fortzuführen, sondern in ein System regionaler Freihandelszonen zu überführen, wurde ursprünglich von der EU-Kommission damit begründet, daß es schwierig bis unmöglich sei, für eine unveränderte Fortsetzung des Lomé-Abkommens von der WTO erneut einen „waiver“ gewährt zu bekommen. Wenn ein „waiver“ gewährt würde, so die Kommission in ihrem „Grünbuch“⁵ müsse dieser jährlich überprüft werden und sei damit ohne Wert für einen langfristigen Ausbau von Handel und Investitionen, da keine Planungssicherheit garantiert werden könne.

3) Handelspräferenzen als Instrument der Entwicklungspolitik

Als Alternative wurde z.B. im Grünbuch vorgeschlagen die AKP-Staaten in das **Allgemeine Präferenzsystem** der EU für Entwicklungsländer (**APS**) einzubinden. Diese Lösung wäre WTO-konform, da sie allein an das Entwicklungsniveau der begünstigten Staaten gebunden wäre. Das gegenwärtige APS der EU hat aber eine Reihe von gewichtigen Nachteilen:

- Es bietet keine Rechtssicherheit, da es kein auf mehrere Jahre abgeschlossener Vertrag zwischen formal gleichen Partnern ist (wie Lomé), sondern ein **einseitiges Zugeständnis der EU**, das bei entsprechenden Klagen europäischer Erzeuger – von der EU-Kommission jederzeit widerrufen werden kann.
- Es würde einen erheblichen Verlust an Handelsvorteilen, gerade für die etwas weiter entwickelten AKP-Staaten mit sich bringen. Das System der Zollpräferenzen der EU kann man sich als eine Art Pyramide vorstellen: Ganz oben steht die völlige Zollfreiheit. Zollfrei eingeführt werden können z.B. 90% der Importe aus den AKP-Staaten. Dann gibt es Freihandels- und Assoziierungsabkommen, z.B. mit Osteuropa oder mit der Türkei. Und darunter stehen die APS- Präferenzen, die je nach „**Sensibilität**“ des Produkts immerhin noch Zollsätze von 35-85% des normalen Tarifs ausmachen. Der Begriff "Sensibilität" bezieht sich natürlich nicht darauf, daß die Waren plötzlich beginnen,

⁴ vgl. meinen Beitrag zum Aktionsplan der WTO für die ärmsten Entwicklungsländer, in: Wolfgang Kreissl-Dörfler(Hrsg.), Gefahr für Umwelt, Entwicklung und Demokratie? Brüssel 1997, S. 105ff

⁵ 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.; S. 47

Gefühle zu entwickeln, sondern daß die Konkurrenz in Europa geschädigt werden könnte, z.B. bei Importen von Bekleidung und Textilien.

Ein weiterer großer Nachteil einer Option, die auf dem APS aufbaut, besteht in der sog. „**Präferenzerosion**“ im Gefolge der in der Uruguay-Runde des GATT verabredeten und im WTO-Vertrag fixierten allgemeinen Zollsenkungen. Konkret heißt dies, daß der relative Wert spezieller Zollpräferenzen bei generellen Zollsenkungen abnimmt. Je niedriger der allgemeine Zollsatz ist, desto geringer ist natürlich der Vorteil einer besonderen Zollermäßigung. Dies gilt auch für die Zollpräferenzen aus dem Lomé-Abkommen. Da im Rahmen der WTO weitere Zollsenskrundun in den nächsten Jahren und Jahrzehnten vorgesehen sind, sollte dies auch als Hinweis verstanden werden auf die Begrenztheit aller Strategien, die sich von Zollvergünstigungen allein schon eine Steigerung der Handelschancen von Entwicklungsländern versprechen.

Solange es noch Zölle und Kontingente gibt, stellt aber auch das APS noch einen konkreten Vorteil für Entwicklungsländer dar. Das APS der EU ist seit 1995 reformiert worden, um es stärker auf die Bedürfnisse gerade der ärmeren Entwicklungsländer zuzuschneiden. Zudem wurden Elemente eingeführt, die erste Ansätze für eine sozial-ökologische Regulierung des Welthandels darstellen. So gibt es eine „Umweltklausel“, die weitere Zollvergünstigungen für Importe von nachhaltig bewirtschaftetem Tropenholz vorsieht. Ebenfalls wurde eine „Sozialklausel“ eingefügt, die dem Exportstaat bei Beachtung grundlegender Sozialnormen (wie Gewerkschaftsfreiheit, Nicht-Diskriminierung und Verbot von Kinderarbeit) zusätzliche Zollvorteile sichert. Beim Einsatz von Zwangs- und Sklavenarbeit ist sogar eine völlige Aussetzung des APS möglich, was bislang erst einmal - im Falle von Burma/Myanmar - geschah.

Diskutiert werden sollte m.E., ob nicht ein reformiertes, d.h. in seinem Umfang verbessertes und innerhalb der WTO vertraglich abgesichertes APS eine echte Alternative auch für die AKP-Staaten werden könnte. Zentraler Punkt ist dabei, daß die Zollvorteile aus dem **reformierten APS** „gleichwertig“ sind zu den Zollvorteilen der bisherigen Regelung für die AKP-Staaten. Diese Formulierung findet sich auch in einer Fußnote (Erklärung des Rates und der Kommission zu Kapitel 3.2.2) des Verhandlungsmandats der EU vom 29. Juni 1998, die meines Wissens auf Initiative der britischen Regierung eingeführt wurde.⁶

4) Freihandelszonen - gleiche Bedingungen für ungleiche Partner?

Im „Verhandlungsmandat“ wird die Aushandlung eines „Globalabkommens“ mit allen AKP-Staaten bis zum Jahre 2000 vorgeschlagen, das für Entwicklungskooperation und allgemeine Handelsfragen gelten soll. Zusätzlich sollen im Zeitraum von 2000-2005 regionale Abkommen über die schrittweise Einführung von Freihandelszonen ausgehandelt werden. Diese Abkommen zielen auf eine reziproke Marktöffnung bei EU und AKP-Staaten ab. Scheitern diese Abkommen mit den bestehenden regionalen Zusammenschlüssen oder neu zu bildenden AKP-Staatengruppen, sollen die betreffenden Staaten nur noch in den Genuß der APS-Präferenzen kommen. Gleiches gilt für die AKP-Staaten, die sich an keinem regionalen Zusammenschluß beteiligen.

Für die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Lomé-Präferenzen im Zeitraum bis 2005 wäre auf jeden Fall ein WTO-Waiver erforderlich.

⁶ Der Rat der Europäischen Union, Richtlinien zur Aushandlung eines Abkommens über eine Partnerschaft im Dienste der Entwicklung mit den AKP-Staaten (unveröffentl.)

Es gibt bisher wenig Erfahrung über die Auswirkung von Freihandelszonen zwischen industriell hoch entwickelten Staaten und Entwicklungsländern.

- Die NAFTA, die Freihandelszone zwischen den USA, Kanada und Mexiko war bei ihrem Inkrafttreten Anfang 1994 von einem Aufstand im Süden Mexikos begleitet, der sich gegen die drohende Marginalisierung dieser Region richtete und immer noch nicht beigelegt ist. In der Zwischenzeit erlebte Mexiko eine tiefgreifende Finanzkrise und das Anwachsen der Maquiladora-Industrien an der Nordgrenze.
- Die Zollunion der EU mit der Türkei hat für die türkische Industrie (mit Ausnahme der Textilindustrie) nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt. Das Anwachsen des islamischen Fundamentalismus in der Türkei kann durchaus auch als Reaktion auf die enttäuschten Hoffnungen in die Zollunion verstanden werden.
- Über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika (dem 71. Staat der Lomé-Konvention) wird nun schon über drei Jahre verhandelt. Schon die bisherigen Südafrika abverlangten Liberalisierungsschritte haben aber dazu geführt, daß die Konkurrenz von subventionierten EU-Tomatenserven, den größten südafrikanischen Dosementomen-Produzenten, Langeberg, zu einem Abbau von insgesamt 2.400 Arbeitsplätzen genötigt hat.

Ein freier Wettbewerb zwischen Industrien in Mozambique oder Ghana, die noch in den Kinderschuhen stecken, und hochentwickelten (und oft auch hoch subventionierten) europäischen Industrieunternehmen wird immer disaströs für die noch in Entwicklung befindlichen Industrien enden. Formal gleiche Konkurrenzbedingungen zwischen ungleichen Wettbewerbern werden immer zu ungleichen und ungerechten Ergebnissen führen. Die von der Kommission vorgeschlagene Freihandelsstrategie läßt für die AKP-Staaten eine Vertiefung von sozialer Ungleichheit befürchten. Auch das Europäische Parlament (EP) hat in seiner Resolution vom 1. April 1998 (Bericht Rocard) zu den „Orientierungslinien“ der Kommission unter Artikel 56ff auf die vermutlich verheerenden Folgen von rasch eingeführten und ungenügend flankierten Freihandelszonen zwischen der EU und den AKP-Regionen hingewiesen.⁷ Das EP äußert z.B. die Befürchtung, „daß der Vorschlag der Kommission betreffend die Aushandlung regionaler Freihandelspartnerschaftsabkommen verfrüht und nicht praktikabel ist und zu wachsender Armut und sozialen Spannungen in den AKP-Staaten führen könnte; weist insbesondere auf die erheblichen Anpassungskosten für nicht industrialisierte Länder hin, wie entgangene staatliche Einnahmen und Nachteile für die einheimische Industrieproduktion, unter denen normalerweise die Armen und Schwachen zu leiden haben und die sich aus einem raschen Übergang zu vollen auf Reziprozität beruhenden Handelsbeziehungen mit der EU ergeben könnten.“(Artikel 56)

Das grundlegende Ziel der EU-Entwicklungspolitik, die Armutsbekämpfung, wird durch diese handelspolitische Strategie also konterkariert.

Noch drastischer zeigt sich dieses Bild, wenn die AKP-Staaten das vorgegebene Ziel, ein regionales Freihandelsabkommen, verfehlen. Wer die unzureichende institutionelle Kapazität der meisten AKP-Staaten kennt, wer die Geschichte des Scheiterns der bisherigen Wirtschaftszusammenschlüsse besonders in Afrika verfolgt hat, weiß, daß diese Option unter dem Zeitdruck eines Erfolgs bis zum Jahre 2005 die wahrscheinlichere ist. (Nebenbei: Auch die EWG brauchte mehr als 15 Jahre bis zur Durchsetzung eines gemeinsamen Außenzolltarifs.) Nach EU-Plan sollen die AKP-Staaten, die nicht nur Gruppe der 48 ärmsten

⁷ Europäisches Parlament, Entschließung zur Mitteilung der Kommission über die Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP), KOM(97), vom 1. April 1998, Berichterstatter: Michel Rocard, A4-85/98

Entwicklungsländer (LLDCs) zählen und die keinen auf Reziprozität und Freihandel abzielenden Vertrag mit der EU abschließen, nur noch die APS-Präferenzen in Anspruch nehmen dürfen.

Der britische Wissenschaftler Christopher Stevens hat in einer Studie für die britische NGO Oxfam vom November 1997⁸ die Kosten dieses Abstiegs ins APS für die infrage kommenden 29 Nicht-LLDCs aus der AKP-Gruppe berechnet. Deren Exporte v.a. von Zucker, Thunfisch, Bananen und Rindfleisch würden wegen der steigenden Zolltarife signifikant zurückgehen. Während Ghana, Simbabwe, Cote d'Ivoire, Jamaika oder Mauritius also zu den Verlierern zählen würden, wären die lateinamerikanischen Staaten und die Länder des Mittelmeerraums die Gewinner. Insgesamt entstände den 29 betroffenen AKP-Staaten ein Einnahmerückgang von mindestens 840 Millionen US\$, was 40% der gesamten Entwicklungshilfe ausmacht, die im Jahre 1994 der gesamten AKP-Gruppe durch den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zur Verfügung gestellt wurde.

Vieles an den Kommissionsvorschlägen ist noch vage und hinsichtlich der Konsequenzen ungeklärt. So kollidieren z.B. das Konzept für einer besondere Förderung der LLDCs und das Konzept der Durchsetzung reziproker Marktöffnung mittels Freihandelszonen, wenn ein LLDC Mitglied einer solchen Freihandelszonen ist. In der SADC, der South African Development Community, ist z.B. neben Südafrika, Namibia und Botswana auch Mozambique Mitglied. Müßte Südafrika die SADC verlassen, wenn die SADC ein Freihandelsabkommen mit der EU schließt? Damit würde es sich wirtschaftlich und politisch von seinen Nachbarn isolieren, die EU-Strategie der regionalen Integration würde so konterkariert.

5) Anforderungen an die Politik von Bundesregierung, EU und WTO aus entwicklungspolitischer Sicht: Gemeinsames Engagement für eine WTO-Reform

Die WTO ist keine Naturgewalt, sondern von den Entscheidungen ihrer Mitgliedsregierungen abhängig. Da die EU und die AKP-Staaten zusammen die Mehrheit (71 von z.Zt. 132) der WTO-Mitglieder stellen, müßte deren gesammelte Verhandlungsmacht also einigen Einfluß auf die WTO-Entscheidungen haben. Gemeinsam könnten EU und AKP-Gruppe folgende Reformschritte einleiten:

- Um Zeit zu gewinnen sollte erneut ein „Waiver“ für einen **10-Jahre-Zeitraum** für ein nicht reziprokes Lomé-Folgeabkommen bei der WTO beantragt werden. Eine Schocktherapie der schnellen Marktöffnung würde v.a. die Staaten mit relativen Entwicklungserfolgen zurückwerfen. Ein zumindest zeitweiliger wirtschaftlicher Niedergang und erhebliche soziale Verwerfungen wären die Folge. Die Kommission hat die Notwendigkeit eines zeitlich länger gestreckten graduellen Übergangs mittlerweile eingesehen und in ihrem Verhandlungsmandat die Übergangszeit zu einem reziproken Abkommen auf 5 Jahre ausgedehnt. Ein WTO-„Waiver“ für 5 Jahre wird vermutlich aber nur unwesentlich leichter zu erreichen sein als ein „Waiver“ für eine Vertragsdauer für 10 Jahre.

⁸ vgl. „Losing Lomé – The potential impact of the Commission guidelines on the ACP non-Least Developed Countries“, November 1997, sowie Jane Kennan/Christopher Stevens, From Lomé to the GSP: Implications for the ACP of Losing Lomé Trade Preferences, Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, November 1997

- Ein längerer Übergangszeitraum ist auch notwendig, damit die AKP-Staaten ihre eigenen Kapazitäten zur Institutionenbildung ausbauen können und in die Lage versetzt werden, eine **regionale wirtschaftliche Integration aus eigenem Antrieb** vorzubereiten bzw. zu vertiefen.
- Da der progressive Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen im Gefolge der WTO für die Entwicklungsländer sowieso eine „**Präferenzerosion**“ mit sich bringt, der relative Wert spezieller Zollvergünstigungen mit den Jahren also immer weiter absinkt, würden durch einen längeren Übergangszeitraum der Verlust der Lomé-Präferenzen im Jahre 2010 für die etwas weiter entwickelten AKP-Staaten **weniger gravierende Konsequenzen** haben. Wichtiger als Zollpräferenzen wird dann vermutlich die Beschränkung des Import subventionierten Produkte (besonders aus dem Agrarbereich).
- Der Zeitraum bis zum Jahre 2010 sollte auch genutzt werden, um eine **Reform des Artikels XXIV GATT über Freihandelszonen** durchzusetzen. Für Freihandelszonen zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten sollten Sonderregelungen möglich sein, z.B. die Ausnahme bestimmter sensibler Sektoren in Entwicklungsländern vom Gebot der reziproken Marktöffnung.
- Auch weitere entwicklungsfreundliche Reformen des WTO-Systems, wie die vertragliche Einbindung eines für alle Mitgliedstaaten **verbindlichen (und wesentlich verbesserten) APS** oder Ausnahmeregelungen für die Förderung von „Fair Trade“ können mit einem längeren Zeithorizont vermutlich besser durchgesetzt werden als innerhalb der nächsten Jahre.
- Kurzfristig sollte ein **Verbindungsbüro EU-AKP bei der WTO in Genf eingerichtet werden**, um zu verhindern, daß die AKP-Staaten in der WTO nicht präsent sind, weil sie sich dort keine Vertretung leisten können, um den AKP-Staaten das nötige „know how“ über die WTO-Regeln zu verschaffen - und um gemeinsame Strategien zur WTO-Reform zu verabreden.

Der Status der Rohstoffprotokolle und das Exporterlösstabilisierungsprogramm

Martina Schaub (Germanwatch)

Einleitung

Der Grundgedanke der Handelskooperation im Lomé-Vertrag besteht in der Idee des ‚Aid and Trade‘. Das wichtigste entwicklungspolitisch orientierte handelspolitische Instrument ist der präferentielle Zugang von Gütern aus dem AKP-Raum in den europäischen Markt. Daneben besteht ein Subventionssystem zum Ausgleich von Erlösschwankungen im Außenhandel: **STABEX** und **SYSMIN**.

Ziel der Handelspräferenzen ist es, den begünstigten Ländern den Weg auf die Märkte der EU zu ermöglichen und ihnen hinsichtlich des Marktzugangs einen Vorteil gegenüber anderen Staaten einzuräumen. Langfristig sollen die verbesserten Absatzchancen eine Steigerung der Exporterlöse bewirken.

Das wesentliche Instrument der Handelspolitik ist die Zollregelung, die seit 1975 in Kraft ist, sie begünstigt Waren mit Ursprung in den AKP-Ländern durch Zoll- und Abgabefreiheit. Es gibt mehrere Einschränkungen, u.a. sind Agrarprodukte, die nicht-tropische Produkte sind und der gemeinsamen Agrarordnung der EU unterliegen, davon ausgenommen; eine Ausnahme, die die Auswirkungen dieser Politik etwas abmildert, bilden die dem Lomé-Vertrag angehängten Rohstoffprotokolle.

Die Protokolle

Bestimmte Agrarprodukte aus AKP-Ländern, die in die EU exportiert werden und die der Gemeinsamen Agrarordnung unterliegen, sind über vier Protokolle, die dem Lomé-Vertrag angehängt sind, geregelt. Die Protokolle für Zucker, Bananen, Rindfleisch und Rum geben den Ländern freien Zugang zum europäischen Markt für eine festgelegte Menge der Produkte von ausgewählten und traditionellen AKP-Anbietern.

Für Rindfleisch und Zucker profitieren die entsprechenden AKP-Länder von den hohen, EU-internen Preisen, die durch die Gemeinsame Agrarpolitik definiert wurden. Diese Produkte sind gleichzeitig die am stärksten von der Konkurrenz zu EU-interner landwirtschaftlicher Erzeugung betroffenen.

Unter dem Rindfleischprotokoll erhalten Botswana, Kenia, Madagaskar, Namibia, Swasiland und Simbabwe eine 92%ige Reduktion der Einfuhrabgaben, mit denen EU-Importe belegt werden, und die zugelassene Gesamtrindfleischmenge, die eingeführt werden darf, beträgt 52.100t. Es gibt die Möglichkeit für diese Staaten, nicht ausgeschöpfte Exportquoten auf Antrag und mit gegenseitigem Einverständnis an andere Länder weiterzugeben. Bisher hat Botswana am meisten von dem Protokoll profitiert, teilweise haben die anderen Länder ihre Quoten nicht ausschöpfen können. Das liegt unter anderem daran, daß die AKP-Staaten nicht immer in der Lage sind, die strengen Veterinär- und Gesundheitsvorschriften der EU einzuhalten.

Das Bananenprotokoll ermöglicht den traditionellen AKP-Anbietern einen zollfreien Zugang zum EU-Markt mit einer Quote von ca. 857.000t pro Jahr; es reguliert gleichzeitig den Markt gegenüber nicht-traditionellen AKP-Anbietern mit Hilfe von Zoll- und Quotenregelungen. Die USA und lateinamerikanische Dollarbananen-Anbieter kritisieren, daß die

protektionistische EU-Bananenmarktordnung sie diskriminiert und nicht WTO-konform ist. Nachdem der Streitfall vom WTO-Schiedsgericht verhandelt und die Bananenverordnung für illegal erklärt worden war, wurde die EU gezwungen, eine neue Bananenmarktordnung vorzulegen, die, so ist der aktuelle Stand, zum 1.1.99 in Kraft treten wird; wie die USA darauf reagieren werden, ob sie so akzeptiert wird oder die Drohung nach Belegung von hohen Strafzöllen auf EU-Produkte wahr gemacht wird, ist bis jetzt noch nicht abzusehen. Nach Schätzungen der Weltbank würde durch die neue Verordnung der Bananenpreis um ca. 30% fallen und bedenkliche Verluste für die AKP-Staaten verursachen. Trotzdem gibt es genügend Stimmen für eine komplette Abschaffung des Protokolls, was besonders für kleine Staaten (Saint Vincent, Saint Lucia, Dominica - dort machen Bananen 42 bis 69% der Exporteinkünfte, ein Drittel des BSP und die Hälfte der Arbeitsplätze aus - katastrophale Auswirkungen hätte.

Das Rumprotokoll erlaubte bis 1995 den zollfreien Import jährlicher Quoten. Nach der Lomé-Halbzeitrevision wurden die Quoten für weißen Rum abgeschafft, und es gibt heute nur eine Quote für dunklen Rum, die bis zur vollständigen Liberalisierung im Jahr 2000 ausläuft. Es wird erwartet, daß für Rum kein neues Protokoll an das Lomé angehängt wird.

Das Finanzvolumen der Protokolle beträgt jährlich insgesamt 1,5 Mrd. ECU; auf die einzelnen Produkte entfallen:

Zucker	720 Mio. Ecu
Bananen	665 Mio. Ecu
Rindfleisch	115 Mio. Ecu

Beurteilung

Intention der Europäer für die Errichtung der Protokolle war unter anderem auch die Sicherung der ungehinderten Rohstoffzufuhr aus ihren ehemaligen Kolonien, und zwar besonders für diejenigen Produkte, für die sie selbst keine EU-interne Produktion hatten. Die EU hat heute eine veränderte Einstellung zu den AKP-Staaten, angesichts einer neuen weltwirtschaftlichen und politischen Lage spielen die AKP-Staaten praktisch keine Rolle mehr für Rohstofflieferungen in die EU. Gleichzeitig hat sich die AKP- Handelsbilanz durch insbesondere den starken Preisverfall der agrarischen Rohstoffe auf den Weltmärkten sich seit 1982 laufend verschlechtert.

Trotz Handelspräferenzen und Protokollen hat sich der Anteil der AKP-Staaten am Welthandel bislang nicht erhöht, ist Afrika völlig unbedeutend am Welthandel. Handelspräferenzen sind zwar ein Mittel, Exportförderung zu betreiben, jedoch nicht Produktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Länder zu steigern, noch zur Diversifizierung der Wirtschaft beizutragen.

Die EU ist einer der größten Akteure auf dem Weltagrarmarkt. Somit hat sie auch einen großen Einfluß auf 1. das Weltmarktpreisniveau und 2. den Grad der Weltmarktpreisstabilität. Die EU verhängt einerseits Marktzugangsbeschränkungen durch ihre Gemeinsame Agrarpolitik, andererseits gewährt sie den AKP-Staaten bestimmte Präferenzen. Es entsteht ein Widerspruch zwischen der Politik des landwirtschaftlichen Handels der EU und ihrer Entwicklungspolitik: Der Nutzen der Lomé-Konventionen wird unterminiert durch Überproduktion und Dumpingexporte, den AKP-Staaten werden beträchtliche Devisenverluste zugeführt. Bei Rindfleisch z.B. bestehen einerseits garantierte Mengen für Importe für z.B. Botswana, andererseits wird überschüssiges EU-Rindfleisch auf Märkten in Afrika abgesetzt.

Die Agenda 2000 bzw. Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zusammen mit dem Liberalisierungstrend für den Handel wird den Zugang von nicht-AKP-Staaten zu EU Märkten erhöhen und die Garantiepreise sinken lassen. Dies wird auch zum Sinken von Staatseinkünften und der besonderen Gewinnspanne für die momentan Begünstigten führen. Es wird die Länder, die von den Protokollen abhängig sind, zu einer Restrukturierung ihrer Ökonomien zwingen.

Das Zuckerprotokoll

Ausgelöst durch den EU-Beitritt Großbritanniens (alte Commonwealthverpflichtungen) wurde das Zuckerprotokoll in die Lomé-Konvention aufgenommen; es ist nicht zeitlich fixiert, d.h. gilt über Lomé hinaus. Es sieht vor, daß 1,3 Mill. t Zucker jährlich aus 15 AKP-Ländern zu Vorzugsbedingungen in die EU eingeführt werden. Die Ziele waren eine Abnahmegarantie zu einträglichen Preisen für die AKP-Staaten bzw. für die EU eine Liefergarantie. Die Menge wird zu einem Garantiepreis importiert, der dem EU-Interventionspreis entspricht. Änderungen der EU-Zuckermarktordnung haben somit unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der für AKP-Staaten geltenden Garantiepreise. Hauptlieferanten sind 8 afrikanische, 1 pazifischer und 4 karibische Staaten, lebenswichtig, da die Wirtschaften dieser Länder stark vom Zuckerexport abhängen, ist das Protokoll für Mauritius, Guyana, Swasiland und die Fiji-Inseln. Das Protokoll entstand in einer spezifischen Situation, als eine temporäre Versorgungskrise Engpässe auf dem Weltmarkt und extrem hohe Preise nach sich zog und die AKP-Staaten dadurch eine starke Verhandlungsmacht hatten: das Protokoll favorisierte diese Länder.

Als das Protokoll entstand, war Europa Zuckernettoimporteur d.h. die Situation war im Vergleich zu heute umgekehrt. Als Umsetzung der Richtlinien der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden in Europa die internen Zuckerquoten und der Mindestpreis wurden, die Produktion schnellte in die Höhe. Der Zucker aus den AKP-Staaten wurde unnötig und zur Last für den europäischen Markt. So hat sich zwischen 1974 und 1980 die EU vom Selbstversorger zum weltweit größten Exporteur mit mehr als 20% Marktanteil entwickelt und ist damit stark mitverantwortlich für das starke Absinken der Weltmarktpreise. AKP-Staaten, die einen Großteil ihres Zuckers in die EU exportieren sind davon erst einmal unversehrt geblieben, solche, die vorwiegend die Weltmärkte beliefern, haben die positiven Auswirkungen des Zuckerprotokolls unter den globalen Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik dahinschwinden sehen.

STABEX und SYSMIN

Die Exporterlösstabilisierungsprogramme sind für die AKP-Staaten ein bedeutendes Subventionssystem zum Ausgleich von Exporterlösschwankungen im Außenhandel. Diese Länder sind noch in hohem Maße vom Export von Rohstoffen abhängig, und das System soll negative Handelsbeziehungen zwischen AKP-Staaten und der EU verringern, um die Einkommenssicherung der Bauern bei Exportausfällen durch z.B. Ernteauffälle oder Preisverfall zu gewährleisten. STABEX ist das System für landwirtschaftliche Produkte; SYSMIN für mineralische Rohstoffe. Die Liste der STABEX-Güter umfaßt 48 landwirtschaftliche Rohstoffe. Zwei Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit ein Land Leistungen aus dem System erhalten kann:

1. Der Anteil der Exporte des jeweiligen Rohstoffs an den Gesamtexporten des Landes muß mindestens 6% betragen, dies wird Abhängigkeitsschwelle genannt;

2. müssen die tatsächlichen Exporterlöse eines Jahres um mind. 6% unter dem Durchschnittserlös der vier vorangegangenen Jahre liegen, dies wird Auslöseschwelle genannt.

Sind die Voraussetzungen erfüllt, kann das Land Ausgleichszahlungen beantragen. SYSMIN funktioniert nach dem gleichen Prinzip wie STABEX für die Bergbauerzeugnisse Kupfer, Kobalt, Mangan, Phosphat, Bauxit/Aluminiumoxid, Zinn und Eisenerz. Die Abhängigkeitsschwelle beträgt hier 15%, die Auslöseschwelle 10%.

Beurteilung

In der Vergangenheit wurde das System als ein innovativer Mechanismus, um Rohstoffexporte der AKP-Länder zu fördern, gesehen. Fragen stellen sich bezüglich der Effektivität und des Beitrags der Exporterlösstabilisierung zur nachhaltigen Entwicklung in einzelnen Ländern. Die Mittel sind zu wenig, um alle Ansprüche zu erfüllen, der Fonds ist unzureichend ausgestattet, außerdem sind die Ausgleichszahlungen nach oben begrenzt, so daß extreme Erlösverluste nicht aufgefangen werden.

Ein weiterer Nachteil ist der indirekte Eingriff in die Marktmechanismen, das System trägt dazu bei, die Angebotsstruktur zu zementieren, da die Mittel laut Abkommen in dem Sektor eingesetzt werden, der die Schwankungen der Ausfuhrerlöse zu verzeichnen hat und erst in zweiter Linie zur Diversifizierung der Produktionsstruktur dienen. STABEX und SYSMIN sind somit wenig ausgerichtet auf Strukturveränderung, eher auf Verfestigung bestehender Produktions- und Exportstrukturen. Sofern diese Strukturen mehr entwicklungshemmend als -fördernd sind, dient STABEX nicht einem tragfähigen Entwicklungsprozeß.

Die Kontrolle von Mißbrauch - z.B. durch bewußte Manipulation der Handelsströme - ist unzureichend. Die Verwendungskontrolle der Transfers wird großzügig gehandhabt, was einerseits auch dem Souveränitätsverständnis der Staaten entspricht. Andererseits besteht eine Gefahr für die sinnvolle Steuerung des Entwicklungsprozesses. Die starke Konzentration auf nur wenige der AKP-Staaten und relativ wenige der 48 Produkte kann ebenfalls kritisiert werden.

Optionen

Ein zukünftiges reformiertes Abkommen bzw. Protokolle sollten Maßnahmen zur Gewährleistung von Kohärenz zwischen der EU-Entwicklungspolitik und anderen Politiken, besonders Landwirtschaft und Fischerei, Handel und Umwelt mit berücksichtigen.

Die strukturkonservierend wirkenden STABEX und SYSMIN-Instrumente müssen zugunsten flexibler Elemente, die der Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen der Entwicklungsländer dienen und die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen einschließen, umgewandelt werden. Auch wenn STABEX und SYSMIN insgesamt nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht haben, ist ein Ausgleich für Verluste durch Exporterlösschwankungen weiterhin erforderlich.

Afrika im Abseits Die Rolle ausländischer Investitionen in der künftigen EU-AKP- Kooperation

Bei den Verhandlungen über ein neues Kooperationsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten geht es nicht nur um die traditionellen Themen "Handel" und "Hilfe". Auch die Förderung ausländischer Privatinvestitionen soll im künftigen Abkommen verankert werden. Der weltweite Deregulierungs- und Privatisierungstrend der letzten zwei Jahrzehnte findet mit zeitlicher Verzögerung damit auch bei den Post-Lomé-Verhandlungen seinen Niederschlag. Was die Regierungen bislang nicht erreicht haben, sollen nun die privaten Unternehmen richten. "Die zentrale Rolle des privaten Sektors im Entwicklungsprozeß wird nun voll anerkannt," heißt es im Verhandlungsmandat der AKP-Staaten.⁹ Der in den 90er Jahren zu verzeichnende rasante Anstieg privater Kapitalflüsse in die Entwicklungsländer verleitete sowohl die Regierungen der EU- als auch der AKP-Staaten zu der Hoffnung, daß der Rückgang öffentlicher Entwicklungsmittel durch private Gelder kompensiert werden könne. Diese Hoffnung ist in Bezug auf die Länder Afrikas freilich trügerisch, denn zum einen ist der bisherige Investitionsboom an diesem Kontinent fast spurlos vorbeigegangen, zum anderen bedeuten steigende Investitionen ausländischer Unternehmen keineswegs automatisch Fortschritte auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen, das heißt umweltverträglichen und sozial gerechten Entwicklung..

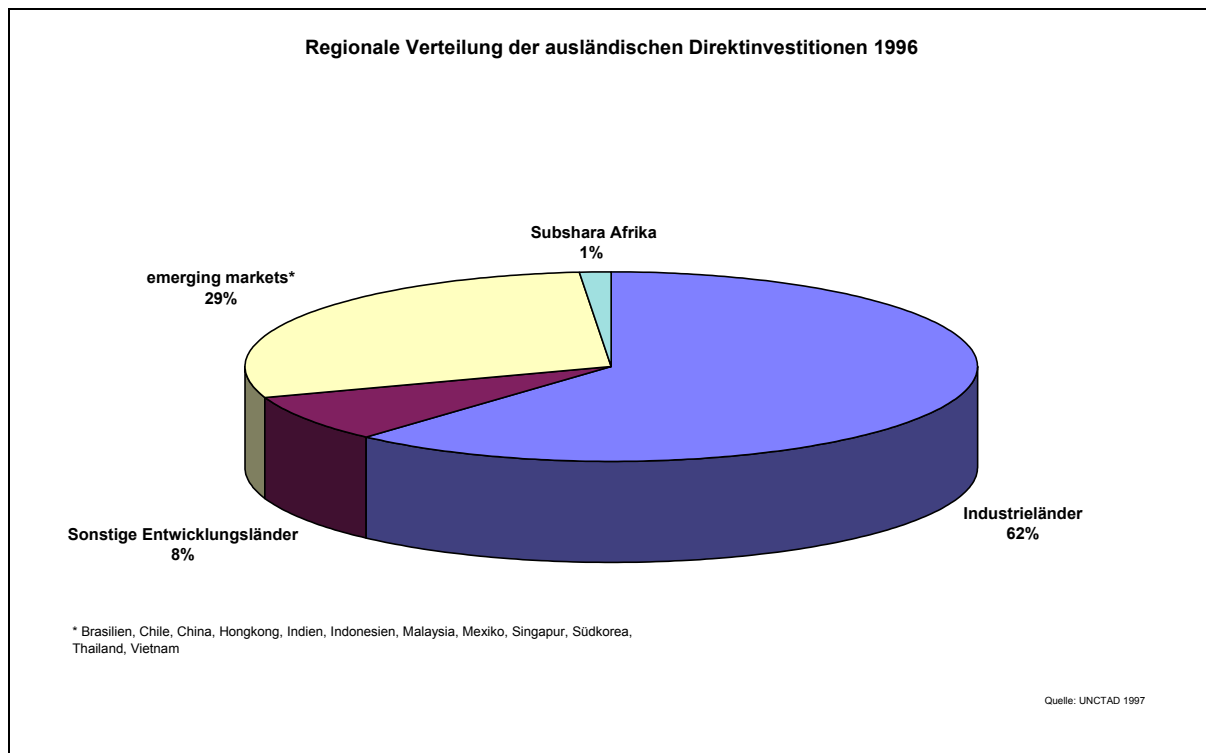
Im Folgenden werde ich zunächst eine Bestandsaufnahme der privaten Investitionstätigkeit in Afrika vornehmen. Im Anschluß beschreibe ich, welche Positionen die EU und die AKP-Staaten zum Thema Investitionen in die gegenwärtigen Verhandlungen über ein Lomé-Nachfolgeabkommen einbringen. Am Ende formuliere ich einige Schlußfolgerungen für den weiteren Verhandlungsprozeß.

1. Investitionsstandort Afrika

Ausländische Investitionen haben in den vergangenen Jahren ein rasantes Wachstum erlebt. Nach Angaben von UNCTAD hat sich allein der Umfang ausländischer Direktinvestitionen weltweit innerhalb von nur fünf Jahren zwischen 1992 und 1996 mehr als verdoppelt (auf 349,2 Mrd US-\$). Der Löwenanteil von rund 62% ging davon 1996 in die Industrieländer, während auf die Entwicklungsländer nur 38 Prozent entfielen¹⁰. Innerhalb der Entwicklungsländer ist die Verteilung wiederum äußerst ungleichgewichtig. Während allein in China 1996 über 42 Mrd. US-\$ von ausländischen Firmen direkt investiert wurden, entfielen auf die 45 Länder Afrikas südlich der Sahara nur 3,6 Mrd. US-\$. Das entspricht gerade einmal 1% aller ausländischen Direktinvestitionen. Afrikas Anteil an Direktinvestitionen in Entwicklungsländern lag mit 3,8% auf dem niedrigsten Niveau seit den frühen 80er Jahren.

⁹ ACP Group: Draft Negotiating Mandate. Brussels, 29 August 1998 (Dok. Nr. ACP/28/028/98 Neg.), para. 76.

¹⁰ UNCTAD (1997), Tab. B.1.



Wenn überhaupt Privatkapital nach Afrika fließt, geht es in erster Linie in den Öl- und Bergbausektor. Das erklärt den hohen Anteil Nigerias, das in den vergangenen Jahren mehr als 50% der Investitionen ins sub-saharische Afrika erhielt. Nur knapp 20% der ausländischen Investitionen entfallen auf die verarbeitende Industrie.¹¹

Eine Nebenbemerkung: Deutsche Unternehmen spielen in Afrika nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Vom Gesamtbestand der Auslandsinvestitionen in Höhe von 22,2 Mrd US-\$ (1995) stammen nur 4% (0,9 Mrd.) von deutschen Firmen. Wichtigste Investoren sind Unternehmen aus England (6,2 Mrd.), den USA (3,3 Mrd.), Japan (3,3 Mrd.) und Frankreich (2,5 Mrd.).¹²

Afrika ist als Investitionsstandort für die meisten ausländischen Unternehmen nicht lukrativ. Die Gründe dafür sind vielschichtig. Wichtige Ursachen für das geringe ausländische Engagement sind¹³

- die humanitären Katastrophen und politischen Konflikte der letzten Jahre (Somalia, Ruanda, Kongo, Sierra Leone, Sudan etc.)
- kleine Märkte und entsprechend geringe inländische und regionale Nachfrage
- unzureichende Infrastruktur vor allem im Kommunikations- und Transportbereich
- niedriges Ausbildungsniveau
- hohe Inflation und Volatilität der Wechselkurse
- negative Terms-of-Trade
- extrem ungleiche Einkommensverteilung und damit verbundene politische Instabilität
- Fehlen verlässlicher Anreizsysteme (Zinsen, Steuern, etc.)
- hohe Auslandsverschuldung und damit verbundener Mangel an harten Devisen

¹¹ Kappel (1997), S. 478f.

¹² Vgl., Kappel (1997), S. 478.

¹³ Vgl. Kappel (1997), S. 481.

Die politischen und strukturellen Probleme sind wohl Hauptursache dafür, daß die afrikanischen Eliten selbst einen Großteil ihres Kapitals nicht im eigenen Land investieren. Man schätzt, daß etwa 40% ihrer Mittel als Fluchtkapital in den sicheren Häfen außerhalb des afrikanischen Kontinents landen.¹⁴ Umgekehrt sind freilich Kapitalflucht, Korruption und Mißwirtschaft dieser Eliten für die politischen und strukturellen Probleme vieler afrikanischer Länder mitverantwortlich.

Um Investitionen ins Land zu holen, haben viele Länder Afrikas in den letzten Jahren Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen vollzogen.¹⁵ Sie haben den Erwerb von Eigentum durch Ausländer erleichtert, Steuersätze gesenkt und Preiskontrollen beseitigt.

Im Rahmen von Privatisierungen wurden zwischen 1988 und 1995 in Sub-Sahara Afrika Staatsunternehmen im Wert von über 3 Mrd. US-\$ an ausländische Investoren verkauft.¹⁶

In einer Reihe von Ländern, bspw. in Ghana, wurden Sonderwirtschaftszonen eingerichtet, in denen ausländische Konzerne unter Umgehung von Umwelt- und Sozialstandards und nationalen Steuergesetzen Exportgüter für die Märkte des Nordens produzieren.

45 afrikanische Länder haben sich im Rahmen von insgesamt 267 Bilateralen Investitionsabkommen (BITs) zum weitreichenden Schutz ausländischer Investoren verpflichtet (Stand 1.1.1997). Was mit dem Multilateralen Investitionsabkommen (MAI) in der OECD bzw. der WTO auf globaler Ebene angestrebt wird, ist in der Tendenz bereits heute in vielen afrikanischen Ländern Realität.

Und auch ohne Investitionsabkommen gelingt es transnationalen Unternehmen aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung und der ökonomischen Notlage vieler Länder, ihre Interessen - teils im Verbund mit den einheimischen Eliten - gegenüber der Bevölkerung des jeweiligen Gastlandes durchzusetzen. Besonders eklatante Beispiele sind die Rolle von Shell in Nigeria und das Erdölprojekt Tschad-Kamerun.¹⁷ Ein Konsortium aus den Konzernen Esso, Shell und Elf plant zur Zeit die Erschließung großer Erdölvorkommen im Süden des Tschad und den Bau einer 1050 km langen Pipeline quer durch Kamerun zur Atlantikküste. Das Investitionsvolumen des Projektes beträgt ca. 3,6 Mrd. US-\$ und ist damit mehr als 10 mal so groß, wie die gesamten ausländischen Investitionen in den beiden Ländern in den letzten 10 Jahren zusammen genommen. Die Konzerne haben von den Regierungen für ihr Engagement weitreichende Schutzgarantien erhalten. So müssen der Tschad und Kamerun Ausgleichszahlungen leisten, wenn der Erdölpreis unter 17 \$ pro Barrel sinkt. Derzeit liegt er bei ca. 12 Dollar. Die Arbeitsgruppe Erdölprojekt Tschad/Kamerun, in der u.a. Brot für die Welt, amnesty international, Urgewald und WEED mitarbeiten, fürchtet aus diesem Grund, daß die beiden Länder durch dieses Projekt in eine Schuldenfalle mit verheerenden sozialen Konsequenzen geraten.

Dieses Beispiel macht deutlich, daß ausländische Investitionen in Afrika nicht per se entwicklungsfördernd sind. So notwendig sie sind, so wichtig ist es, sie mit klaren ökologischen und sozialen Konditionen zu verknüpfen, damit sie nicht mehr Schaden

¹⁴ Vgl. Kappel (1998), S. 25.

¹⁵ Vgl. UNCTAD (1997), S. 62f.

¹⁶ UNCTAD (1997), S. 64

¹⁷ Vgl. dazu: Das Erdölprojekt Tschad/Kamerun. Kein neues "Ogoni-Land"! Informationsblatt der Arbeitsgruppe Erdölprojekt Tschad/Kamerun, 2. überarbeitete Auflage, September 1998.

anrichten als Nutzen stiften. Dies gilt in vergleichbarer Weise auch für den Zufluß von Portfolioinvestitionen¹⁸.

Portfolioinvestitionen sind in den vergangenen Jahren in den Entwicklungsländern noch rascher gewachsen als Direktinvestitionen und haben diese nach Angaben der Weltbank 1996 erstmals überflügelt.¹⁹ Auf Afrika südlich der Sahara entfielen allerdings nur 3,9% aller Portfolioinvestitionen, und davon ging der überwiegende Teil nach Südafrika. Auf die restlichen Länder entfiel lediglich ein Anteil von 0,3%. Auch bei dieser Entwicklung steht Afrika im Abseits. Es ist aus diesem Grund allerdings auch von der gegenwärtigen internationalen Finanzkrise nicht direkt betroffen (wohl aber indirekt).

Seit kurzem zeichnen sich aber auch in Afrika Tendenzen für einen verstärkten Zufluß von ausländischem Finanzkapital ab. So wurden in den letzten 4 Jahren mehr als 12 afrikaorientierte Investmentfonds mit einem Gesamtvolumen von über 1 Mrd. US-\$ aufgelegt.²⁰ Darüberhinaus werden immer mehr Börsen eingerichtet, neben Johannesburg, Lagos und Nairobi auch in Lusaka, Kampala, Windhoek und Abidjan. Will der junge Finanzplatz Afrika allerdings nicht dem Vorbild der asiatischen Tigerstaaten folgen, wäre er gut beraten, effektive Kapitalverkehrsregeln zu etablieren, um die Volatilität der Zu- bzw. Abflüsse spekulativer Portfolioinvestitionen unter Kontrolle zu halten. Forderungen nach Deregulierung des Kapitalverkehrs, wie sie auch von der EU im Rahmen der MAI-Verhandlungen erhoben wurden, wären für den Finanzplatz Afrika kontraproduktiv. Dies betrifft auch die Position der EU in den gegenwärtigen Verhandlungen mit den AKP-Staaten, in die sie ähnlich Liberalisierungsforderungen eingebracht hat.

2. Liberalisierung vs. Strukturförderung - die Positionen von EU und AKP

Einig sind sich EU und AKP-Staaten in der grundsätzlich positiven Bewertung ausländischer Direktinvestitionen. Sie werden als notwendige Voraussetzung für den Aufbau der verarbeitenden Industrie, des Dienstleistungssektors (insb. Tourismus) und des Technologietransfers angesehen. Auch die grundsätzliche Zielsetzung, ein besseres Investitionsklima zu schaffen, indem die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den AKP-Ländern verbessert werden, wird von beiden Seiten geteilt. Auf welche Weise dies allerdings zu geschehen hat, wird von EU und AKP unterschiedlich gesehen.

Die EU betont in erster Linie den Schutz und die Rechte der Investoren und fordert, im künftigen "Partnerschaftsabkommen" entsprechende Regelungen zu verankern. Die AKP-Gruppe legt den Schwerpunkt dagegen auf Programme zur Strukturförderung, um zunächst die technischen und ökonomischen Voraussetzung für ausländische Investitionen zu schaffen. Daneben fordert sie die Einrichtung eines Investitionsgarantie- und schutzmechanismus und eine bessere Ressourcenausstattung der Europäischen Investitionsbank. Auffällig ist, daß die EU das Thema in ihrem Verhandlungsmandat lediglich in wenigen Absätzen unter der Überschrift "Maßnahmen zur Unterstützung der Integration in die Weltwirtschaft - handelsbezogene Bereiche" abhandelt, während die AKP-Staaten in ihrem

¹⁸ Unter Portfolioinvestitionen versteht man ausländische Minderheitsbeteiligungen in Form von Aktien, Wertpapieren, Anteilen an Investmentfonds u.ä. bis zu einer Höhe von 10 % des jeweiligen Unternehmenskapitals.

¹⁹ Die Weltbank beziffert für 1996 die Nettozuflüsse an privatem Kapital auf 243,8 Mrd. US-Dollar, davon 109,5 Mrd. Nettodirektinvestitionen und 134,3 Mrd. Portfolioinvestitionen (Worldbank (1997)).

²⁰ Kappel (1998), S. 16.

Verhandlungsmandat dem Thema "Investitionen und Entwicklung des Privatsektors" ein eigenes Kapitel widmen.

Im Vorfeld war die EU, und vor allem auch die Bundesregierung, noch wesentlich offensiver. Sie hatte die bisherigen Lomé-Regelungen über die Behandlung ausländischer Unternehmen²¹ deutlich kritisiert und gefordert, daß zukünftig Unternehmen aus der EU eine weitgehende Niederlassungsfreiheit in den AKP-Staaten entsprechend dem Meistbegünstigungs- oder Inländerprinzip erhalten.²² "Für die vertragliche Gestaltung", so der Vorschlag der Bundesregierung, "gibt es die Möglichkeit, die AKP-Staaten in einer Bestimmung des Abkommens aufzufordern, möglichst dem derzeit in der OECD verhandelten multilateralen Abkommen über Investitionen (MAI) beizutreten."²³ Von diesen Forderungen ist im Verhandlungsmandat der EU nicht mehr viel übrig geblieben. Offensichtlich haben sich innerhalb der EU Staaten wie Frankreich durchgesetzt, die einen harten Deregulierungskurs nicht mehr länger mitmachen. Frankreich war es auch, das Mitte Oktober 1998 seine Teilnahme an den MAI-Verhandlungen der OECD aufkündigte und damit dort den Abbruch der Verhandlungen auslöste.

Dies heißt freilich nicht, daß die EU sich von ihrer generellen Forderung nach verbesserten Schutz- und Marktzugangsregeln für transnationale Investoren verabschiedet hat. Künftig sollen nach ihren Vorstellungen die entsprechenden Verhandlungen in der WTO stattfinden. Im Verhandlungsmandat für das Post-Lomé-Abkommen findet sich zumindest der Hinweis, daß die Vertragsparteien erwägen sollten, jedes zukünftige multilaterale Abkommen im Investitionsbereich in ihren Vereinbarungen zu berücksichtigen²⁴.

Viel wird nun vom Kurs der rot-grünen Bundesregierung abhängen. In ihrem Koalitionsvertrag heißt es immerhin wörtlich: "Internationale Wirtschaftsregime, wie die WTO oder das geplante Multilaterale Investitionsabkommen (MAI), müssen nach ökologischen und sozialen Kriterien neu gestaltet werden." Dies muß auch für die Investitionsvereinbarungen des neuen EU-AKP-Abkommens gelten. Denn solange die weitere Öffnung der Märkte nicht mit der Durchsetzung weltweit gültiger Umwelt- und Sozialstandards verknüpft wird, und die Regierungen nicht das Recht behalten, in ihrem Territorium Verkehrsregeln und Geschwindigkeitsbegrenzungen für die grenzüberschreitenden Kapitalflüsse festzusetzen, tragen ausländische Privatinvestitionen häufig zu weiterer Umweltzerstörung, Ausbeutung der Arbeiter, Verdrängung der heimischen Industrie und volkswirtschaftlicher Destabilisierung bei.

Das Ziel muß daher darin bestehen, im künftigen Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten Elemente eines zukunftsfähigen Investitionsregimes zu verankern. Dazu zählen neben der Berücksichtigung sozialer, menschenrechtlicher und ökologischer Standards eine effektive Wettbewerbspolitik, umfassende Regeln zum Konsumentenschutz und zur erweiterten Produzentenhaftung sowie ggf. die Berücksichtigung eines europäischen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen, wie er derzeit im Europäischen Parlament diskutiert wird. So verstandene Investitionsregeln werden nicht unbedingt den Kapitalfluß nach Afrika steigern. Dazu müßten zunächst die oben angesprochenen strukturellen und politischen Probleme beseitigt werden. Sie können aber dazu beitragen, daß die privaten

²¹ Art. 274 des Lomé-IV-Abkommens

²² BMWi et al (1997), S. 12

²³ ebd. S. 13

²⁴ European Union (1998), S. 25.

Mittel, die nach Afrika fließen, dem Ziel einer umweltverträglichen und sozial gerechten Entwicklung dienen.

Literatur:

- APC Group (1998): Draft Negotiating Mandate. Brussels, 29 August 1998 (Dok. ACP/28/028/98 Neg.).
- BMWi, AA, BMF, BMI, BML, BMZ (1997): Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention. Bonn, 8. September 1997.
- Engels, Rainer/Martens, Jens/Wahl, Peter/Windfuhr, Michael (1998): Alles neu macht das MAI? Das Multilaterale Investitionsabkommen. Informationen - Hintergründe - Kritik. Bonn
- European Union, The Council (1998): Negotiating directives for the negotiation of a development partnership agreement with the APC countries. Brussels, 30 June 1998.
- Eurostep (1997): Partnership 2000: Eurostep's Proposals on Trade and Investment. Brussels, May 1997.
- Eurostep (1998): The EU-ACP Negotiations: Goals and Challenges for 2000. Brussels, September 1998 .
- Kappel, Robert (1997): Geht der Investitionsboom in den Entwicklungsländern an Afrika vorbei ? In: Nord-Süd aktuell, 3/1997, S. 476-488.
- Kappel, Robert (1998): Wirtschaftliche Aspekte der anhaltenden Unterentwicklung Afrikas. Neuorientierung afrikanischer Wirtschaftspolitiken. Vortrag auf der Tagung der VAD (Vereinigung von Afrikanisten in Deutschland) in Bayreuth, 10.10.1998. (Manuskript)
- UNCTAD (1997): World Investment Report 1997. Geneva: UNCTAD.
- Worldbank (1997): Global Development Finance, Vol 1. Washington, D.C.: Worldbank.

Auslaufmodell Lomé?

Handelspräferenzen und regionale Freihandelsabkommen in der Neuverhandlung von Lomé: eine NRO - Perspektive

Theo Kneifel (Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika)

Kaum war die Tinte trocken nach der Halbzeit-Revision von Lomé IV, ließ das damalige Kommissionsmitglied Joao de Deus Pinheiro, der jetzige zuständige EU-Kommissar im März 1995 verlauten: "Dies ist die letzte der Lomé-Konventionen in der bisherigen Form".

Was ist passiert, daß die EU sich heute, fast 25 Jahre nach Beginn von Lomé I, leise und kontinuierlich von dem Lomé-Abkommen verabschiedet, welche das bisher umfassendste Kooperationsmodell zwischen Ländern des Nordens und des Südens darstellt?

Noch im Dezember 1996 verkündete die EU-Kommission in einem Zwischenbericht stolz: "Zwanzig Jahre nach seiner Unterzeichnung bleibt das Lomé-Abkommen das einzige konkrete Beispiel einer echten Nord-Süd-Partnerschaft".

1. Abschied vom Lomé-Modell?

Die Anfänge von Lomé standen sicherlich unter zweifelhaften neokolonialen Vorzeichen und beruhten überproportional auf französischen Machtinteressen in Afrika. In Zeiten des Kalten Krieges diente die Lomé-Konvention dazu, Afrika ökonomisch an Westeuropa anzubinden und politisch in die westliche Einflußzone einzugliedern. Im Maße jedoch, wie sich sowohl der Kreis der EWG/EU-Mitglieder, aber auch der der AKP-Staaten erweiterte, entwickelte sich mit den Lomé-Verträgen ein innovatives Entwicklungsmodell.

Das Modellhafte der Lomé-Konvention faßt H. Lingnau in folgenden Charakteristika zusammen: "der Vertragscharakter, die auf Dauer angelegte Kooperation, der supra-nationale Charakter, der partnerschaftliche Anspruch, der institutionalisierte Dialog, der breite Kooperationsansatz, die innovativen Instrumente und Verfahren, die große Präsenz von AKP-Anbietern, der hohe Schenkungsanteil, die überdurchschnittliche Berücksichtigung von ärmsten Entwicklungsländern (LDCs) sowie die größere Transparenz im Vergleich zur EZ vieler bilateraler Geber".

Das besonders Interessante an diesem breiten Kooperationsansatz ist die Koppelung von Entwicklungshilfe mit Handelspräferenzen und Erlösstabilisierungsinstrumenten, verbunden mit einer Institutionalisierung partnerschaftlicher, d.h. paritätisch besetzter politischer Instanzen. Die Verbindung von "aid and trade", von Hilfe und Handelspräferenzen, und von Entwicklungshilfe durch Handelspräferenzen, ist dabei von besonderer Bedeutung. Denn sie trägt der Tatsache Rechnung, daß zum Ausgleich zwischen ungleichen Handelspartnern Entwicklungshilfe zwar offensichtliche Not lindert und Ansätze zur Selbsthilfe bieten kann, aber selten die Ursachen angeht, die in strukturellen Defiziten der Empfängerländer und nachteiligen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bestehen.

Damit ist, in den Worten von Franz Nuscheler, "**das Lomé-Modell im Kern ein Präferenz- und Subventionsmodell für die 'Fußkranken der Weltwirtschaft'**. Als solches hat es seinen guten Ruf für eine 'echte Nord-Süd-Partnerschaft' gewonnen." Dahinter steht die Überzeugung, daß es keine gerechte, faire Partnerschaft zwischen strukturell ungleichen Partnern geben kann, es sei denn diese Ungleichheit wird durch Präferenzregelungen zugunsten der schwächeren Partner ausgeglichen.

In diesem Sinne stand die Lomé-Konvention stark im Kontext der besonders in den siebziger Jahren diskutierten "Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung". Noch im Text der 1995 revidierten Fassung des Artikels 1 des Lomé IV Vertrags versteht sich die Lomé-Konvention selbstbewußt als Modell für eine neue Weltwirtschaftsordnung, auch über Lomé hinaus: "Die Vertragsparteien bringen ihren Willen zum Ausdruck, ihre Bemühungen um die Schaffung eines Modells für die Beziehungen zwischen entwickelten Staaten und Entwicklungsländern im Hinblick auf eine gerechtere und ausgewogenere Weltwirtschaftsordnung zu verstärken und gemeinsam darauf hinzuwirken, daß den Grundsätzen ihrer Zusammenarbeit auf internationaler Ebene Geltung verschafft wird".

Über 20 Jahre später scheint die "Neue Weltwirtschaftsordnung" vom Tisch. Fällt damit das Modell Lomé den neuen ordnungspolitischen Interessen der EU zum Opfer?

2. Die neue Ordnungspolitik der EU

Das unter Federführung des Wirtschaftsministeriums erstellte interministerielle Positionspapier der Bundesregierung "Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention" vom 8. September 1997 spricht von Anfang an die Motive der "neuen Ordnungspolitik" an. Gleich in den drei Eingangssätzen ist diese auf den Punkt gebracht: "Durch die Konsequenzen der weltweiten Liberalisierung und Globalisierung sowie die Öffnung nach Osten habe sich die außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Interessen der EU seit dem 1. Lomé-Abkommen von 1975 verändert. Der Kampf um neue Exportmärkte findet vorwiegend in Südostasien und in Mittel- und Osteuropa sowie in Südafrika statt. Dagegen hat die außenwirtschaftliche Bedeutung der AKP-Länder angesichts ihres niedrigen Anteils am Welthandel sowie des geringen Investitionsstroms aus der EG in diese Länder kontinuierlich abgenommen".

In der neuen Welt-Unordnung sind die AKP-Länder von der "Spitze der Pyramide" privilegierter Beziehungen mit der EU nach unten gerutscht zugunsten der interessanteren Märkte in Südostasien, Mittel- und Osteuropa, wie auch im Mittleren Osten und im Mittelmeerraum. Subsahara-Afrika als Region, der die große Mehrheit der AKP-Staaten angehören, hat für einen "Akteur von Weltrang" wie die EU, die sich im Wettbewerb gegenüber den USA und Japan positionieren muß, dramatisch an Bedeutung verloren.

Wenn man das Positionspapier der Bundesregierung aufmerksam durchliest, entdeckt man, daß der den AKP-Staaten, von denen sich die überwiegende Mehrheit in Afrika befindet, verbliebene "Machthebel" ihr Drohpotential ist. Dies besteht aufgrund der geographischen Nähe Afrikas in der "Gefahr verstärkter Migrationsströme", in den Europa erwachsenden Kosten im Falle von sozialen Katastrophen (Krisenprävention ist billiger) und in dem auch Europa betreffenden möglichen Zerfall von natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen.

Herrschaftsdiskurs "Globalisierung"

Symptomatisch an obigem Zitat - Ähnliches findet sich fast in der gesamten EU-Literatur zur Zukunft von Lomé - ist die Benutzung des Arguments von "Globalisierung und Liberalisierung" als Begründung für die Unzeitgemäßheit und Nicht-Kompatibilität des Lomé-Modells, und insbesondere der Handelspräferenzen, auf die das obige Papier gleich im zweiten Paragraph lossteuert.

Dabei wird verschwiegen, daß dieses Projekt von "liberalisierender Globalisierung" nicht wie eine Naturgewalt über den Planeten gekommen ist, gegen die kein Kraut gewachsen ist; sondern daß es verstärkt in den letzten 15 Jahren mit politischem Willen vorangetrieben

worden ist, und mit der Einsetzung der WTO im Januar 1995 als Durchführungsinstrument des GATT-Regelwerks entscheidend institutionalisiert worden ist.

Die Strategie der Handelsliberalisierung, welche die wachsende Marginalisierung der AKP-Länder auf dem Weltmarkt mit verursacht hat (s. z. B. UNDP-Bericht 1997), wird jetzt als gesetzmäßige Rahmenbedingung gehandelt, welche keine Gegensteuerung, sondern nur noch Anpassung zuläßt.

Diese Position ist am weitesten vorangetrieben im Papier des BMZ-Beirats ("Perspektiven der EU-AKP-Entwicklungszusammenarbeit nach dem Jahr 2000", Bonn, April 1997.) Dort ist die "neue Ordnungspolitik" die von jeder Differenzierung und Regionalisierung bereinigte, "allokationstheoretisch saubere", globalisierte Welt. Diese wird im Schlußparagrafen der BMZ Beiratsposition in folgende Vision gefaßt: "Zukünftiges Leitbild der langfristigen EU-AKP-Entwicklungszusammenarbeit nach 2000 sollte die schrittweise Integration der Entwicklungsländer in ein einheitliches weltwirtschaftliches System sein, in dem alle Länder nach dem Meistbegünstigungsprinzip gleich behandelt werden."

Handelspolitische Lösungen wie etwa die vier Optionen des Grünbuchs, werden daran gemessen, inwieweit sie in der Lage sind, selbst "die am wenigsten entwickelten Mitgliedsstaaten der AKP-Gruppe in eine Verpflichtung zur multilateralen Marktöffnung und in ein Anreizsystem zur exportdiversifizierenden Strukturanpassung einzubinden" (ibid. S. 12).

Danach wäre die allerbeste Lösung für Lomé die "ersatzlose Streichung" von Handelspräferenzen und verbundenen Erlösstabilisierungsinstrumenten wie STABEX und SYSMIN, und die Reduktion des Lomé-Abkommens auf "konditionierte finanzielle Entwicklungszusammenarbeit". Da diese allerbeste Lösung leider politisch nicht durchsetzbar ist, plädiert das obige Gutachten für die insgesamt von der EU-Kommission anvisierte Option von "bilateralen Freihandelsabkommen"; diese hätten noch den Vorteil, daß es "zu einem Systemwettbewerb zwischen liberalisierungsbereiten und liberalisierungsunwilligen AKP-Staaten käme, in dem der langsamste AKP-Staat nicht mehr die Möglichkeit hätte, das Tempo der anderen zu bestimmen. Unter Umständen könnte aus einem derartigen Systemwettbewerb der Nucleus für einen Liberalisierungsclub (sic!) innerhalb der AKP-Staaten entstehen. Dies sollte von der EU dann auch entsprechend unterstützt werden". Dies würde zwar die Solidarität der AKP-Staaten als einheitliche Gruppe aufkündigen. "Dies wäre aber kein großer Verlust" (ibid. S. 14). Selten ist die globale Strategie des "Teile und herrsche" unverblümt vorgetragen worden als in diesem Positionspapier der 23 "Weisen" aus dem Wissenschaftlichen Beirat des BMZ.

3. Die handelspolitischen Optionen der EU im "Grünbuch"

Im Kern zielen die im Grünbuch von November 1996 und die in den "Orientierungslinien" vom Oktober 1997 von der EU-Kommission vorgelegten handelspolitischen Optionen auf eine mittelfristige Abschaffung von einseitigen Präferenzregelungen zugunsten der AKP-Staaten und auf eine Ersetzung durch bilaterale und regionale Freihandelsabkommen. Neben dem Verweis auf die insgesamt negative Bilanz (dabei wird nicht erwähnt - da hier nur von summarischen Weltmarktanteilen die Rede ist - daß nachweislich etwa 25 AKP-Länder von den Lomé-Präferenzen profitiert haben und ihre Exportbasis auch in nicht traditionellen Produkten diversifiziert haben) wird dafür immer wieder als Hauptargument angeführt, daß sie mit den Regelungen des GATT, wie ausgelegt und durchgesetzt durch die

Welthandelsorganisation, nicht mehr vereinbar sind. Damit wird die "Hierarchie der Präferenzen" zugunsten einer allgemeinen Gleichschaltung langfristig abgebaut.

Die im Grünbuch zur Diskussion gestellten Optionen lassen sich auf vier reduzieren (s. Kasten). Die Beibehaltung der Status-quo-Optionen schließt die EU aus; für eine Optimierung setzen sich die AKP-Staaten ein. Die Überführung in das "Allgemeine Präferenzsystem" bietet sich für die AKP-Länder an, die keine Freihandelsabkommen mit der EU abschließen wollen, bzw. weiterhin Lomé-ähnliche nicht gegenseitige Präferenzen angeboten bekommen. Option drei "einheitlicher Gegenseitigkeit", d. i. ein einziges, für alle AKP-Länder gleichgestaltetes Freihandelsabkommen schließt selbst die EU als nicht angemessen aus; so bleibt letztlich die immer schon von der EU favorisierte Option von differenzierter Gegenseitigkeit, d. i. Freihandelsabkommen, welche auf einzelne Regionen und Entwicklungsstufen abgestimmt sind.

Handelspolitische Optionen des Grünbuchs:

1. STATUS QUO OPTIONEN

- Beibehaltung gegenwärtiger nicht-gegenseitiger Lomé-Präferenzen
- optimierte Version (AKP-Position)
- minimierte Version: nur für LDCs.

2. INTEGRATION IN DAS ALLGEMEINE PRÄFERENZSYSTEM (APS)

- Super-APS für LDCs (Zollvergünstigungen, die über die im normalen APS gewährten hinausgehen)
- Normales APS für Nicht-LDC-AKP-Länder.

3. EINHEITLICHE GEGENSEITIGKEIT

- Einheitliches Freihandelsabkommen für alle AKP-Staaten.

4. DIFFERENZIERTE GEGENSEITIGKEIT

Reziproke Freihandelsabkommen mit möglicher Differenzierung zwischen:

- LDC-AKP-Staaten und Nicht-LDC-AKP-Staaten,
 - verschiedenen Regionen innerhalb der AKP,
 - Regionen der AKP und Nicht-AKP-Ländern der Region,
- Differenzierung unter einem gemeinsamen Lomé-Dach mit verschiedenen Kombinationen von 1, 2, 4.

4. Handelspräferenzen in den "Orientierungslinien" der EU-Kommission vom Oktober 1997 und im EU-Mandat vom Juni 1998

Die "Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen" mit den AKP-Ländern sind in die Form einer "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament" gekleidet und verfolgen das Ziel, die politische Unterstützung der EU-Mitgliedsstaaten für das Verhandlungsmandat der EU in den bevorstehenden Verhandlungen mit den AKP-Staaten ab September 1998 zu gewinnen.

Hauptfortschritte gegenüber den Vorstellungen des Grünbuchs liegen in der stärkeren Akzentuierung von Armutsbekämpfung, sozialer Entwicklung, Geschlechterfragen, Konfliktprävention und dem Prinzip der Regionalisierung. Große Fragezeichen sind aber besonders im handelspolitischen Teil angebracht: Wie sind Armutsbekämpfung und eine entwicklungsorientierte "wirtschaftliche Partnerschaft" vereinbar mit der nach wie vor konsequenten Linie in der Favorisierung der Option vier des Grünbuchs: regionale Freihandelsabkommen mit den drei AKP-Regionen?

Unter dem neuen Stichwort "wirtschaftliche Partnerschaft" wird das traditionelle Lomé-Konzept von "einseitigen Handelspräferenzen" als nicht erfolgreich verabschiedet und für eine "ausgewogenere", "echte Partnerschaft mit gemeinsamen Interessen" plädiert. Dieses neue Stichwort "wirtschaftliche Partnerschaft" ist symptomatisch für eine flexiblere Haltung in der Streckung der Übergangsphase vom jetzigen Lomé-Modell von nicht-gegenseitigen Handelspräferenzen über eine mittlere Phase, die "Elemente von Reziprozität" aufnimmt, zur endgültigen Durchsetzung von Freihandelsabkommen nach Maßgabe von Artikel XXIV des GATT. Diese Flexibilisierung ist zu begrüßen, auch wenn sie zu neuen Problemen wie praktischer Durchführbarkeit führt.

Die "Orientierungslinien" schlagen ein Dreiphasenkonzept zur Überführung der einseitigen Lomé-Handelspräferenzen in Freihandelsabkommen vor:

- 1) **Erste Phase: 1998 - 2000:** Aushandlung des globalen Abkommens mit der AKP-Gruppe als ganzer, wozu die EU laut Vertrag verpflichtet ist Verhandlungen über die konkrete Gestaltung der regionalen Abkommen, welche die EU im Visier hat, können nur stattfinden, wenn die EU dafür das Einverständnis der AKP-Staaten erlangt, bzw. wenn die Verhandlungen zusammenbrechen.
- 2) **Zweite Phase: 2000 - 2003 (im EU-Mandat verlängert bis 2005):** Aushandlung von regionalen Wirtschaftsabkommen, die neben der Frage von Zollabbau sich auf Bereiche erstrecken würden wie Standards, Arbeiterrechte, Umweltmaßnahmen, Investorenschutz, Dienstleistungsverkehr u. a. Während Zollpräferenzen für die drei Jahre der Verhandlungsdauer bis 2000 in Kraft bleiben sollen, wird in dieser zweiten Phase ein "Reziprozitätselement" für die AKP-Staaten eingeführt, welche als regionale Zusammenschlüsse verhandeln; zudem werden die Marktzugangsregelungen für die AKP-Staaten festgelegt, welche keiner regionalen Gruppierung angehören. Staaten, die weiter an Präferenzregelungen interessiert sind, können in das Allgemeine Präferenzsystem einsteigen.
- 3) **Dritte Phase:** Abschluß von wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen in Form von Freihandelsabkommen gemäß Artikel XXIV des GATT und den zwei darin enthaltenen Bedingungen: 1) Die Abkommen müssen sich praktisch auf den Gesamthandel beziehen und nach einer Implementierungsphase von 10 Jahren abgeschlossen sein. Diese "wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen" werden von der EU als Zwischenschritt zu einer vollen Integration in die Weltwirtschaft angesehen.

5. Kritik 1 am EU-Mandat: Anpassungskosten für die AKP-Staaten

Es ist auffällig, daß durchgehend die entstehenden Liberalisierungseffekte für die AKP-Staaten idealisiert werden, wohingegen die Anpassungskosten von Freihandelsabkommen weitestgehend ausgeklammert sind. Diese Kosten beziehen sich u. a. auf:

1) Einkommensverluste durch wegfallende Zolleinnahmen; 2) Einkommensverluste durch Wegfall von Gewinnmargen, die bisher durch Lomé für Exporte in die EU gewährleistet sind; 3) Wegfall von Einnahmen aus Landwirtschaftsprotokollen und Erlösstabilisierungsinstrumenten; 4) Verlust von Arbeitsplätzen und "infant industries" durch Zerstörung von nicht-wettbewerbsfähigen Sektoren aufgrund von vorschneller und undifferenzierter Marktöffnung; 5) Verluste durch Handelsumlenkung oder Gegenmaßnahmen seitens der USA, Japan und Ländern des Nahen-Ostens, die im Vergleich zur EU diskriminiert werden.

Diese Anpassungskosten liegen relativ umfassend für die von einem Freihandelsabkommen der EU mit Südafrika direkt betroffenen Länder Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland vor, und könnten, auf den Lomé-Prozeß angewandt, als Vergleichszahlen dienen (s. epd-3. Welt-Information: "Das Südliche Afrika zwischen Weltmarkt und regionaler Integration"). Chris Stevens hat in seiner Studie "Losing Lomé" auf der Basis der gegenwärtigen APS-Regelung die Anpassungskosten für die AKP-Staaten, die sich nicht als LDCs (am wenigsten entwickelte Länder) qualifizieren, hochgerechnet.

Nach dem EU-Mandat stehen diese Nicht-LDC-AKP-Länder in der Phase zwischen 2000-2005 vor der Entscheidung, entweder sich für die Verhandlung von Freihandelsabkommen mit der EU zu entscheiden, die innerhalb von 10 Jahren zu einer gegenseitigen Liberalisierung des Gesamthandelsverkehrs führen, oder sie steigen in die "zweite Liga" des Allgemeinen Präferenzsystems ab. Die wenigsten dieser "bessergestellten" 29 AKP-Staaten werden bis 2000 bzw. 2005 in tragfähige regionale Gruppierungen eingebunden sein, so daß sie als regionale Gruppen ein Freihandelsabkommen mit der EU abschließen könnten. Anstatt als einzelnes kleines AKP-Land ein Freihandelsabkommen mit der übermächtigen EU der 15 einzugehen, werden die allermeisten gezwungen sein, in das APS abzustiegen.

Allein die Anpassungskosten dieses "Abstiegs" für die genannten 29 APS-Staaten belaufen sich nach Stevens auf 40% der 1994 an die gesamte AKP-Gruppe gezahlten Lomé-Hilfe. Diese Kosten bedeuten Zerstörung von Existenzgrundlagen, Arbeitsplätzen und sozialer Stabilität genau in den Ländern, die oft an der Schwelle zu einer moderaten selektiven Integration in den Weltmarkt stehen. Das wäre genau das Gegenteil des für die EU-Entwicklungshilfe gestellten Ziels unter Artikel 17 des Maastrichter Vertrags, nämlich "eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern", sowie deren "sanfte und allmähliche Integration in die Weltwirtschaft".

Der große Nachteil des APS besteht darin, daß es nicht auf einem Vertrag beruht wie Lomé, sondern einseitig von der EU gewährt wird und so jederzeit reduziert oder widerrufen werden kann. Noch unabsehbarer sind jedoch mögliche Folgekosten für die AKP-Gruppierungen oder kleine AKP-Staaten, wenn sie sich entschließen, entweder bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen mit der EU abzuschließen.

Die grundlegende Schwierigkeit dabei ist die Frage, wie die angestrebte "faire, wirtschaftliche Partnerschaft" möglich ist bei Freihandelsabkommen zwischen so ungleichen Partnern wie der EU mit 360 Millionen Einwohnern und einer AKP-Gruppierung von 440 Millionen Einwohnern, die aber nur etwa 3% des Gesamtaußenhandels der EU ausmacht. Die Tatsache, daß Südafrika als stärkste Wirtschaftsmacht Afrikas, seit April 1997 qualifiziertes (abgeschwächtes) Mitglied der Lomé-Gruppe, allein ein Drittel des Warenverkehrs der AKP-

Staaten auf sich vereinigt, seinerseits aber nur ein Viertel des Bruttosozialprodukts von Nordrhein-Westfalen erwirtschaftet, verdeutlicht die Relationen. Was bedeutet ein Freihandelsabkommen der EU mit einem AKP-Staat, der im Durchschnitt 1,5 Millionen Einwohner zählt, dessen Alphabetisierungsrate bei 60% liegt und der einen schwachen Privatsektor, eine unzuverlässige öffentliche Verwaltungsstruktur und kostspielige, wenig ausgebaut internationale Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen hat?

6. Kritik 2 am EU-Mandat: Der Spaltungseffekt

Die Beibehaltung von Lomé-ähnlichen Handelspräferenzen für die LDC-Länder (41) der AKP-Gruppe ist zu begrüßen. Ebenso zu begrüßen ist die seit Anfang Januar 1998 ausgedehnte Begünstigung der EU auf weitere 8 LDCs, die nicht zur AKP-Gruppe gehören; damit soll diese Präferenzregelung in Vereinbarkeit mit WTO-Regeln gebracht werden, da sie jetzt nicht mehr zwischen Ländern einer vergleichbaren Entwicklungsstufe diskriminiert.

Weniger begrüßenswert ist der Spaltungseffekt, der sich dadurch auf die AKP-Gruppe negativ auswirkt. In dieser Auseinanderdividierung von LDCs und Nicht-LDCs der AKP-Gruppe liegt eine der Schlüsseldebatten um die Zukunft von Lomé. Einmal ist die Unterscheidung zwischen "bessergestellten" und "am wenigsten entwickelten" Entwicklungsländern vage. Die Kriterien sind ungenau und der Bewertungsschlüssel ist zu undifferenziert (man kann etwa Namibia nicht auf die gleiche Stufe mit Singapur stellen). Es ist nicht deutlich, was geschieht, wenn ein Land von der unteren Gruppe in die obere "graduiert": wird dieses Land dann für seine Leistung bestraft?

Noch schwerwiegender ist das Argument, daß diese Unterscheidung Länder derselben regionalen Gruppierung spaltet und damit die für nachhaltige Entwicklung notwendige Regionalisierung, welche auch vom EU-Mandat als Ziel herausgestellt wird, in Frage stellt.

Deshalb ist es fast zynisch zu nennen, wenn die Hauptstoßrichtung der gegenwärtigen Position der EU darauf abzielt, Handelspräferenzen für die Staaten abzuschaffen, die bisher fast als einzige von den Lomé-Präferenzen profitiert haben, nämlich die "advanced developing countries" (wie im Südlichen Afrika etwa Simbabwe, Botswana, Namibia, Südafrika, Mauritius, Swasiland) und sie für die Länder zu belassen, die kaum in der Lage sind, diese in Anspruch zu nehmen; dies gilt für eine große Anzahl der "am wenigsten entwickelten Länder" Subsahara Afrikas. Dazu kommen oft noch für diese Länder unüberwindbare bürokratische Hürden.

Ein typisches Beispiel ist die SADC-Staatengruppe: Von den 14 Mitgliedstaaten, die alle (außer Südafrika) volle Lomé-Mitgliedschaft genießen, gehört genau die Hälfte in die Gruppe der LDCs, die anderen zu den "bessergestellten" Staaten. Welche Chancen hat die bis zum Jahr 2004 angestrebte Binnenmarktregelung der SADC, wenn die Hälfte der Länder bilaterale Freihandelsabkommen mit der EU unterhält, und die andere Hälfte von nicht gegenseitigen Handelspräferenzen profitiert? Was nützt ein Binnenmarkt, dessen Außengrenzen durch die bilateralen Freihandelsabkommen einzelner Mitglieder so gesprengt sind, daß er den eigenen Mitgliedern keine Zollvorteile gegenüber Drittstaaten anbieten kann? Was nützt andererseits den "gleichgestellten" Nicht-AKP-Entwicklungsländern eine Gleichstellung, bei der sie nichts gewinnen, aber nur die "bessergestellten" AKP-Länder verlieren?

Während nach den Vorschlägen des EU-Mandats die "bessergestellten" Länder der SADC Gruppe vor der Wahl zwischen der Teilnahme an bilateralen oder regionalen

Freihandelsabkommen mit der EU und dem Abstieg ins APS stehen, geht es bei den zur Gruppe der “am wenigsten entwickelten” sieben anderen Ländern um die Entscheidung, ob sie die Vorteile eines regionalen Freihandelsabkommens nutzen wollen, in welchem Falle sie auf die Vorteile der Lomé- Präferenzen, die dieser Gruppe ja erhalten bleiben sollen, verzichten müssen; oder ob sie als einzelne, oft winzige Länder im Vergleich zur mächtigen EU, bilaterale Freihandelsabkommen mit dieser abschließen wollen.

Im Falle der SADC Gruppe, welche in Afrika von allen regionalen Wirtschaftszusammenschlüssen die wahrscheinlichste Gruppierung ist, welche bis zum vom EU-Mandat vorgesehenen Jahr 2005 halbwegs eine realistische Chance hat, wird auch deutlich, daß die Begründung, die im EU-Mandat für eine regionale Differenzierung und Aufsplitterung der AKP-Gruppe angeführt wird, nicht stichhaltig ist. Denn es ist durchaus zweifelhaft, ob regionale Zusammenschlüsse homogener in ihrer Zusammensetzung sind als die AKP Gruppe als ganze. Zur SADC Gruppe gehören sowohl Südafrika und Mauritius als wirtschaftlich reichste Länder des Kontinents, als auch Mosambik, Sambia, Tansania und Malawi, die zu den ärmsten Ländern der Welt zählen. Das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Einkommen des reichsten Landes der SADC Gruppierung, Südafrika, und dem des ärmsten, Mosambik., ist 39:1; das zwischen dem des reichsten Landes der EU und dem des ärmsten der SADC 280:1.

7. Kritik 3: Inkohärenz der EU im Agrarsektor

Wie etwa die zähen Verhandlungen zwischen der EU und Südafrika zum Abschluß eines Freihandelsabkommens, der seit Bestehen der WTO sprechendste Testlauf für die Einschätzung der Auswirkungen von Freihandelssanktionen auf Entwicklungsländer zeigen, sind die Widersprüche der EU im Agrarsektor besonders deutlich. Während die EU einerseits auf die Öffnung der Märkte der AKP-Staaten für EU-Agrarprodukte drängt, schließt sie in der Regel a priori die Einfuhr von Agrarprodukten der AKP-Staaten in den Bereichen aus, in denen sie in Konkurrenz zu EU-Produzenten treten: Protektionismus für die Starken und Liberalisierung für die Schwachen. Dies in dem Bereich, in dem AKP-Staaten oft allein konkurrenzfähig sind, und die zudem besonders viele Arbeitskräfte beschäftigen.

Dazu kommen noch die Wettbewerbsverzerrungen durch direkte und indirekte Subventionen der EU-Bauern sowie durch Exportzuschüsse, welche es möglich machen, überschüssige Agrarprodukte unter Weltmarktpreisniveau auf den Märkten von AKP-Staaten abzuladen, die dort eine bäuerliche Vermarktungsstruktur oft mühsam mit EU-Entwicklungsgeldern aufgebaut, zerstören.

Sprechende Beispiele aus jüngster Zeit wiederum am Beispiel Südafrika sind das Rindfleischdumping und das Dumping von Tomaten- und Pfirsichkonserven auf dem südafrikanischen Markt mit desaströsen Auswirkungen bis in die Region der Nachbarstaaten.

Selbst die agrarpolitischen Reformen, die in der “Agenda 2000” angezielt sind, setzen immer noch auf ein einseitiges Liberalisierungs- und Wachstumskonzept einer aggressiven Weltmarkteroberung, das dem EU-Agrardumping kein Ende setzen wird und zu Lasten der Agrarmärkte der Entwicklungsländer gehen wird.

8. Kritik 4 am EU-Mandat: Praktische Durchführbarkeit und WTO Kompatibilität

Insgesamt jedoch ist der von der EU vorgeschlagene Dreiphasen-Prozeß praktisch kaum durchführbar, und in der Zeitplanung ausgesprochen unrealistisch. Wie sollen solch heterogene Länder innerhalb von fünf Jahren sich nicht nur auf regionale Freihandelsabkommen untereinander verständigen, sondern gleichzeitig noch interregionale Freihandelsabkommen mit der EU abschließen, abgesehen davon, daß die Kompatibilität von Regionalisierungs- und Freihandelsmaßnahmen gegenüber der EU kaum angedacht ist. Wie sollen kleine Länder mit mangelnden Ressourcen, die nicht in regionale Konstellationen eingebunden sind, von sich aus komplexe Freihandelsabkommen mit der mächtigen EU aushandeln, wenn sich z. B. die Verhandlungen mit Südafrika schon jetzt über drei Jahre hinziehen? Aber, wie will selbst die EU-Kommission die Vielzahl der anstehenden Freihandelsabkommen und Zwischenregelungen mit einer Mehrzahl von Ländern, Regionen und Subregionen (bei Afrika ist an eine Unterteilung in West-, Zentral-, Ost- und Südliches Afrika gedacht) ressourcenmäßig innerhalb von fünf Jahren bewältigen?

Das Beispiel der EU wie auch das von NAFTA, ASEAN oder MERCOSUR zeigt, daß regionale Binnenmärkte nicht auf dem Papier entstehen und mehr Probleme aufwerfen als in fünf Jahren zu bewältigen sind.

Das Argument der Nicht-Vereinbarkeit mit WTO-Regeln ist in allen EU-Dokumenten der ausschlaggebende Grund gegen die Fortführung der bestehenden Präferenzregelung. Aber auch die Ablösung der Präferenzregelung durch Freihandelsabkommen bedarf einer Ausnahmeregelung; denn als Freihandelsabkommen der EU mit den AKP-Staaten oder differenzierten regionalen Gruppierungen verstößt sie gegen das "Meistbegünstigungsprinzip", indem es andere WTO-Mitglieder "diskriminiert". Ob ein Freihandelsabkommen in der WTO auf weniger Schwierigkeiten stößt, ist noch nicht ausgemacht.

Es gibt drei Ausnahmeregelungen von der gegenseitigen Gleichbehandlung, zu der sich alle WTO-Mitglieder verpflichten:

- Artikel XXIV gilt im Fall eines Freihandelsabkommens oder einer Zollunion zwischen den Vertragspartnern; diese erfordert Einstimmigkeit der WTO. Unter diesem Artikel soll die von den "Orientierungslinien" angedachte Freihandelsregelung WTO-vereinbar gestaltet werden.
- Die Ermächtigungsklausel der Tokio-Runde von 1979, wenn es sich um Abkommen mit Entwicklungsländern handelt, die "eine besondere und differenzierte Behandlung" erfordern. Unter dieser Klausel fordert die "Libreville-Erklärung" eine Sonderbehandlung der AKP-Staaten.
- Artikel XXV.5: für den Fall, daß eine Ausnahmegenehmigung (*waiver*) erteilt worden ist. Ein solcher "*waiver*" erfordert mittlerweile Dreiviertelmehrheit in der WTO. Unter diesem Artikel wurde die gegenwärtige Lomé-Regelung eingeordnet; ein zukünftiger *waiver* könnte beantragt werden.

Alle von den "Orientierungslinien" angedachten Zwischenlösungen auf dem Weg zu vollen "Freihandelsabkommen" erfordern einen unter Artikel XXV.5 gewährten *waiver*.

Die Vielzahl der von der WTO benötigten Ausnahmeregelungen für das von den Richtlinien vorgeschlagene Dreiphasen-Konzept erleichtert deren Annahme bei der WTO nicht.

9. Alternativen zum EU-Mandat

Die Herausforderung für die Zukunft von Lomé besteht darin, jede zukünftige Form in einer der drei bestehenden Ausnahmeregelungen unterzubringen, oder aber die bestehenden Regelungen zu ändern, bzw. auszuweiten, wie es die AKP-Gruppe fordert. Die EU und die AKP-Staaten könnten sich in der WTO für klarere und flexiblere Regeln für regionale Abkommen sowohl unter Artikel XXIV als auch unter der Ermächtigungsklausel einsetzen.

Als mögliche Alternativen zu den Vorschlägen der EU ergeben sich u. a. folgende, wie z. B. von NRO-Seite und AKP-Seite bisher vorgeschlagen:

- 1) **Erneuerung eines *waivers*** unter Artikel XXV.5 wie bisher, für die Dauer von zehn Jahren; zu diesem Zeitpunkt (im Jahr 2010) hätten Handelspräferenzen durch die sogenannte "Präferenzerosion" an Bedeutung verloren, und dann könnte eine Fortführung von einseitigen Handelspräferenzen, wo nötig und nützlich, unter dem APS erfolgen, bzw. eine Präferenzregelung unter Lomé-Vorzeichen für die am wenigsten entwickelten Länder, bzw. eine graduelle Implementierung von Freihandelsabkommen.

Diese Atempause von 10 Jahren würde den AKP-Ländern die nötige Zeit geben, konkrete Folgekosten verschiedener Lösungen abzuschätzen und die ihren Entwicklungsbedürfnissen entsprechenden Maßnahmen zu treffen; vor allem aber, einen wirtschaftlichen Regionalisierungsprozeß voranzutreiben, dem gegenüber einer vorschnellen Integration in den Weltmarkt Priorität eingeräumt werden sollte. Zu fragen wäre, ob 10 Jahre eine realistische Zeitspanne für die Mehrheit möglicher regionaler Zusammenschlüsse darstellt.

- 2) Eine zweite Alternative könnte darin bestehen, daß EU und AKP-Staaten sich in der WTO gemeinsam für eine **Änderung der WTO-Regeln** einsetzen, welche eine *waiver* für einseitige Präferenzen unnötig machen. Das würde bedeuten, die jetzigen Regeln in Übereinstimmung mit der praktizierten Wirklichkeit zu bringen. Denn beispielsweise gewähren die USA und Kanada von ihnen favorisierten Entwicklungsländern ähnliche Präferenzregelungen wie Lomé. Zusätzlich könnte sich die EU für Änderungen in folgenden Bereichen einsetzen: Eine Ernährungssicherheitsklausel, welche die kleinbäuerliche Landwirtschaft vor subventionierten Nahrungsmittelexporten beschützt; Schutzmaßnahmen für im Aufbau befindliche gewerbliche Sektoren in den AKP-Ländern, für eine Erweiterung der "Ermächtigungsklausel" und eine Fortführung der landwirtschaftlichen Protokolle; für das Recht von Regierungen, Investitionen für Entwicklungszwecke zu regulieren und Investorenschutz mit Einhaltung von internationalen Arbeitsstandards zu verbinden, u. a.

- 3) Eine dritte Alternative bestünde in der **Verbesserung des APS-Systems für Nicht-LDCs**. Dieser Vorschlag wurde Anfang 1998 von der britischen Ratspräsidentschaft eingebracht. Er besagt, allen Entwicklungsländern, die auf einer vergleichbaren Entwicklungsstufe stehen und nicht in die Kategorie der LDCs fallen, ein verbessertes Allgemeines Präferenzsystem anzubieten, das Lomé-ähnliche Präferenzen beinhaltet. Die Debatte darüber ist noch nicht abgeschlossen. Jedenfalls würde dies von den bisherigen "bessergestellten" Entwicklungsländer, die jetzt Lomé-Präferenz genießen, erhebliche Anpassungskosten erfordern. Zum anderen erlaubt das APS, da einseitig von der EU gewährt und nicht vertraglich abgesichert, wie Lomé, keine Planungssicherheit.

- 4) Die beste Alternative könnte in **Entwicklungsconditionalitäten** für die Einführung von reziproken Handelsbeziehungen bestehen. Diese (u. a. vom European Research Office in Brüssel eingebrachte Alternative und ansatzweise von Südafrika in den Verhandlungen zum Abschluß eines Freihandelsabkommens mit der EU bezogene Position) akzeptiert die längerfristige Einführung von reziproken Handelsbeziehungen zwischen der EU und AKP-Staaten, macht diese aber von "Entwicklungsconditionalitäten" abhängig, um sicherzustellen, daß in den betreffenden Entwicklungsländern die Bedingungen existieren, bzw. geschaffen worden sind, daß diese mit EU-Produzenten konkurrieren können, ohne daß national und regional notwendige Entwicklungsziele aufs Spiel gesetzt werden. Dabei geht dieser Vorschlag von der Annahme aus, daß eine Zehnjahresfrist für die Einführungsphase von Freihandelsbeziehungen von WTO-Regeln her nicht unbedingt vorgegeben ist, sondern daß diese flexibel auf spezifische Entwicklungsbedürfnisse der betroffenen Entwicklungsländer Rücksicht nehmen können, solange eine feste Begrenzung dieser Phase anvisiert ist.

Der Vorteil dieses Vorschlags, der analog zu den vier "Landwirtschaftsprotokollen" ein "Entwicklungsprotokoll" genannt werden könnte, besteht darin, daß er einerseits für die Entwicklungsländer genügend Anreiz bietet, nötige Reformen und Umstrukturierungen durchzuführen, um Konkurrenzfähigkeit zu erreichen, andererseits aber auch die EU drängt, etwaige Wettbewerbsverzerrungen und durch die Allgemeine Agrarpolitik hervorgerufene "Marktstörungen" zu beseitigen. Vor allem aber bietet er Schutz für besonders "sensible" Bereiche in den AKP-Staaten oder regionale Zusammenschlüsse, solange sie der Konkurrenz aus der EU nicht gewachsen sind. Dies wäre periodisch zu überprüfen.

Europas Abschied von Afrika?

Es ist allerdings fraglich, ob die EU den politischen Willen aufbringt, im globalen Standortwettbewerb mit den USA und Japan Wettbewerbsnachteile einzugehen, die zum Vorteil der schwächeren Partner in den AKP-Staaten reichen.

Eine einigermaßen "gleichberechtigte Partnerschaft" zwischen der EU und den AKP-Staaten, wie sie im Grünbuch, den "Politischen Orientierungslinien" und im EU-Mandat immer wieder als Ziel herausgestellt wird, ist nur möglich, wenn die EU das Lomé-Modell trotz aller notwendigen Reformen nicht aufgibt, und deshalb weniger auf "freien Handel" als auf "fairen Handel", weniger auf rasche ungeschützte Integration der AKP-Staaten in den Weltmarkt als auf regionale entwicklungsorientierte Zusammenarbeit, und weniger auf ungleichen Wettbewerb zwischen Starken und Schwachen als auf gezielte strukturelle Stärkung der schwächeren Partner setzt. Das wäre "solidarische Afrika-Politik" aus historischem Bewußtsein. Diese Politik steht mit den Verhandlungen zur Zukunft von Lomé seit September 1998 auf dem Prüfstand.

Literatur:

1. EU-Kommission, 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.
2. EU-Kommission, Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den AKP-Staaten, vom 29.10.1997.
3. The Libreville Declaration, adopted by the first summit of ACP Heads of State and Government, in Libreville, Gabon, 7 November 1997.
4. Declaration of ACP NGOs on ACP-EU Relationship in the 21st century. Entebbe, Uganda, 31.10.1997.
5. BMWi/AA/BMF/BMI/BML/BMZ, Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention, Bonn 8. September 1997.
6. Wissenschaftlicher Beirat des BMZ, Perspektiven der EU-AKP-Entwicklungszusammenarbeit nach dem Jahr 2000, Bonn, April 1997.
7. Uwe Holtz, Hg. Europäische Kommission, EU und AKP - auf dem Weg zu einer neuen Partnerschaft? Bonn 1997.
8. Liaison Committee of Development NGO's to the European Union, The Future of the Lomé Convention, September 1997.
9. European Centre for Development Policy Management. Beyond Lomé IV. Exploring Options for future ACP-EU cooperation. Maastricht, October 1996.
10. European Research Office, Briefing Papers, Southern Africa and the Future of the Lomé Convention, Brussels 1997. Food for Thought. CAP reform and agricultural development in Southern Africa. Brussels, November 1998.
11. Chris Stevens. Losing Lomé. The potential impact of the Commission Guidelines on the ACP non-Least Developed Countries. Sussex, November 1997.
12. VENRO-Arbeitspapier Nr. 1 „Zur Zukunft der EU-AKP-Zusammenarbeit“, Bonn, 13.02.1998.
13. Theo Kneifel. Das Südliche Afrika zwischen Weltmarkt und regionaler Integration. epd-Dritte-Welt-Information, 7/8/1997, Frankfurt.
14. Theo Kneifel. Auslaufmodell Lomé? Handelspräferenzen im Streit um die Zukunft des Lomé-Abkommens: epd-Dritte-Welt-Information 3-5/98, Frankfurt.

Auszug aus

„Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention“

BMWi, AA, BMF, BMI, BML, BMZ, 08. September 1997

(Die mit `|` markierten Passagen wurden dem ursprünglichen Entwurf nach Diskussion mit dem BMU und dem BML beigefügt)