

## **Die EU-AKP-Beziehungen**

### **Vortrag anlässlich des Alternativengipfels „Enlazando Alternativas“**

**Martin Janata**

**11. Juni 2005 – Wien**

#### **Entstehung der EU Entwicklungspolitik**

Die ersten entwicklungspolitischen Intentionen der Europäischen Gemeinschaft entstanden aus dem Bedürfnis heraus, Beziehungen zu den Kolonialländern aufrecht zu erhalten. Aus diesem Grund wurden bereits in den Römer Verträgen einige Eckpunkte der Zusammenarbeit mit diesen Ländern niedergeschrieben. Im Zentrum dieser Vereinbarungen standen in erster Linie Erleichterungen des Handels zwischen EG und Kolonialstaaten.

Mit der einsetzenden Unabhängigkeitsbewegung der 60er Jahre waren die Bestimmungen der Römer Verträge nicht mehr anwendbar, sodass die Zusammenarbeit mit diesen nun selbständigen Ländern, auf andere Art und Weise festgehalten werden musste. Aus diesem Grund wurde 1963 in der Hauptstadt Kameruns, Yaoundé, ein nach dem Ort der Unterzeichnung benanntes Abkommen geschlossen. Dieses Abkommen wurde mit den frankophonen Staaten Afrikas abgeschlossen und sollte die kolonialen Beziehungen aufrechterhalten. Größte Neuerung im Vergleich zu den Vereinbarungen in den Römer Verträgen war die Einführung gemeinschaftlicher institutioneller Einrichtungen auf ministerieller und parlamentarischer Ebene.

1973 trat Großbritannien der EG bei und es stellte sich die Frage wie man die Staaten des britischen Commonwealth in die EZA der EG integriert. Weiters wurden die Staaten der EG mit der ersten Ölkrise konfrontiert und es bestand die Befürchtung, dass sich neben der OPEC (Organisation Erdöl exportierender Staaten) noch andere Rohstoffkartelle bilden könnten. Es wurde daher als vernünftig betrachtet, den Entwicklungsländern einen bevorzugten Marktzugang und gleichzeitig auch finanzielle Unterstützung für den Aufbau der Infrastruktur in den Partnerländern zu gewähren.<sup>1</sup>

#### **Die Abkommen von Lomé**

So schloss die EG schließlich 1975 mit 46 Staaten aus Afrika, dem Pazifik- und Karibikraum das Abkommen von Lomé, der Hauptstadt Togos. Diese 46 Staaten setzten sich aus den AASM-Staaten (Association of African States and Madagascar), diese waren die Vertragspartner des Yaoundé-Abkommens, 20 wenig entwickelten Ländern des Commonwealth sowie einigen blockfreien Staaten zusammen. Diese 46 verbündeten sich und

---

<sup>1</sup> Vgl. Gakunu (1998): S. 5f

gründeten die Gruppe der AKP-Staaten. Durch diesen Zusammenschluss, aber auch aufgrund von Interventionen seitens der USA, war die EG im Rahmen des ersten Abkommens schlussendlich zu mehr Zugeständnissen als ursprünglich vorgesehen gezwungen.<sup>2</sup>

Die wichtigsten Errungenschaften des Abkommens waren die Reduktion von Gebühren und Steuern auf landwirtschaftliche und industrielle Erzeugnisse und die Implementierung des STABEX-Systems. Die Vergünstigungen wurden unter dem Grundsatz der Nicht-Reziprozität gewährleistet, was bedeutet, dass die Entwicklungsländer keine entsprechende Gegenleistung einbringen müssen.

Die Vorteile wurden aber leider durch einige nicht-tarifäre Handelshemmnisse (Ursprungsregelungen, Qualitätsstandards, Umweltauflagen etc.) beeinträchtigt. Zu Verringerung der Beeinträchtigungen wurden die keineswegs unumstrittenen Handelsprotokolle für Bananen, Zucker, Rum, Rind und Schwein eingeführt, die es den Ländern ermöglichten bestimmte Quoten der Waren zu bevorzugten Konditionen in den EG-Markt zu importieren.

Das erwähnte STABEX-System war ein Mechanismus zur Stabilisierung der Exporterlöse und sollte im Wesentlichen die Entwicklungsländer vor Preisfluktuationen ihrer Hauptexportgüter schützen. Die meisten der Länder hatten einen sehr verwundbaren Exportsektor der sich meist nur aus wenigen Gütern zusammensetzte. Zusätzlich handelte es sich dabei hauptsächlich um nicht verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse, die extremen Preisschwankungen am Weltmarkt ausgesetzt waren.

Bis auf das vierte Lomé-Abkommen hatte alle eine Laufzeit von 5 Jahren. Lomé II trat daher 1980 in Kraft. Die Ergebnisse der letzten 5 Jahren waren ernüchternd und hatten nicht annähernd die positiven Effekte gezeigt die erwartet wurden. Zusätzlich befanden sich viele Länder bereits in einer schweren Schuldenkrise und hatten mit dem Stillstand ihres Wirtschaftswachstums zu kämpfen. Die AKP-Märkte wurden für die EG zunehmend uninteressant und auch die Versorgung mit landwirtschaftlichen Gütern war keine Notwendigkeit mehr für die Gemeinschaft, was beim ersten Abkommen noch eine Rolle gespielt hatte.<sup>3</sup>

1985 hatte sich die Situation in den meisten AKP-Staaten weiter verschlechtert. Lomé III konzentrierte sich stark auf ländliche Entwicklung und regionale, kulturelle und soziale Zusammenarbeit. Auch bei diesem Abkommen konnten keine großen Fortschritte erzielt werden, zusätzlich hatte sich die Schuldenkrise weiter verschärft und immer mehr AKP-Ländern standen vor immer größeren Problemen.

---

<sup>2</sup> Vgl. Raffer (2001): Internet

<sup>3</sup> Vgl. EU Development (2001): Internet

1990 kam es zu Lomé IV, das erstmals auf 10 Jahre abgeschlossen wurde. Mit diesem Abkommen wollte man die bisherigen Standards konsolidieren unter selektive Verbesserungen erreichen. Die Rahmenbedingungen für die AKP-Staaten wurden mit dem Abkommen jedoch sehr zu ihrem Nachteil verändert, was sich hauptsächlich in weniger Mitsprachemöglichkeiten ausdrückte.

Zusammenfassend ist zu den Lomé-Abkommen zu sagen, dass sie insgesamt keine großen Auswirkungen zeigten. Gerade im Handelsbereich wurde die Bedeutung der meisten AKP-Länder immer geringer, so auch das Interesse der EU. Der EU-Marktanteil der AKP-Länder ist von etwa 7 % im Jahr 1976 auf 4 % im Jahr 2000 zurückgegangen. Darüber hinaus verteilten sich 70 % der Gesamtausfuhren immer noch auf nur 10 Produkte. Bei den LDCs war ein noch stärkerer Rückgang bemerkbar. Importe aus Subsahara-Afrika gingen von 3,7 % der Gesamtimporte im Jahr 1973 auf 1,5 % im Jahr 2003 zurück. Strukturell war hier ein starker Rückgang beim Import von verarbeiteten Waren zu bemerken, die Anteile bei landwirtschaftlichen und Bergbauprodukten gingen schwächer zurück.<sup>4</sup>

Gleichzeitig war die EG bzw. EU nicht dazu bereit einige ihrer stark subventionierten Märkte zu öffnen, was sicherlich zu Vorteilen für die AKP-Staaten geführt hätte. Ein weiterer großer Kritikpunkt an den Abkommen war die mit ihnen verbundene Bürokratie, die gerade bei den Auszahlungen der Finanzmittel negative Auswirkungen hatte. Die durchschnittliche Verzögerung bei diesen Zahlungen betrug im Jahr 2001 4,5 Jahre. In Extremfällen konnte sich diese Wartedauer über 10 Jahre hinziehen, so wurden z. B. die letzten Auszahlungen von Lomé I erste 1990 ausbezahlt.<sup>5</sup>

### **Cotonou – die Zukunft der EU-AKP-Beziehungen**

Nach Meinung der EU waren jedenfalls wesentliche Änderungen nötig, um die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten positiv zu verändern, was mit dem Abkommen von Cotonou verwirklicht werden soll. Dieses Abkommen, der Nachfolger von Lomé, wurde im Jahr 2000 unterzeichnet und trat 2002 in Kraft.

Die positive Veränderung der Zusammenarbeit schien jedoch schon im Verhandlungsprozess fraglich. Hier konnten die AKP-Länder zwar einige, kleine Erfolge verzeichnen, in vielen, grundlegenden Bereichen konnten sie sich jedoch nicht durchsetzen. Das Thema Entschuldung findet sich etwa kaum im Vertrag und auch der Abbau der Protektion der EU-Märkte wird nicht erwähnt.

Von ganz zentraler Bedeutung sind die Bestimmungen im Handels- und Finanzbereich. Erklärtes Ziel ist es die AKP-Staaten schrittweise in den

---

<sup>4</sup> WTO (2004): S. 27ff

<sup>5</sup> Vgl. Raffer (2001): Internet

Weltmarkt eingliedern zu wollen, was im Endeffekt auch Konformität mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) bedeutet.<sup>6</sup>

Um diese Eingliederung möglich zu machen sollen bis 2007 so genannte Economic Partnership Agreements (EPAs) verhandelt werden, die dann am 1. 1. 2008 in Kraft treten und bis 2012 eine vollkommene Handelsliberalisierung erreichen sollen. Diese Abkommen sind im Wesentlichen Freihandelsabkommen und können mit einzelnen Ländern oder regionalen Gruppen abgeschlossen werden.

Den AKP-Staaten steht es frei EPAs mit der EU abzuschließen, als Alternative bleibt ihnen dann das General System of Preferences (GSP), das den Entwicklungsländern bereits jetzt einen bevorzugten Marktzugang einräumt. Allerdings wird das GSP gerade überarbeitet und es steht zu befürchten, dass sich in der neuen Version einige Verschlechterungen für die betroffenen Staaten finden werden.

Die große Gefahr im Abschluss mit EPAs besteht für die Entwicklungsländer darin, dass ihre Märkte einer Gleichbehandlung, wie sie das WTO-Recht vorsieht, sicherlich noch nicht standhalten können werden. Die dann gleichberechtigten europäischen Firmen und Konzerne könnten die noch im Aufbau befindlichen Strukturen zerstören und die Abhängigkeiten der Länder würde größer.<sup>7</sup>

## **Schlussfolgerungen**

Zweifelsfrei kann mehr Handel positiv wirken, allerdings darf nicht gleiches Recht auf ungleiche Partner angewandt werden. Zuerst muss sich die EU bemühen gleiche Voraussetzungen zu schaffen, was nur in einem tatsächlich partnerschaftlichen Prozess, in dem die Staaten auch angehört werden und auf ihre Bedürfnisse eingegangen wird, was wie schon erwähnt seit den Anfängen immer weniger passierte.

Dringende Forderungen die an eine nachhaltige, effektive Entwicklungszusammenarbeit der EU zu richten wären, dass sie ihre Übereinkommen flexibel gestalten muss. Flexibel im Hinblick auf interne Abläufe, also eine Verringerung der Bürokratie, flexibel aber gerade auch im Hinblick auf den Entwicklungsstand der Partnerländer.

Ist ein gewisser Grad an Entwicklung erreicht, den man mit Hilfe von Entwicklungsindikatoren festlegen könnte, können Liberalisierungen in verschiedenen Bereichen überlegt werden. Bis dahin muss es eine intensive Unterstützung beim Aufbau von Institutionen und der Infrastruktur geben, was mit einer fortschreitenden Öffnung der Märkte nicht vereinbar ist.

---

<sup>6</sup> Vgl. WEED (2001): S. 8

<sup>7</sup> Vgl. Christian Aid (2005): S. 8 ff.

Beim Abkommen von Cotonou muss man jedoch befürchten, dass gerade die Vorhaben im Handels- und Finanzbereich nur auf die Bedürfnisse der EU abstellen. Damit wird es auch unrealistische, dass durchwegs sinnvolle Forderungen und Ziele, die im Bildungs-, Gesundheits- oder anderen Bereichen, die im Abkommen hervorgehoben werden, erreicht werden und man nach den 20 Jahren, die dieses Abkommen in Kraft ist, wieder erfolglos nach den Fortschritten sucht.

## **Literatur**

Christian Aid (2005): For richer or poorer – Transforming economic partnership agreements between Europe and Africa, Christian Aid, London.

EU Development (2001): New ACP-EU Agreement.

[http://europe.eu.int/comm/development/cotonou/index\\_en.htm](http://europe.eu.int/comm/development/cotonou/index_en.htm) - Stand 19.02.2002.

Gakunu P. (1998): The Lomé Convention: A Historical/Political Perspective, in: Preparing a New Lomé Convention: Enhancing its Democratic Quality through Capacity Building and Coherence, ECDPM, Maastricht.

Raffer, K. (2001): Cotonou: Slowly Undoing Lomé's Concept of Partnership. <http://www.bham.ac.uk/DSA/conf01raffer.doc> - Stand 26.12.2002.

WEED (2000): Die „Konvention von Cotonou“ – Das neue „Partnerschaftsabkommen“ zwischen den AKP-Staaten und der EU – Bewertung und Empfehlungen, WEED, Bonn.

WTO (2004): International Trade Statistics 2004, Genf.