

02.12.97

EU - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament:

"Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP)"

KOM(97) 537 endg.; Ratsdok. 12212/97

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 2. Dezember 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 30. Oktober 1997 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "AKP" beraten.

Hinweis: vgl. Drucksache 152/97 = AE-Nr. 970568.

Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament

**Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den
Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP)**

Große politische Orientierungslinien

EINLEITUNG

1. EINE NEUE, DEN WELTWEITEN VERÄNDERUNGEN RECHNUNG TRAGENDE DYNAMIK.....	9
2. NEUGESTALTUNG DER PARTNERSCHAFT DURCH EIN NEUES POLITISCHES ENGAGEMENT AUF BEIDEN SEITEN: EINE STRATEGISCHE NOTWENDIGKEIT.....	11
2.1 Motivation, Verantwortung der EU und gemeinsame Interessen.....	11
2.2 Der Vorschlag der Union	13
2.3 Zentrale Themen der künftigen Verhandlungen	14
3. EINBEZIEHUNG DER EU-AKP-PARTNERSCHAFT IN DAS POLITISCHE HANDELN DER UNION.....	14
3.1 Mehr Mittel für die Konfliktprävention und mehr Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit.....	14
3.2 Ein neuer politischer Dialog.....	16
3.3 Neue vertragliche Bestimmungen im Hinblick auf einen erfolgreicheren und offeneren Dialog	18
4. NEUAUSRICHTUNG DER GEMEINSCHAFTSPOLITIK AUF DIE KOMPLEMENTÄREN ZIELE DER NACHHALTIGEN WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN ENTWICKLUNG, DER VERRINGERUNG DER ARMUT UND DER EINBINDUNG IN DIE WELTWIRTSCHAFT	19
4.1 Ziele der EU-AKP-Zusammenarbeit.....	19
4.2 Drei Hauptschwerpunkte.....	22

4.2.1	Hilfe im Bereich der Wachstumsfaktoren, der Wettbewerbspolitik und der Beschäftigung	22
4.2.2	Unterstützung der Sozialpolitik und der kulturellen Zusammenarbeit	23
4.2.3	Regionale Integration	25
4.3	Drei horizontale Leitsätze	25
4.3.1	Stärkung der institutionellen Dimension und Förderung der Entwicklung einheimischer Kapazitäten	25
4.3.2	Annahme eines Konzepts, das den Geschlechterrollen Rechnung trägt sowie Abbau der Ungleichheit in der Behandlung von Männern und Frauen	27
4.3.3	Einbeziehung der Grundsätze der Erhaltung der Naturschätze und der Umwelt	28
5.	VON DER ZUSAMMENARBEIT ZUR WIRTSCHAFTLICHEN PARTNERSCHAFT	29
5.1	Weitergesteckte wirtschaftliche und handelspolitische Ziele	29
5.2	Stärkung der regionalen Integration	30
5.3	Anpassung des Konzepts für die am wenigsten entwickelten Länder	31
5.4	Differenzierte Abkommen	31
5.5	Übereinstimmung mit den WTO-Regeln und Zukunft der Protokolle	33
6.	NEUE WEGE IN DER FINANZIELLEN UND TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT	35
6.1	Forderung nach mehr Effizienz	35
6.2	Vereinfachung des Instrumentariums	36
6.3	Mittelzuweisung je nach Bedarf und Leistung	37
6.4	Veränderte Hilfearten	38
6.5	Effizientere Mittelverwaltung	39

7.	GEOGRAPHISCHE ZUSAMMENSETZUNG: WAHRUNG DER GESCHLOSSENHEIT DER AKP-GRUPPE BEI EINFÜHRUNG EINER WEITGEHENDEN REGIONALEN DIFFERENZIERUNG.....	39
7.1	Globales Abkommen, differenzierte Modalitäten.....	39
7.2	Drei Ebenen für eine auf regionale Besonderheiten und Integrationsperspektiven abgestellte Differenzierung.....	40
7.2.1	Strukturelevante Elemente eines differenzierten Politikdialogs.....	41
7.2.2	Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und regionalen Zusammenschlüssen.....	41
7.2.3	Spezifischer Dialog über regionale Integration.....	42
7.3	Ein nach außen offenes Abkommen mit der Möglichkeit zur Aufnahme neuer Kandidaten oder zur Ausdehnung einzelner Bestimmungen auf andere Antragsteller	42

ANHANG - DER KONSULTATIONSPROZESS

Das künftige Verhältnis zwischen EU und AKP-Staaten: Große politische Orientierungslinien

Die sich weltweit vollziehenden tiefgreifenden Veränderungen machen es notwendig, das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten zu überdenken, um die damit verbundenen Risiken und Chancen abzuschätzen und dank der Ausrichtung auf ehrgeizigere Ziele sich den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts stellen zu können. Die öffentliche Debatte, die auf Initiative der Kommission auf der Grundlage des Grünbuchs eingeleitet worden war, wurde intensiv geführt und erwies sich als fruchtbar. Sie ermöglichte einen echten Meinungsaustausch, bei dem bereits die Grundlagen für ein neues Verhältnis, das den weltweiten Veränderungen Rechnung trägt, deutlich wurden.

Das Ergebnis dieser von der Kommission in aller Offenheit und Transparenz geführten Überlegungen über eine mit dem Aufbau der Gemeinschaft aufs engste verbundene Politik war der Gedanke einer neuen offenen Partnerschaft, in der die Zivilgesellschaft, die Wirtschaftsteilnehmer, die gesellschaftlichen Akteure wie auch die Gebietskörperschaften eine aktive Rolle zu spielen haben. Der Vorschlag der Kommission für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den AKP-Staaten geht von diesem Gedanken aus und muß daher unweigerlich noch eingehend geprüft werden. Jedoch ist die Kommission von der Notwendigkeit, die nächsten Abkommen einfacher zu gestalten, überzeugt und wird in ihrem Vorschlag für ein Verhandlungsmandat darauf bedacht sein, die erforderliche Flexibilität und Effizienz mit dem Konzept einer vielschichtigen und integrierten Zusammenarbeit in Einklang zu bringen.

Die Postkolonialzeit ist vorbei. Die Europäische Union und die AKP-Staaten haben gemeinsame Interessen und eine ehrgeizigere und erfolgversprechendere Strategie zu verfolgen. Dies veranlasst die Kommission zum dem Vorschlag, die EU-AKP-Partnerschaft auf ganz neue Grundlagen zu stellen und damit den erforderlichen Wandel zu ermöglichen.

Der Vorschlag basiert auf fünf großen politischen Orientierungslinien.

In erster Linie soll die neue Partnerschaft eine starke politische Dimension erhalten. Dies beinhaltet eine stärkere Selektivität beim Einsatz von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, einen effizienteren und offeneren Dialog im Vorfeld der Konditionalität und ein neues umfassendes Vertragswerk auf der Grundlage einer gemeinsamen politischen Vision.

Die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten werden in der auswärtigen Politik der Union einen neuen Stellenwert erhalten. Sie sollen zum Frieden und zur Stabilität beitragen, und im Rahmen dieser Beziehungen sollen mehr Mittel für die Verhütung und Beilegung bewaffneter Konflikte eingesetzt werden können. Die neue Politik der Zusammenarbeit zwischen EU und AKP-Staaten wird von noch größerer Tragweite sein, wenn sie sich auf ein klares politisches Bekenntnis der Union zu den Grundsätzen der Komplementarität, der Koordinierung und der Kohärenz stützen kann.

Die in den Beziehungen zwischen EU und AKP-Staaten bereits jetzt geltenden Verpflichtungen zur Wahrung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze, zur Festigung des Rechtsstaats und der verantwortungsbewußten Staatsführung werden auch die wichtigsten Grundlagen der Partnerschaft sein. Das neue Entwicklungsmodell, dessen Umrisse im Rahmen der großen internationalen Verhandlungen deutlich werden und das von einer alle wirtschaftlichen, politischen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkte einbeziehenden Betrachtungsweise ausgeht, wird dabei als Bezugsrahmen dienen. Ein intensiver politischer Dialog, der dazu beiträgt, die politischen Voraussetzungen für eine rechtmäßige und verantwortungsbewußte Staatsführung zu schaffen, wird der Entwicklungszusammenarbeit zu mehr Erfolg verhelfen. Die Anerkennung der Tatsache, daß ein enger Zusammenhang besteht zwischen dem politischen Willen einer Regierung, der Fähigkeit zur Bewältigung sich verändernder Machtverhältnisse innerhalb einer Gesellschaft und der Möglichkeit zur Verringerung der Armut, zur Anhebung des Bildungs- und Gesundheitsniveaus, zur Verbesserung der Lage der Frau und zur Schaffung der für eine nachhaltige Entwicklung nötigen Bedingungen, ist in der Tat eine Voraussetzung dafür, daß die von der internationalen Gemeinschaft unterstützten Länder ihre Entwicklung selbst in die Hand nehmen können.

An zweiter Stelle steht der Vorschlag für eine Neuausrichtung der Gemeinschaftspolitik, die es gestattet, den Kampf gegen die Armut in den Mittelpunkt der neuen Partnerschaft zu stellen. Mit dieser Orientierung, die die anläßlich der öffentlichen Debatte deutlich gewordenen Trends widerspiegelt, soll keinesfalls der Kooperationsbereich eingeschränkt werden. Vielmehr handelt es sich darum, das Problem der Armut im Rahmen eines integrierten Konzepts in Angriff zu nehmen, das einerseits den Faktoren des Wirtschaftswachstums, insbesondere Entwicklung der lokalen Märkte, regionale Integration und Einbindung in die Weltwirtschaft, und andererseits den sozialen und ökologischen Auswirkungen des Wachstums Rechnung trägt. Bestandteil dieses Konzepts ist die Unterstützung politischer Maßnahmen zur Schaffung günstiger Voraussetzungen für Chancengleichheit und eine aktive und geordnete Zivilgesellschaft. Besondere Beachtung findet die Förderung der Privatinitiative, und zwar vor allem durch die Unterstützung der Reformen, die notwendig sind, um die institutionellen, ordnungspolitischen oder wirtschaftspolitischen Hindernisse für die Entwicklung der Privatwirtschaft in den AKP-Staaten im formellen wie im informellen Sektor der Volkswirtschaft zu beseitigen. Ebenso muß die soziale Dimension der Zusammenarbeit erheblich erweitert werden; zu diesem Zweck sollen beschäftigungspolitische Maßnahmen und Maßnahmen zur Sicherung des Zugangs zu den Produktionsmitteln und zu den elementaren sozialen Leistungen - insbesondere Bildung und Gesundheit - unterstützt und systematisch die Notwendigkeit einer Verbesserung der Lage der Frauen im Sinne ihrer Beteiligung am politischen, wirtschaftlichen und sozialen Leben berücksichtigt werden. In allen Bereichen der Zusammenarbeit ist theoretisch und praktisch dem Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt Rechnung zu tragen. Weitere Gesichtspunkte für die Zusammenarbeit sind die institutionelle Dimension und die Entwicklung der Kapazität der lokalen Akteure.

An dritter Stelle schlägt die Kommission den Schritt von der Zusammenarbeit zur wirtschaftlichen Partnerschaft vor. Die im Rahmen des Lomé-Abkommens eingeräumten Handelspräferenzen waren nicht ausreichend, um eine langfristige

Entwicklungsdynamik in Gang zu setzen. Weiterreichende Ziele, insbesondere die allmähliche Einbindung der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft, sowie das Interesse, das an einer Wiederankurbelung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten besteht, machen ein ausgewogeneres Vorgehen im Sinne einer echten partnerschaftlichen Beziehung und unter Berücksichtigung der Interessen beider Seiten notwendig. Im Hinblick darauf sind Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit und wirtschaftliche Partnerschaft auf regionaler oder subregionaler Ebene im Rahmen des globalen EU-AKP-Partnerschaftsabkommens anzustreben.

Ziel dieser regionalen Abkommen wird es sein, eine enge Zusammenarbeit in all den Bereichen einzuleiten, die in zunehmendem Maße für die Entwicklung der internationalen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen entscheidend sind. Insbesondere muß die Zusammenarbeit im Bereich der technischen Normen, der Gesundheits- und Sicherheitsnormen, der sozialen Grundrechte, der Umweltschutzmaßnahmen, des Investitionsschutzes, des Schutzes der Rechte an geistigem Eigentum, des Dienstleistungsverkehrs, der Wettbewerbspolitik und der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens ausgebaut werden. Die regionalen Abkommen sollen außerdem eine Präferenzhandelsregelung umfassen, jedoch schrittweise die Einführung der Reziprozität für einzelne AKP-Staaten oder Gruppen von AKP-Staaten, die dies wünschen, vorsehen, und zwar unter Berücksichtigung der vom Europäischen Rat festgelegten Kriterien, insbesondere was die Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln und den Regeln der gemeinsamen Agrarpolitik anbelangt. Diese Abkommen werden schrittweise zur Förderung der regionalen Integration und nach Maßgabe der dabei erzielten Fortschritte geschlossen. Bei dieser Vertiefung der wirtschaftlichen Partnerschaft wird dem jeweiligen Entwicklungsstand der Partner Rechnung getragen und der Lage der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) - für die nach den Vorstellungen der EU im übrigen die Präferenzregelung erweitert und harmonisiert werden soll (zugunsten sämtlicher LDC, einschließlich der Nicht-AKP-Staaten unter ihnen) - besondere Beachtung geschenkt.

An vierter Stelle geht es um neue Wege in der finanziellen und technischen Zusammenarbeit. Die wichtigsten Elemente der "Lomé-Kultur", Vertragsmäßigkeit, Sicherheit und Berechenbarkeit, machten die Stärke des Abkommens aus und müssen gewahrt bleiben. Die Grenzen, die sich bei der operationellen Umsetzung zeigten, das Gebot eines effizienteren Einsatzes der Finanzmittel und die im Grünbuch aufgestellte Forderung nach Differenzierung machen jedoch eine gründliche Änderung notwendig. Eine solche Änderung ist nur zu erreichen durch Vereinfachung und Rationalisierung des Instrumentariums der Zusammenarbeit und durch Neuausrichtung der Gemeinschaftshilfe auf bestimmte sektorale Maßnahmen, durch die die Übernahme der Reformen durch die betreffenden Länder gewährleistet und eine schrittweise Umgestaltung der Finanzhilfen der Gemeinschaft in direkte Haushaltsbeihilfen erreicht werden kann. Diese Entwicklung, die voraussetzt, daß eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind, entspricht dem Grundsatz, daß jedes Land in erster Linie selbst für seine Entwicklung verantwortlich ist. Eine weitere Voraussetzung für eine solche Änderung ist ein System, in dem die Mittelzuweisung nicht nur nach den Kriterien des Bedarfs der betreffenden Länder, sondern auch nach Leistungskriterien erfolgt, und zwar im Rahmen einer gleitenden Programmierung, die wieder einen besonderen Stellenwert innerhalb der Zusammenarbeit erhalten muß. Ferner bedarf es einer dezentraleren und effizienteren Verwaltung der Mittel.

Der fünfte Vorschlag bezieht sich auf die Wahrung der Geschlossenheit der AKP-Gruppe bei Einführung einer weitgehenden geographischen Differenzierung. Das Prinzip der Geschlossenheit der AKP-Gruppe war eines der Hauptthemen der Debatte über das Grünbuch, in deren Verlauf die AKP-Staaten ihren Willen zur Solidarität zum Ausdruck gebracht haben, der auf dem Gipfeltreffen der AKP-Staats- und Regierungschefs in Libreville besonders hervorgehoben werden soll.

Dieser politische Wille muß von der Europäischen Union respektiert werden. Er ist nicht nur Ausdruck des Selbstverständnisses der AKP-Gruppe als einer politischen Einheit, sondern bedeutet auch die Anerkennung des Gewichts einer EU-AKP-Partnerschaft in einer nunmehr multipolaren Welt. Gleichzeitig bedarf es eines differenzierten Ansatzes auf der Grundlage der regionalen Dimension der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit und der immer wichtigeren Rolle, die die regionale Integration als Entwicklungsfaktor spielt, was den allgemeinen Bemühungen um eine Anpassung der Zusammenarbeit an die Realität und Besonderheit der einzelnen Mitglieder der AKP-Gruppe und der Suche nach dem für den Dialog und die Zusammenarbeit jeweils geeignetsten Niveau entspricht. Daher sieht sich die Kommission veranlasst, ein neues umfassendes Abkommen mit den AKP-Staaten mit differenzierten Modalitäten und Vereinbarungen vorzuschlagen. Die künftigen Abkommen müssen darüber hinaus ausreichend flexibel und offen sein, damit den neuen Erfordernissen und Möglichkeiten Rechnung getragen werden kann.

In den Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten, die im September 1998 aufgenommen werden, wird es um ein wesentliches Element der Europäischen Union und ihres außenpolitischen Handelns gehen. Das Ziel steht fest. Es heißt: Übergang von einer historisch bedingten Entwicklungspolitik zu einer Strategie der Partnerschaft.

EINLEITUNG

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten stehen am Beginn einer gänzlich neuen historischen Entwicklung, deren Risiken und Chancen beide Seiten abschätzen müssen. Aufgrund des am 4. November 1995 in Mauritius unterzeichneten Abkommens zur Änderung des Vierten Lomé-Abkommens müssen die Vertragsparteien im September 1998 Verhandlungen aufnehmen, "um die Bestimmungen zu prüfen, die in der Folge für die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten einerseits und den AKP-Staaten andererseits gelten sollen"¹; diese Verhandlungen sind für die Partner eine einmalige Gelegenheit, den Schritt in das 21. Jahrhundert zu tun und ihre Beziehungen auf ehrgeizigere Ziele auszurichten und mit mehr Aussicht auf Erfolg umzugestalten.

Als Vorbereitung auf diesen Termin und mit diesem Ziel hat die Kommission unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen weltpolitischen Veränderungen, des in den AKP-Staaten zu verzeichnenden Wandels, der dynamischen Entwicklung in Europa und der kritischen Analyse der bisherigen Zusammenarbeit mit einem "Grünbuch"² den Anstoß zu einer breit angelegten öffentlichen Diskussion gegeben.

Die Diskussion wurde im Rahmen der Initiativen der Kommission, die in allen Mitgliedstaaten und in jeder der drei großen AKP-Regionen³ Konsultationen veranstaltete, ebenso wie in Seminaren und Konferenzen geführt, die auf Initiative nichtstaatlicher Organisationen, der Privatwirtschaft und der Arbeitnehmerorganisationen stattfanden, oder aber in Studienzentren für Entwicklungsfragen. Zahlreiche schriftliche Diskussionsbeiträge liegen vor. Auch das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß nahmen zu den im Grünbuch aufgeworfenen Fragen Stellung⁴. Die AKP-Staaten haben nach ihrem eigenen Programm Konsultationen auf nationaler und regionaler Ebene aufgenommen, um nach und nach ihre Positionen festzulegen.

Die Debatte war gründlich, zuweilen leidenschaftlich und häufig entscheidend für das Begreifen der jeweiligen Sachzwänge, der bestehenden Probleme und der zu ihrer Überwindung erforderlichen strategischen Optionen. Sie bezeichnete einen Wendepunkt zwischen 25 Jahren Entwicklungszusammenarbeit und dem Aufbau eines neuen Verhältnisses, das den weltweiten Veränderungen Rechnung trägt.

¹ Artikel 366 des geänderten Lomé-Abkommens IV.

² KOM(96)570 endg. vom 20. November 1996 "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".

³ Im Anhang ist eine Liste der auf Initiative der Kommission veranstalteten Konsultationen beigelegt.

⁴ Bericht des Europäischen Parlaments zum Grünbuch - EP 223.237. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Grünbuch - WSA 775/97.

Unter Berücksichtigung dieser Debatte werden in diesem Papier allgemeine politische Orientierungen für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten vorgeschlagen. Anschließend soll ein Vorschlag für ein Verhandlungsmandat unterbreitet werden, der diese Orientierungen - gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Standpunkte des Rates, des Parlaments und anderer Gremien in geänderter Form - in Verhandlungsdirektiven umsetzt.

1. EINE NEUE, DEN WELTWEITEN VERÄNDERUNGEN RECHNUNG TRAGENDE DYNAMIK

Im Grünbuch hatte die Kommission einen kurzen historischen Überblick über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten gegeben. Insbesondere hatte sie an die Anfänge der Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit erinnert, die in der Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete mit der Gemeinschaft im Jahr 1957 zu sehen sind, an die Gegebenheiten, unter denen das Erste Lomé-Abkommen im Jahr 1975 unterzeichnet wurde, sowie an die späteren Änderungen des Abkommens. Ferner hatte das Grünbuch die Beziehungen zu den AKP-Staaten in den Zusammenhang der in den anderen außenpolitischen Bereichen eingetretenen Entwicklungen gestellt und insbesondere auf die neue Partnerschaft mit den Drittländern im Mittelmeerraum, die Festigung der Beziehungen zu Lateinamerika und die neue Asienstrategie verwiesen. Es hatte den weltumspannenden Charakter der Außenbeziehungen der Union hervorgehoben, aber auch deren differenziertes Vorgehen.

Eine kritische Untersuchung der Ergebnisse der bisherigen Zusammenarbeit, bei dem man sich vor allem auf Evaluierungsstudien stützte, die anhand von Kriterien durchgeführt wurden, die den Definitionen des OECD-Entwicklungshilfesausschusses entsprachen⁵, hatte die Stärken und Schwächen von Lomé deutlich gemacht. Im Rahmen der Entwicklungshilfeszusammenarbeit der Gemeinschaft konnten - fast immer zu Vorzugsbedingungen - umfangreiche Finanzmittel mobilisiert werden, die dazu beitrugen, die Lebensbedingungen in den AKP-Staaten zu verbessern. Zweifellos bildete das Lomé-Abkommen in einzigartiger Weise den Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen zwei Ländergruppen nach den Grundsätzen der Partnerschaft, der Vertraglichkeit, der Vorhersehbarkeit und der Sicherheit. Ferner gestattete die Zusammenarbeit im Rahmen des Lomé-Abkommens die Entwicklung neuer Ideen. Aber wie bei jeder Zusammenarbeit gab es auch hier Schwächen. Der Grundsatz der Partnerschaft erwies sich als schwer realisierbar. In zunehmendem Maße wurden die Beziehungen zwischen den Partnern durch die Abhängigkeit von der Hilfe, kurzfristige Erfordernisse und Sofortmaßnahmen in Krisensituationen geprägt. Die institutionellen, wirtschafts- und sozialpolitischen Gegebenheiten in einzelnen

⁵ DAC/OECD, "Principes pour une aide efficace".

Empfängerländern standen der vollen Entfaltung der Entwicklungszusammenarbeit mit der Gemeinschaft häufig im Wege. Auch auf die Gemeinschaft entfällt ein Teil der Verantwortung, insofern als insbesondere verfahrenstechnische Sachzwänge die Wirksamkeit der Hilfe einschränkten. Die Ergebnisse der Handelspräferenzen waren insgesamt enttäuschend. Auf praktischer Ebene wirkten sich mangelnde Flexibilität, die mit dem System der gemeinsamen Verwaltung verbundenen Schwierigkeiten und die Praxis der fast automatischen Gewährung eines Großteils der Mittel nachteilig auf die Wirksamkeit der Hilfe aus.

Die sehr gründliche und ausführliche Debatte, die auf die Veröffentlichung des Grünbuchs folgte, bestätigte die wichtigsten Ausgangspunkte der Überlegungen:

- die Bedeutung der weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen für die Beziehungen zwischen EU und AKP-Staaten, insbesondere die Chancen, aber auch die Risiken der rasch voranschreitenden Globalisierung der Handels- und Finanzsysteme, der technologischen Revolution und des Beginns der Informationsgesellschaft, der geopolitischen Verschiebungen infolge des Zusammenbruchs des Ostblocks, die im Hinblick auf künftige Generationen aufgestellten Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung;
- die veränderte Rolle der Union in der Welt als Ergebnis der Vertiefung des Integrationsprozesses und einer bevorstehenden Erweiterung ganz neuen Ausmaßes;
- die Notwendigkeit, das Lomé-Abkommen von Grund auf neu zu gestalten, um es den Gegebenheiten des ausgehenden 20. Jahrhunderts anzupassen, insbesondere aber um den AKP-Staaten wirksamer zu helfen, den Lebensstandard ihrer Bevölkerung zu heben und sich in den Welthandel zu integrieren;
- die Dynamik der sich in den AKP-Staaten vollziehenden Veränderungen. Zwar ergeben sich aus der wirtschaftlichen und politischen Instabilität erhebliche Schwierigkeiten; aber die Anzeichen für das Entstehen eines "neuen Afrika" und dessen Möglichkeiten treten immer deutlicher zutage. Der Demokratisierungsprozeß ist in vielen Ländern eingeleitet; es gilt dafür zu sorgen, daß er vertieft und stetig fortgesetzt wird. Die Wirtschaftsreformen zeitigen zwar noch schwache, aber vielversprechende Ergebnisse. Die Veränderungen, die sich in Südafrika ergeben haben, die Bemühungen um regionale Integration in Westafrika, Austral- und Ostafrika und die Öffnung gegenüber anderen außerafrikanischen Partnern sind weitere Faktoren einer neuen Dynamik, die dazu beiträgt, das Gesicht Afrikas zu verändern. Für den karibischen Raum eröffnen sich mit dem Ausbau der Beziehungen zu den Nachbarstaaten neue Perspektiven; für diese Region bedeuten nunmehr ihre künftigen Beziehungen zur Europäischen Union eine unerläßliche Diversifizierung ihrer Außenbeziehungen. Die kleinen Volkswirtschaften der Inseln im Pazifischen Ozean, die weit entfernt von ihren nächsten Nachbarn liegen, bemühen sich um die Aufrechterhaltung enger Beziehungen zu Europa.

Die Diskussion um das Grünbuch war selbst eine Etappe auf dem Weg zur Neugestaltung der Beziehungen zwischen EU und AKP-Staaten. Sie machte insbesondere deutlich, daß sowohl auf Seiten der AKP-Staaten als auch bei den

Mitgliedstaaten der Union der feste Wille zur Neugestaltung der Partnerschaft besteht. Neu ist, daß dieser Wille sich bei den verschiedensten Akteuren gezeigt hat. Die nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen, die natürlich seit jeher sehr engagiert sind, aber auch die privatwirtschaftlichen Organisationen, die Gewerkschaften, die Gebietskörperschaften, die Jugendverbände, akademische Kreise haben ihr Interesse an einer neuen Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und AKP-Staaten deutlich zum Ausdruck gebracht; sie wollen vor Ort daran teilnehmen und bei der Festlegung der politischen Prioritäten mitwirken können.

So heißt es in dem Bericht des Europäischen Parlaments, es könne bereits jetzt festgestellt werden, daß die Debatte über die Zukunft des Lomé-Abkommens dazu beigetragen habe, den Inhalt dieses Abkommens zu ändern, indem auf beiden Seiten neue Motivationen deutlich geworden seien, und die wesentlichen Anliegen der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit, die häufig durch das Tagesgeschehen und die Notwendigkeit von Sofortmaßnahmen verdeckt worden seien, wieder in den Vordergrund zu rücken.

2. NEUGESTALTUNG DER PARTNERSCHAFT DURCH EIN NEUES POLITISCHES ENGAGEMENT AUF BEIDEN SEITEN; EINE STRATEGISCHE NOTWENDIGKEIT

2.1 Motivation, Verantwortung der EU und gemeinsame Interessen

In ihrer Rolle als weltweit größter Handelspartner, wichtigster Geber im Bereich der Entwicklungshilfe, Stabilitätsfaktor und herausragendes Beispiel für regionale Integration ist es sich die Europäische Union schuldig, eine verantwortungsvolle Strategie gegenüber den Regionen der südlichen Hemisphäre, insbesondere den am stärksten von Armut und Marginalisierung bedrohten, zu entwickeln.

In der Agenda 2000⁶ betonte die Kommission, daß "das europäische Projekt (...) nur dann glaubwürdig bleiben (wird), wenn es dem immer lauter werdenden Ruf der Europäer nach mehr Einheit, mehr Effizienz bei der Wiederherstellung und Verteidigung des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands auf dem europäischen Kontinent und weltweit Rechnung trägt". Die Entwicklungszusammenarbeit ist ein wichtiger Faktor in diesem Zusammenhang.

Um effizient sein zu können, muß die Europäische Union eine wesentliche Aufgabe erfüllen: Sie muß die Komplementarität der Entwicklungspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sichern, die Koordinierung auf den verschiedenen vom Rat bezeichneten Ebenen stärken (auf den politischen Ebenen, auf operationeller Ebene und in den internationalen Gremien), eine gemeinsame globale Strategie gegenüber den AKP-Staaten verfolgen und auf die Kohärenz ihrer (Handels-, Fischerei-, Agrar- usw.) Politik insbesondere mit den entwicklungspolitischen Zielen achten. Die neue Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen EU und AKP-Staaten muß sich

⁶ KOM(97) 2000 vom 15. Juli 1997 "Agenda 2000 - eine stärkere und erweiterte Union".

auf den eindeutigen politischen Willen zur Wahrung dieser drei Grundsätze stützen können.

Die Postkolonialzeit ist vorbei, und es geht darum, das Geber-Empfänger-Denken zu überwinden. Die EU und die AKP-Staaten können sich auf gemeinsame Interessen berufen. Innerhalb dieses Rahmens muß das Verhältnis EU-AKP

- Bestandteil einer Friedens- und Stabilitätspolitik werden, indem es dazu beiträgt, die tieferen Ursachen bewaffneter Konflikte zu beseitigen;
- im Benehmen mit den anderen Gebern zur Erreichung der auf internationaler Ebene vereinbarten Ziele einer nachhaltigen Entwicklung, insbesondere der Verringerung der Armut, beitragen. Im Rahmen der EU-AKP-Partnerschaft wird die Union einen ihrer wichtigsten Beiträge zu den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in Verfolgung der Zielsetzungen für die menschliche Entwicklung, insbesondere im Rahmen der vom OECD-Entwicklungshilfe-ausschuß aufgestellten Strategie⁷, leisten;
- einen Entwicklungsmodus fördern, der die Wahrung der Menschenrechte und den sozialen Fortschritt gewährleistet;
- einen besseren Umgang mit den globalen Risiken und Interdependenzen in den Bereichen des Umweltschutzes, des Kampfes gegen den Drogenhandel, der Migration, der Gesundheit usw. ermöglichen. Die EU und die AKP-Staaten haben ein Interesse daran, die Tatsache, daß ihre Beziehungen sich über mehrere Kontinente erstrecken, für eine engere Zusammenarbeit, insbesondere auf den Gebieten, auf denen die internationale Zusammenarbeit nur langsam Fortschritte macht, zu nutzen;
- im beiderseitigen Interesse die wirtschaftliche Entwicklung fördern. Afrika, dessen jüngste Fortschritte im Bereich der Wirtschaftspolitik zu einer Korrektur der mittelfristigen Wachstumsperspektiven nach oben geführt haben, ist offensichtlich ein wichtiger potentieller Partner.

Außer den negativen Auswirkungen und den unmittelbaren Gefahren der Unterentwicklung für die Sicherheit und den Wohlstand des Nordens (gewaltsame Auseinandersetzungen, Einwanderungsdruck, Zunahme extremistischer Tendenzen, Drogen, Epidemien, AIDS usw.) hat die Union also weitere gute Gründe dafür, ihre Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten fortzusetzen und den von Grund auf veränderten Gegebenheiten anzupassen. Im Hinblick darauf muß sie zusammen mit ihren Gesprächspartnern die Bedingungen für ein neues, fundamental politisches Engagement beider Seiten festlegen.

⁷ "Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle", OECD/DAC, Mai.

2.2 Der Vorschlag der Union⁸

Die Union wird den AKP-Staaten ein dauerhaftes Engagement auf der Grundlage der Partnerschaft vorschlagen. Charakteristische Merkmale dieser neuen, auf dem Ownership-Prinzip fußenden Partnerschaft werden sein:

- eine ausgeprägte politische Dimension, ein intensiverer Dialog;
- Hilfe bei der Schaffung eines politischen Umfeldes, das die Chancengleichheit, eine rechtmäßige und effiziente Staatsführung und die Schaffung von Schlichtungsmechanismen fördert, die es gestatten, Interessenkonflikte mit friedlichen Mitteln zu überwinden und in erster Linie auf den Dialog und die Partizipation der Zivilgesellschaft zu bauen;
- Hilfe bei der Durchführung der Reformen, finanzielle und technische Unterstützung einer soliden und verantwortungsbewußten Politik;
- die systematische Berücksichtigung der institutionellen Dimension und des Ziels der Entwicklung der Kapazität der öffentlichen (einschließlich der lokalen Verwaltungsorgane) und privaten Akteure im Hinblick auf die Konzeption, die Analyse und die Durchführung von Entwicklungsstrategien sowie den Aufbau der Zivilgesellschaft im allgemeinen;
- eine stärkere Betonung der sozialen Dimension der Zusammenarbeit;
- eine neue Strategie zur Entwicklung der Privatwirtschaft;
- die Einbeziehung ökologischer Aspekte auf allen Ebenen der Zusammenarbeit;
- eine umfassendere wirtschaftliche Zusammenarbeit im beiderseitigen Interesse unter Einbeziehung einer ganzen Reihe handelsrelevanter Bereiche und im Hinblick auf die Einbindung in den Welthandel;
- eine Erweiterung der Zusammenarbeit nach Maßgabe der neuen Möglichkeiten (Wissenschaft und Technologie, Informationsgesellschaft, ...);
- eine in stärkerem Maße partizipatorische Partnerschaft, wozu auch die Konsultation der Träger des wirtschaftlichen und sozialen Lebens gehört;
- das Prinzip einer Regionalisierung der Zusammenarbeit im Rahmen eines umfassenden Abkommens mit den AKP-Staaten;
- die Berücksichtigung möglicher Risiken, vor allem für die kleinen Inselstaaten;
- eine Differenzierung der Modalitäten und Prioritäten der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Anpassung an den jeweiligen Entwicklungsstand eines Partners, seine Bedürfnisse und seine langfristige Entwicklungsstrategie. Anders ausgedrückt, die Union wird nicht überall alles tun: Sie wird anbieten, die

⁸ Der Einfachheit halber wird in diesem Papier generell von der Union gesprochen; aber es versteht sich von selbst, daß Vertragsparteien die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sind.

möglichen Kooperationsbereiche zu erweitern, gleichzeitig aber ihre Maßnahmen in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region auf einige vorrangige Bereiche zu konzentrieren;

- das Streben nach mehr Effizienz, ein vereinfachtes Abkommen und bessere Zugangsmöglichkeiten für neue Kooperationspartner.

Die EU erwartet von ihren Partnern, daß sie sich zur Fortsetzung oder Einleitung echter Reformen und zu einer verantwortungsbewußten Staatsführung, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik verpflichten. Diese Forderung nach einem neuen "Vertrag" bedeutet zum einen mehr Selektivität bei der Verwaltung der Hilfe, aber auch eine stärkere Betonung des Dialogs im Vorfeld der Konditionalität.

2.3 Zentrale Themen der künftigen Verhandlungen

Für die Union wird es im wesentlichen darum gehen, den EU-AKP-Beziehungen innerhalb ihrer auswärtigen Politik einen neuen Stellenwert zu geben und die Kohärenz zwischen dem gesamtpolitischen, handelspolitischen und entwicklungspolitischen Vorgehen und der innergemeinschaftlichen Politik zu gewährleisten.

Für alle Beteiligten wird es bei diesen Verhandlungen in erster Linie darauf ankommen, daß es gelingt, die notwendigen Änderungen in einer langfristigen Perspektive vorzunehmen. Die Verhandlungen sollen zu neuartigen Vereinbarungen führen, ohne daß dabei das bisher Dagewesene in Vergessenheit gerät.

Die neue Partnerschaft mit den AKP-Staaten soll Ausdruck des Übergangs von einer historisch bedingten Phase der Beziehungen zu einer den heutigen Gegebenheiten angemessenen Strategie sein. Diese Feststellung muß die Union veranlassen, ein Verhandlungsangebot vorzulegen, das politisch durch den Ausbau der Partnerschaft in ihren verschiedenen Dimensionen und geographisch durch die globale und regionale Dimension dieser Partnerschaft strukturiert ist.

3. EINBEZIEHUNG DER EU-AKP-PARTNERSCHAFT IN DAS POLITISCHE HANDELN DER UNION

3.1 Mehr Mittel für die Konfliktprävention und mehr Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen EU und AKP-Staaten, die ursprünglich als gegenüber den politischen Konstellationen der AKP-Staaten neutral galt, wird nunmehr als ein Verhältnis mit einer eindeutigen politischen Dimension aufgefaßt, in der die künftige Partnerschaft klar zum Ausdruck kommen muß. Das Handeln der Gemeinschaft ist in zunehmendem Maße gekennzeichnet durch die Komplementarität seiner drei Dimensionen: politische Dimension; wirtschaftliche

Partnerschaft; Verfolgung weitgesteckter Ziele im Bereich der sozialen Entwicklung.

Der politische Dialog muß aus zwei wesentlichen Gründen vertieft werden:

- Die Entwicklungszusammenarbeit muß beitragen zur Erreichung der Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel J.1 des Vertrags über die Europäische Union), insbesondere zur Wahrung des Friedens und zur Stärkung der internationalen Sicherheit, indem sie die Ursachen von Armut und Ungleichheit, aus denen Konflikte erwachsen können, bekämpft und dazu beiträgt, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und der Ausgrenzung entgegenzuwirken.

In diesem Zusammenhang gewinnt die Tatsache, daß mehr Gewicht auf die Konfliktverhütung und die Konsolidierung des Friedens gelegt wird, besondere Bedeutung. Die jüngsten Leitlinien der EU zur Konfliktverhütung in Afrika⁹ laufen im wesentlichen auf die Förderung der Handlungsfähigkeit der afrikanischen Organisationen (OAE und subregionale Organisationen) hinaus. Sie sehen aber auch den koordinierten und konsequenten Einsatz sämtlicher verfügbaren Mittel vor; dies schließt vor allem die Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der verantwortungsvollen Staatsführung ein. Deswegen muß es möglich sein, der Entwicklungszusammenarbeit ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit zu bewahren, damit langfristige Ziele kontinuierlich weiterverfolgt werden können. Sie darf nicht zu häufig geändert werden, wenn sie nicht an Wirksamkeit verlieren soll; daher müssen politische Krisensituationen, die eine Reaktion im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verlangen, daraufhin geprüft werden, ob sie vorübergehender oder dauerhafter Natur sind.

Außerdem wird das Vorgehen der Union im Bereich der Krisenverhütung durch die neuen Vertragsbestimmungen erleichtert, insbesondere durch die Schaffung eines Gremiums für Analyse und Vorausschau, das beauftragt ist, den Rat rechtzeitig von beginnenden Krisensituationen zu unterrichten, sowie durch die engere Zusammenarbeit mit der Westeuropäischen Union, insbesondere im Bereich der Krisenverhütung und des Krisenmanagements.

Ferner sind spezifische kooperative Maßnahmen erforderlich, um global oder regional ein sichereres Umfeld zu schaffen. Nach den ersten Erfahrungen, die derzeit gewonnen werden, könnten solche Maßnahmen die Nichtverbreitung von Kernwaffen und Kernmaterial, die Rüstungskontrolle, den Kampf gegen illegalen Waffenhandel und Antipersonenminen betreffen.

- Ferner muß die Vertiefung des politischen Dialogs eine höhere Wirksamkeit der Kooperationsmaßnahmen ermöglichen: Ohne den politischen Willen der Regierungen der betreffenden Länder kann keine ausländische Hilfe tatsächlich

⁹ Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 2. Juni 1997 und SEC(96)332 "Die Europäische Union und das Problem der Konflikte in Afrika: Friedensschaffende Maßnahmen, Konfliktvermeidung und darüber hinausgehende Maßnahmen".

wirksam sein, sei es im Bereich der menschlichen Entwicklung, sei es auf dem Gebiet der Wirtschaftsdynamik.

Die Notwendigkeit einer engeren Verbindung zwischen sozio-ökonomischen Maßnahmen und Politik wird im Rahmen des neuen Entwicklungsmodells, das in den großen internationalen Verhandlungen immer mehr Gestalt gewinnt, zunehmend deutlich¹⁰; dieses Modell stellt nicht nur auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse ab, sondern auch auf die Wahrung der Menschenrechte sowohl in ihren politischen als auch ihren sozialen und kulturellen Aspekten.

Die Bekämpfung der Armut, die Maßnahmen im Bereich des Bildungs- und des Gesundheitswesens, die Notwendigkeit, die Stellung der Frauen zu verbessern, die Berücksichtigung ökologischer Aspekte, die demographischen Probleme und ihre Folgen (Migration), die Probleme der urbanistischen Entwicklung - all dies sind Fragen, deren Bewältigung einen tiefgreifenden Wandel der gesellschaftlichen Strukturen und der Machtverhältnisse erfordern und die nicht nur unter technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten angegangen werden können.

Die Hilfe - die die Union verstärken will - beim Aufbau der Zivilgesellschaft und beim Ausbau der Kapazität der Organisationen der Privatwirtschaft und der sozialen Bewegungen in ihrer Verschiedenheit, die Unterstützung bei der Einrichtung transparenter Konzertations- und Dialogmechanismen sind ebenfalls ein bedeutender neuer politischer Aspekt.

3.2 Ein neuer politischer Dialog

Aus all diesen Gründen wir die Union ihren AKP-Partnern vorschlagen, den politischen Dialog zu vertiefen und nach Maßgabe der jeweiligen Entwicklung auszuweiten. Ohne daß von vornherein eine vollständige Liste aufgestellt werden soll, werden sicherlich die folgenden Problemkreise zur Diskussion gestellt - nicht etwa getrennt, sondern vielmehr nach einem integrierten Konzept, das die vielfachen Zusammenhänge zwischen all diesen Themen berücksichtigt:

- die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und des Rechtsstaats als nunmehr wesentliches Element der EU-AKP-Beziehungen¹¹. Was die demokratischen Grundsätze und die Menschenrechte anbelangt - alle seit 1991 von der Gemeinschaft unterzeichneten Abkommen mit Drittländern enthalten eine Demokratie- und Menschenrechtsklausel¹² - so wurde auf der Konferenz von Wien¹³ vor allem die Universalität und Unteilbarkeit aller

¹⁰ Siehe die Entwicklungsagenda (VN, Juni 1997) und die Zusammenfassung der Ergebnisse der großen internationalen Konferenzen "The World Conferences, Developing priorities for the 21st Century". UN briefing papers, 1997.

¹¹ Artikel 5 und 366a des geänderten Lomé-Abkommens IV.

¹² Am 29. Mai 1995 hat der Rat eine Standardformulierung definiert, die Anwendung findet in allen Klauseln mit Bezug auf Menschenrechte, soweit diese Gegenstand eines Abkommens der Gemeinschaft mit Drittländern sind. Darin enthalten ist die Möglichkeit einer Suspension, die der Kommission sofortiges Handeln im Falle von Menschenrechtsverletzungen erlaubt.

¹³ Weltmenschenrechtskonferenz, Wien, 1993.

Menschenrechte bekräftigt und insbesondere auf die bürgerlichen und politischen Rechte, die wirtschaftlichen, die sozialen und die kulturellen Rechte verwiesen. Das bedeutet, daß eine dementsprechende Politik im Sinne des sozialen Fortschritts, des Zugangs zur Bildung, der Gleichstellung von Mann und Frau, des Schutzes der Minderheiten usw. notwendig ist. Die uneingeschränkte Beachtung der internationalen Übereinkommen über den Schutz der Menschenrechte und humanitäre Interventionen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß ein Spielraum für humanitäre Aktionen in den AKP-Staaten gewahrt werden kann. Hier erweist sich eine rigorose Haltung sowohl hinsichtlich der Prinzipien als auch hinsichtlich ihrer Anwendung vor Ort als unerlässlich.

Die Forderung nach der Achtung der demokratischen Grundsätze geht nicht von einem bestimmten, für alle verbindlichen Modell aus. Jede Gesellschaft hat das Recht, ihren eigenen Weg zur Demokratie unter Berücksichtigung der landesspezifischen Gegebenheiten zu wählen. Aber diese Wahl muß die Grundmerkmale der repräsentativen Demokratie einschließen: den Grundsatz der Gewaltentrennung als Garantie für eine unabhängige Justiz sowie das Recht der Bürger, ihre politische Führung in bestimmten Zeitabständen zu wählen oder abzuwählen, ihre Meinung frei zu äußern und sich frei zu informieren.

Die Achtung und das Funktionieren des Rechtsstaats, insbesondere Billigkeit und Funktionsfähigkeit des Rechtswesens und die Rechtsweggarantie, sowie Transparenz, sind Grundvoraussetzungen sowohl für die Wahrung der Menschenrechte als auch für die Erreichung der Ziele der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. In all diesen Bereichen müssen sich die Partner verpflichten, der Lage der Frauen besondere Beachtung zu schenken, die Gleichstellung der Frau anzustreben und ihre uneingeschränkte Beteiligung am politischen Leben zu fördern.

Nur ein ehrlicher Dialog über diese Fragen auf der Grundlage einer fortlaufenden Analyse und unter Berücksichtigung der jeweiligen kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung sowie positive Aktionen werden es ermöglichen, ein wirksames, fortschrittliches und in der Realität der einzelnen Länder verankertes Konzept zu entwickeln;

- wie der Rechtsstaatlichkeit so kommt auch der verantwortungsbewußten Staatsführung ("good governance") eine zentrale Bedeutung für die soziale Entwicklung und den Kampf gegen die Armut wie auch für die Entwicklung der Investitionen und der Privatwirtschaft zu. Dieser Begriff, der in den internationalen Diskussionen über die Entwicklungshilfe vielfach auftaucht, bezieht sich im Rahmen des geänderten Lomé-Abkommens IV auf die transparente und verantwortungsbewußte Verwaltung aller (einheimischen und ausländischen menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen) Ressourcen eines Landes zum Zwecke der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Er schließt insbesondere auch die Bekämpfung der Korruption ein und betont partizipatorische Ansätze. Aufgabe der Partner in Europa und in den AKP-Staaten ist es, gemeinsam die Prinzipien festzulegen, von denen sie sich

leiten lassen wollen, wobei sich die Europäische Union auf die jüngste Mitteilung der Kommission über eine Politik zur Bekämpfung der Korruption¹⁴ - die sich mit der internationalen Korruption wie auch mit der Korruption innerhalb der Union befaßt - und internationale Initiativen auf diesem Gebiet (G7 usw.) stützt.

Dies sollte die EU veranlassen, ihren Partnern vorzuschlagen, daß in das künftige Abkommen neben den drei bereits im geänderten Lomé IV verankerten Grundsätzen auch das "good governance"-Prinzip aufgenommen wird.

- die Verhütung und Beilegung von Konflikten. Hier wird die Union in dem geeigneten internationalen oder regionalen Rahmen handeln und sowohl eine möglichst frühzeitig ansetzende Konfliktverhütung als auch die Wiederherstellung des Friedens anstreben. Fragen wie die Kontrolle und Beschränkung von Waffenkäufen und Waffenhandel, das Verbot von Antipersonenminen sowie Minenräumaktionen, der etwaige Bedarf an Hilfe im Bereich der Beamten- und Juristenausbildung werden ebenfalls zur Sprache kommen;
- die in den Bereich der Justiz und des Inneren (dritter Pfeiler) gehörenden Fragen, wie etwa das Einwanderungsproblem, Drogenhandel, internationale Kriminalität und Menschenhandel;
- die im Rahmen der Zusammenarbeit von der Gemeinschaft unterstützten sektoralen politischen Maßnahmen; - auch im Bereich der Forschung und der technologischen Innovation -
- die Mittel, die zur Verringerung der Armut eingesetzt werden;
- die Themen von allgemeiner oder regionaler Bedeutung (globaler und regionaler Umweltschutz, transkontinentale Wanderbewegungen, Kampf gegen unerlaubten Handel, multilaterale Verhandlungen);

die regionale Zusammenarbeit und Integration als mächtige Stabilisierungsfaktoren unter dem zweifachen Gesichtspunkt der Konfliktverhütung und -beilegung und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

3.3 Neue vertragliche Bestimmungen im Hinblick auf einen erfolgreicherer und offeneren Dialog

Auf diese Weise wird der Dialog zum dritten Instrument und zur unerläßlichen Ergänzung der Hilfe und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Er gestattet die Konkretisierung eines positiven Konzepts der Konditionalität und wird zum Träger

¹⁴ KOM(97)192 vom 21. Mai 1997. Hinsichtlich der Entwicklungszusammenarbeit denkt die Kommission an drei Aktionsschwerpunkte: vorbeugende Maßnahmen (Hilfe bei der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, der Verfahren und des Funktionierens des Vergabewesens, ...) als Bestandteil der Entwicklungsstrategie; spezifische Programme zur Bekämpfung der Korruption; die Aufnahme einer Klausel über verantwortungsbewußte Staatsführung in alle Kooperationsabkommen.

eines neu belebten Verhältnisses zwischen reifen und verantwortungsbewußten, ihre Verpflichtungen einhaltenden und somit gleichen Partnern.

Die Modalitäten des politischen Dialogs müssen so flexibel wie möglich gestaltet werden und letztlich greifbare Ergebnisse ermöglichen. Dieser Dialog muß je nach Bedeutung und Interesse der zu erörternden Themen in einem multilateralen, regionalen oder bilateralen Rahmen und auf politischer oder technischer Ebene geführt werden können. Auf vielen Gebieten wird es im Interesse der Effizienz notwendig sein, den Dialog im Rahmen regionaler oder subregionaler Tagungen sowohl auf Ebene der Regierungsvertreter als auch der Parlamentarier zu führen.

Effizienz setzt auch voraus, daß die Arbeitsweise der paritätischen Organe ausgehend von Vorschlägen dieser Organe, die eine neue regionale Dimension erhalten sollen, geändert wird.

4. NEUAUSRICHTUNG DER GEMEINSCHAFTSPOLITIK AUF DIE KOMPLEMENTÄREN ZIELE DER NACHHALTIGEN WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN ENTWICKLUNG, DER VERRINGERUNG DER ARMUT UND DER EINBINDUNG IN DIE WELTWIRTSCHAFT

4.1 Ziele der EU-AKP-Zusammenarbeit

Die Verpflichtungen, die die Europäische Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und zahlreiche AKP-Staaten auf Konferenzen der Vereinten Nationen eingegangen sind, die die soziale Entwicklung, die Umwelt, die Gleichheit von Mann und Frau, Bevölkerungsfragen und die Ernährungssicherheit zum Gegenstand hatten, bilden einen neuen Bezugsrahmen für den Dialog über Politik und Hilfsmaßnahmen der EU. Insbesondere die Gipfelkonferenzen von Rio und Kopenhagen stellten insofern Wendepunkte dar, als es dort gelang, eine ganzheitliche Sicht der Entwicklung in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension herauszuarbeiten. Die Zusammenhänge, die zwischen Verringerung der Armut, Kampf gegen Diskriminierung, insbesondere der Frauen, und Umweltschutz bestehen, wurden sichtbar gemacht. Die Bedeutung entscheidender Fortschritte im Bereich der Grund- und Sekundarschulbildung, der elementaren Gesundheitsfürsorge und des Zugangs zu anderen wichtigen Versorgungsleistungen wurde anerkannt. Die kürzlich von den Vereinten Nationen aufgestellte Entwicklungsagenda¹⁵ ist Ausdruck dieser vorrangigen Sorge um die Verbesserung der Lebensbedingungen und erkennt ihr auch eine fundamentale politische Dimension zu.

Im übrigen machen die den AKP-Staaten eigenen Probleme und Möglichkeiten angesichts der weltweit sich vollziehenden wirtschaftlichen Veränderungen die Notwendigkeit deutlich, das wirtschaftliche Umfeld in diesen Ländern gründlich zu verbessern und günstigere Bedingungen für die Entwicklung der Privatwirtschaft zu schaffen. Die Bedeutung des informellen Sektors, die durch ihn geschaffenen

¹⁵ Agenda for Development, UN General Assembly, Juni 1997.

Einkünfte und Arbeitsplätze und sein sozioökonomisches Innovationspotential rechtfertigen darüber hinaus eine besonders nachdrückliche Unterstützung mit dem Ziel einer nachhaltigen Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Die starke Abhängigkeit vieler Länder von den natürlichen Ressourcen, insbesondere in der Landwirtschaft, sowie die labilen klimatischen Verhältnisse machen eine angemessene Berücksichtigung ökologischer Fragen unumgänglich. Der strategische Charakter einer systematischeren Hilfe bei der Entwicklung insbesondere der wissenschaftlichen und technologischen Kapazität muß zudem erkannt werden.

Auch unter Berücksichtigung der allgemeinen Aufgaben, die der EU-Vertrag der Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zuweist¹⁶, der in den letzten Jahren vom Rat aufgestellten neuen Prioritäten¹⁷ sowie der von den wichtigsten Geldgebern im Rahmen der OECD¹⁸ festgelegten quantitativen und qualitativen Ziele wird die EU ihren Partnern vorschlagen, dem Kampf gegen die Armut besonderen Vorrang einzuräumen und zu diesem Zweck die soziale Dimension der Zusammenarbeit auszuweiten und gleichzeitig den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Wachstums-, Wettbewerbsfähigkeits- und Beschäftigungsfaktoren zu legen.

Die Wahl der Entwicklungspolitik ist jeweils Sache der Staaten und der Bevölkerung; gleichzeitig besteht ein immer engerer Zusammenhang zwischen der Politik der einen und der anderen. Das allseitige Interesse und die Reziprozität werden somit auf wirtschaftlicher wie auch auf sozialer und ökologischer Ebene zu Antriebskräften einer engeren Zusammenarbeit. Die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern erhält eine neue Vorrangstellung innerhalb der auswärtigen Politik der Union. Für die Union handelt es sich dabei nicht darum, ihr Modell zu exportieren, sondern vielmehr darum, andere an ihren Erfahrungen teilhaben zu lassen. Angesichts der äußeren und inneren Veränderungen steht die EU selbst vor der Notwendigkeit, sich anzupassen, um ihre Option für eine gewisse soziale Qualität aufrechterhalten, ihr gesellschaftliches Modell verteidigen und das Prinzip des Wettbewerbs als Motor wirtschaftlichen Fortschritts mit dem der Solidarität als Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt in Einklang bringen zu können. Die EU ist auf der Suche nach einer neuen Artikulation zwischen wirtschaftlichem und sozialem Bereich, wobei die Sozialpolitik dazu beiträgt, Wirtschaftsleistung, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

¹⁶ Artikel 130U : nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am stärksten benachteiligten unter ihnen, harmonische und fortschreitende Eingliederung in die Weltwirtschaft, Armutsbekämpfung.

¹⁷ Schlußfolgerungen und Entschlüsse über die soziale und menschliche Entwicklung, die Gleichheit von Mann und Frau (November 1995), die vorrangigen Aufgaben im Gesundheitswesen, im Erziehungs- und Bildungswesen, im Bereich der Ernährungssicherheit und der Armutsbekämpfung (Dezember 1993), die Hilfe bei der Strukturanpassung, den Zusammenhang zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung.

¹⁸ OECD, DAC "Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit an der Schwelle zum XXI. Jahrhundert", Mai 1996.

Im Hinblick darauf muß die Komplementarität der drei Hauptziele der Zusammenarbeit seitens der Gemeinschaft gewährleistet werden können. Der Kampf gegen die Armut, der ein wesentliches Ziel im Rahmen einer Partnerschaft mit den AKP-Staaten sein muß, muß sich andererseits in eine allgemeine Politik einfügen, die darauf ausgerichtet ist, durch Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Beseitigung der verschiedenen Formen der Diskriminierung der Frau, den Zugang zum Bildungs- und zum Gesundheitswesen, den Schutz und die Verbesserung der Umwelt zu einer nachhaltigen Entwicklung zu gelangen. Wie es der letzte internationale Bericht über die menschliche Entwicklung¹⁹ hervorhebt, ist die Diskussion über die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Verringerung der Armut - eine Frage, die im Rahmen der Beratungen über das Grünbuch häufig auftauchte - insofern teilweise eine falsche Diskussion, als sie die Aufmerksamkeit von den zwei wichtigsten Fragen ablenkt: Wie kann das Wachstum beschleunigt werden? Wie soll ein auf die Verringerung der Armut ausgerichtetes Wachstumsmodell aussehen?

Diese Erwägungen und die im Rahmen der Debatte über das Grünbuch geführten Konsultationen veranlassen uns, den Kampf gegen die Armut in ihren verschiedenen Formen - mangelnde soziale und menschliche Entwicklung wie auch mangelnder Schutz der natürlichen Ressourcen, von denen die Armen abhängig sind, sowie Mangel an pekuniären Mitteln - in den Mittelpunkt der Zusammenarbeit zwischen EU und AKP-Staaten zu stellen, und zwar im Rahmen eines integrierten Konzepts, das sich gleichzeitig mit den Wachstumsfaktoren und mit den sozialen Auswirkungen des Wachstums befaßt. Bestandteil dieses Konzepts wird die Schaffung politischer Bedingungen sein, die die Chancengleichheit und die Bildung einer tätigen und geordneten Zivilgesellschaft begünstigen. Im Zusammenhang damit muß es möglich sein, die Rolle der formellen und informellen Privatwirtschaft, die Aufgaben des Staates und die Rolle der verschiedenen, in Gewerkschaften, Verbänden, Genossenschaften und anderen Zusammenschlüssen organisierten gesellschaftlichen Kräfte anzuerkennen und zu fördern. Die Politik der EU muß die Entwicklung des Potentials dieser verschiedenen Handlungsträger und die Schaffung des institutionellen Rahmens erleichtern, der die Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt, eine funktionierende demokratische Gesellschaft und Marktwirtschaft ist, in der genügend Spielraum für Konzertation besteht. Der Rechtsstaat hat die Aufgabe, über das einwandfreie Funktionieren des Marktes zu wachen und Mängel zu beseitigen. Ein weiteres spezifisches Merkmal der Gemeinschaftspolitik besteht schließlich darin, daß sie in der Lage ist, die regionale Integration und die regionale Zusammenarbeit zu fördern, deren Bedeutung als positive Entwicklungsfaktoren und als häufig unumgängliche Etappen auf dem Weg zur Eingliederung in die Weltwirtschaft anerkannt ist.

Diese Orientierungslinien verweisen auf eine Kooperationsstrategie und auf neue Prioritäten. Die Zusammenarbeit soll sich differenziert und nach Maßgabe der Erfordernisse, der Möglichkeiten und des politischen Willens der einzelnen Länder auf bestimmte Schwerpunkte innerhalb eines breiten Spektrums komplementärer Bereiche konzentrieren, wobei den Bereichen der Vorzug zu geben ist, in denen die Hilfe der Gemeinschaft gegenüber der anderer Geber einen "Mehrwert"

¹⁹ UNDP, 1997.

darstellt. Darüber hinaus muß eine enge Verbindung zwischen der erweiterten politischen Dimension und der Zusammenarbeit gewährleistet sein; so können die Verhütung bewaffneter Konflikte und die Notwendigkeit, bei den Konfliktursachen anzusetzen, ebenfalls Einfluß auf die Handlungsprioritäten haben. Die Maßnahmen, deren Aufstellung zunächst nicht erschöpfend sein kann, sollen in drei Hauptschwerpunkten erfolgen (Wettbewerbsfähigkeit, soziale und kulturelle Dimension, regionale Integration) und müssen drei Hauptgrundsätzen entsprechen (Kapazitätsentwicklung, Berücksichtigung der Gender-Probleme und der Umweltaspekte).

4.2 Drei Hauptschwerpunkte

4.2.1 *Hilfe im Bereich der Wachstumsfaktoren, der Wettbewerbspolitik und der Beschäftigung*

Mehr Beschäftigung und ein besserer Zugang zu den Produktionsmitteln sind wesentliche Voraussetzungen dafür, daß die Armut nachhaltig verringert und dem Prozeß der Ausgrenzung Einhalt geboten werden kann. Die in Kopenhagen gemachten Zusagen gelten für eine Reihe entsprechender Ziele. Stetig steigende Investitionen und die Entwicklung einer dynamischen Privatwirtschaft sowohl im formellen als auch im informellen Bereich der Volkswirtschaft, auf dem Lande wie in den Städten, sind unerlässlich für ein rascheres Wachstum, eine breitere Wachstumsbasis und mehr Arbeitsplätze. Solche Arbeitsplätze sind umso sicherer und dauerhafter und bewirken umso eher eine echte Verbesserung der Lebensbedingungen als sie die Folge einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Volkswirtschaften sind. Die Situation der Frauen und deren Möglichkeit zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zur Teilhabe an den Vorteilen des Wachstums müssen in besonderem Maße berücksichtigt werden.

In diesem Sinne wird die Gemeinschaft ihre Hilfe auf mehrere Bereiche konzentrieren, um insbesondere das Vertrauen der Wirtschaft und der Wirtschaftsbeteiligten wiederherzustellen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern:

- Hilfe bei der Verwirklichung einer vorhersehbaren und glaubhaften gesamtwirtschaftlichen Politik, Handelspolitik und sektoralen²⁰ Politik als Voraussetzung für inländische und ausländische Privatinvestitionen, wobei ausdrücklich auf die anzustrebende Schaffung von Arbeitsplätzen zu verweisen ist. In diesem Rahmen kann auch eine währungspolitische Zusammenarbeit angeboten werden, vor allem in Verbindung mit der Einführung des Euro. Diese Hilfe gilt auch für die wirtschaftliche und technische Infrastruktur;
- Hilfe bei administrativen, institutionellen und gesetzgeberischen Reformen, durch die bessere Voraussetzungen für die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Privatwirtschaft geschaffen werden; Hilfe bei der Schaffung rechtlicher und sozialer Rahmenbedingungen, die die schrittweise Eingliederung

²⁰ ILO Konvention bezüglich des Rechts auf Versammlungs- und kollektiver Verhandlungsfreiheit, des Verbotes von Zwangsarbeit, und Kinderarbeit, sowie des Prinzips der Nichtdiskriminierung.

des informellen Sektors in die offizielle Volkswirtschaft begünstigen, sowie Hilfe bei der Einführung von Vorschriften, die die Berücksichtigung der ökologischen Gesichtspunkte sichern;

- Hilfe beim Aufbau des Kreditwesens und im Hinblick auf einen besseren Zugang zu den Finanzdienstleistungen;
- Hilfe bei der Gründung und beim Ausbau von Unternehmen, insbesondere solchen, die eine Vielzahl von Arbeitsplätzen schaffen können und keinen Zugang zu den Produktionsfaktoren (Technologien, Krediten, ...) oder zu den Märkten haben, vor allem KMU/KMI, Kleinstunternehmen und Genossenschaften. Die finanzielle und die technische Hilfe der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Zentrums für industrielle Entwicklung (ZIE) kann hier die von der Kommission verwaltete Hilfe ergänzen;
- Hilfe bei der Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssysteme im Hinblick auf eine höhere Produktivität des formellen und des informellen Sektors;
- Hilfe bei der Entwicklung einer Arbeitsmarktpolitik und entsprechender Einrichtungen, insbesondere im Hinblick auf Informationen und Ausbildung, die Einführung gesetzlicher Vorschriften, die den Schutz der Arbeitnehmer und die Wahrung der grundlegenden sozialen Rechte auf einem angemessenen Niveau gewährleisten, die Verbesserung der Gesundheits- und Sicherheitsnormen am Arbeitsplatz, die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, insbesondere gegenüber Frauen, wie auch im Hinblick auf die Förderung des sozialen Dialogs. Dabei ist auf die notwendige Flexibilität des Arbeitsmarktes zu achten;
- Unterstützung von Reformen und politischen Maßnahmen, die - vor allem für die ärmsten Bevölkerungsgruppen - den Zugang zu den produktiv einsetzbaren Ressourcen erleichtern, wie Eigentums- und Bewirtschaftungsrechte an Grund und Boden, Kapital und Kredite, Bildung und Ausbildung, Technologie, Information, Verkehrs- und Kommunikationsdienstleistungen.

Jenseits des für die EU-AKP-Beziehungen geltenden Rahmens ist eine weiterreichende Regelung des Problems der Auslandsverschuldung auf internationaler Ebene erforderlich, da dieses Problem in den hochverschuldeten Ländern die Ergebnisse aller Anstrengungen in bezug auf Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung entscheidend beeinflußt.

4.2.2 Unterstützung der Sozialpolitik und der kulturellen Zusammenarbeit

Eine qualitativer Verbesserung der Sozialleistungen und der Abbau bestehender Benachteiligungen beim Zugang zu ärztlicher Versorgung, Bildung, Wasser, Wohnung und anderen wesentlichen Leistungen sind ein weiterer Schwerpunkt der künftigen Zusammenarbeit zwischen EU und AKP-Staaten. Dabei wird die EU zum einen den Partnerländern helfen, die Sozialbudgets aufrechtzuerhalten und schrittweise aufzustocken, und zum andern die Anpassung der Sozialleistungen und der Sozialschutzsysteme nach Maßgabe der Entwicklung der wirtschaftlichen Bedingungen, der lokalen Erfordernisse und des spezifischen Bedarfs einzelner

Länder oder Regionen unterstützen. In diesem Rahmen gewinnt die dezentrale Zusammenarbeit ebenfalls besondere Bedeutung und sollte ausgebaut werden. In all diesen Bereichen hält es die Union für besonders wichtig, daß die Unterschiede zwischen der Stellung der Frau und der des Mannes abgebaut werden. Die vor allem den armen Bevölkerungsschichten dienenden gezielten Aktionen kommen nur in Betracht, wenn die politischen Verhältnisse eine breiter angelegte Förderung des sozialen Fortschritts nicht zulassen.

Die wichtigsten Kooperationsaufgaben sind die folgenden:

- Unterstützung der allgemeinen und sektoralen politischen Maßnahmen, durch die der Zugang zur Grundschulbildung, zu einer elementaren Gesundheitsfürsorge, zu Wasser und Wohnungen gefördert wird, und zwar in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und den anderen Gebern;
- Unterstützung einer Politik der Ernährungssicherheit und von Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln, wobei insbesondere auf die Beibehaltung lokaler Produktionsformen und Konsumgewohnheiten abzustellen ist, sowie Hilfe bei der Einführung einer verantwortungsbewußten Wasserbewirtschaftung;
- Unterstützung bevölkerungspolitischer Maßnahmen;
- Unterstützung von Initiativen zur Versicherung auf Gegenseitigkeit von Risiken und zur Einrichtung von Sozialentwicklungsfonds, die eine dezentrale Verwaltung und die Beteiligung bestimmter Akteure gestatten. Solche Fonds können auf nationaler oder lokaler Ebene eingerichtet werden und die Verbesserung der sozialen Verhältnisse oder generell die Stützung der informellen Wirtschaft zum Ziel haben. Ein Grundprinzip wird dabei die Übertragung der Verantwortung auf die Partner auf der Basis bestimmter Kriterien für die Überwachung und Evaluierung der Ergebnisse sein;
- Förderung der Partizipation und Entwicklung des sozialen Dialogs im weiteren Sinne, das heißt zwischen allen bedeutsamen Akteuren der Zivilgesellschaft, und im engeren Sinne zwischen den Sozialpartnern. Die Hilfe in diesem Bereich nimmt insbesondere Bezug auf die IAO-Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und das Kollektivverhandlungsrecht, die zu den grundlegenden sozialen Rechten gehören, die auf der Weltgipfelkonferenz für soziale Entwicklung hervorgehoben wurden und deren Förderung die Kommission für alle Abkommen mit Drittländern vorgeschlagen hat²¹;
- die kulturelle Zusammenarbeit im Wege von Maßnahmen, die die Anerkennung der kulturellen Identität der einzelnen Länder und den Dialog zwischen den Kulturen fördern, und durch Berücksichtigung dieser Dimension bei sämtlichen Interventionen der Gemeinschaft.

²¹ KOM(96)724. "Folgemaßnahmen der EU im Anschluß an die Weltgipfelkonferenz über die Sozialentwicklung".

4.2.3 Regionale Integration

Häufig ist die regionale Integration eine notwendige Etappe auf dem Weg zur Integration in das Weltwirtschaftssystem. Sie gestattet eine Diversifizierung der Volkswirtschaften und begünstigt größenbedingte Kosteneinsparungen. Seit dem Abschluß des Ersten Lomé-Abkommens hat die Kommission verschiedene Formen der regionalen Zusammenarbeit unterstützt und schrittweise ihre Art der Förderung der regionalen Integration entwickelt. Dabei handelt es sich um einen spezifischen Aktionsschwerpunkt der Gemeinschaft, wobei andere Länder von den einschlägigen Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Europäischen Aufbauwerk und von den auf verschiedenen Gebieten entwickelten Sachkenntnissen profitieren können.

Den AKP-Staaten, die einen Prozeß regionaler Integration eingeleitet haben, wird die Union eine Kooperationsstrategie mit folgenden Elementen vorschlagen:

- Förderung von Initiativen zur regionalen Wirtschaftsintegration (Koordinierung der gesamtwirtschaftlichen Politiken und der Investitionsregelungen, Liberalisierung des Handels und Zusammenarbeit im Zollwesen ...);
- Förderung von Initiativen zur regionalen Zusammenarbeit im Bereich der Infrastruktur, des Umweltschutzes, des Gesundheitswesens, der Forschung, usw.;
- Ausbau der Kapazität der regionalen Organisationen und der einzelnen Regierungen auf wirtschaftlichem, sozialem, politischem und ökologischem Gebiet, einschließlich der Förderung von Verhaltenskodizes, Normen, usw.;
- zeitweilige Berücksichtigung der Auswirkungen der Integration auf die Staatseinnahmen und die Zahlungsbilanz bei der Einschätzung des Bedarfs an finanzieller Hilfe.

Die Förderung der regionalen Integration wird auch ein wichtiges Kriterium im Rahmen der Handelspolitik und der in Kapitel 5 besprochenen Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit sein.

4.3 Drei horizontale Leitsätze

4.3.1 *Stärkung der institutionellen Dimension und Förderung der Entwicklung einheimischer Kapazitäten*

Den institutionellen Aspekten und der Stärkung einheimischer Kapazitäten für die Formulierung und Umsetzung von Strategien und entsprechenden Reformen wird im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Ländern systematisch Rechnung getragen. Die von der EU angebotene Partnerschaft mit ihrer ausdrücklich politischen Dimension und den auf lange Sicht eingegangenen gegenseitigen Verpflichtungen bildet einen geeigneten Rahmen, um auf nationaler oder lokaler Ebene die institutionelle Entwicklung, die Schaffung der erforderlichen Mechanismen für den sozialen Dialog und die Organisation der wirtschaftlichen und sozialen Sektoren und der zivilen Gesellschaft im allgemeinen zu fördern und generell die demokratischen und partizipativen Strukturen zu stärken. Auch der

Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern des Südens und zwischen Nord und Süd wird gefördert.

Der Kapazitätenaufbau in den AKP-Ländern gehört bei der Festlegung der praktischen Modalitäten der Zusammenarbeit zu den wichtigsten Kriterien.

Die EU will namentlich dazu beitragen,

- die Kapazitäten in Staat und öffentlichem Sektor zu verbessern. Als vorrangig gelten Reformen im Hinblick auf Demokratisierung und Konsolidierung des Rechtsstaats (Arbeitsweise des Rechtssystems, Legislative), Reformen zwecks Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor (Dezentralisierung der Verwaltung, Rolle der Behörden und der Gebietskörperschaften usw.), Überwachung der Marktwirtschaft (Anwendung des Handelsrechts, Wettbewerbspolitik, Investitionsschutz, Stabilität des Finanzsystems usw.) und verantwortungsvolle Staatsführung (öffentliches Vergabewesen, Verwaltung der Staatsfinanzen usw.). Bevorzugt unterstützt werden außerdem die Entwicklung von Kapazitäten für die Analyse und die Konzeption von Wirtschafts- und Sozialpolitiken sowie Strategien für eine nachhaltige Entwicklung (über die anlässlich der UNGASS-Konferenz²² grundsätzlich Einigung erzielt wurde), und die Formulierung von Politiken zur Förderung der Forschung und der Investitionen in Technologien²³. Ferner wird die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens für den Verbraucherschutz unterstützt, der neben einer Stärkung des Rechtsstaats zum Gesundheitsschutz, zur Sicherheit und zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher beiträgt und nicht zuletzt Informations-, Bildungs- und Vereinigungsfreiheit fördert.²⁴
- die Kapazitäten im privaten Sektor in bezug auf Fachkräfte, Finanzmittel und Technologie zwecks Unterstützung von Strategien zur Diversifizierung der Wirtschaft zu stärken. Besondere Priorität in diesem Zusammenhang wird einer institutionellen Unterstützung der Unternehmensvertretung, der Berufsbildung, der Stärkung der Forschungskapazitäten und dem Einsatz von Informationstechnologien (Verbesserung der Telekommunikationsdienste, Entwicklung neuer Dienste und neuer Anwendungen) eingeräumt; sie können in hohem Maße dazu beitragen, den Zugang zu Bildung zu verbessern, Forschungsnetze aufzubauen und Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern²⁵;

²² Juni 1997

²³ Gemäß den Leitlinien in der Mitteilung der Kommission "Wissenschaftliche und technologische Forschung: ein strategisch wichtiger Faktor für die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den Entwicklungsländern", KOM (97) 174 endg. vom 25.4.1997.

²⁴ nach der Analyse der Kommission in ihrer Mitteilung vom 31.10.1995, KOM (95) 519.

²⁵ Siehe auch die Vorschläge der Kommission "Informationsgesellschaft und Entwicklung: die Aufgaben der EU", KOM(97)351 vom 15.7.1997.

- die Organisation der zivilen Gesellschaft zu unterstützen und deren Akteure zu stärken. Die Zusammenarbeit kann in einer Unterstützung ihrer Umgruppierung - unter voller Berücksichtigung ihrer eigenen Suche nach neuen Möglichkeiten der Interessenvertretung und der Beziehungen zum Staat - und in einer Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen den Ländern des Südens und auf regionaler Ebene bestehen. Neben Assoziationen zum Schutz der Menschenrechte kommen hierfür auch Gewerkschaftsorganisationen, Verbraucherverbände (sie fördern das Verständnis für Ernährungshygiene, für die Verwendung von Arzneimitteln, für Hauswirtschaft, Gesundheit und umweltgerechten Verbrauch), Wirtschaftsverbände, Erzeugerverbände, Frauenverbände, Jugendorganisationen, Organisationen zum Schutz der Rechte des Kindes und Umweltschutzbewegungen in Betracht;
- lokales Wissen einzusetzen und vor allem im Rahmen von EU-AKP-Netzen nutzbar zu machen.

4.3.2 Annahme eines Konzepts, das den Geschlechterrollen Rechnung trägt sowie Abbau der Ungleichheit in der Behandlung von Männern und Frauen

Die ungleiche Behandlung von Männern und Frauen ist auf allen Ebenen des Wirtschaftslebens spürbar, von der mikroökonomischen bis hin zu den makroökonomischen Ergebnissen. Ganz deutlich spiegelt sie sich auch in allen Armutsanalysen. Die Geschlechterrollen beim Umgang mit Human- und natürlichen Ressourcen werden in der Entwicklungspolitik im allgemeinen nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Beseitigung der Ungleichheit in der Behandlung der Geschlechter muß im Rahmen der Entwicklung, in deren Mittelpunkt der Mensch steht, zu einem Hauptziel erklärt werden. Für die Union ist sie ein fester Bestandteil des Entwicklungsprozesses und ist sowohl in bezug auf Gleichheit und soziale Gerechtigkeit als auch im Hinblick auf die wirtschaftlichen Ziele und den Erfolg der Entwicklungs- und Kooperationspolitik unerlässlich.

Aufgrund der auf Unionsebene²⁶ und im internationalen Kontext²⁷ eingegangenen Verpflichtungen muß in der künftigen Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Ländern der Grundsatz gewahrt werden, bei allen Fördermaßnahmen auf makroökonomischer und auf Sektorebene sowie bei allen Projekthilfen geschlechterspezifischen Fragen Rechnung zu tragen. Die Lage der Frauen wird daher in allen Interventionsbereichen der EU besonders berücksichtigt, vor allem im Zusammenhang mit der Unterstützung beschäftigungs- und sozialpolitischer Strategien.

Diese systematische Einbeziehung geschlechterspezifischer Fragen ("mainstreaming") schließt jedoch Einzelmaßnahmen zugunsten von Frauen in

²⁶ KOM(95) 423 vom 18.9.1995 über die Berücksichtigung geschlechterspezifischer Fragen in der Entwicklungszusammenarbeit und Entschließung des Rates (Dezember 1995).

²⁷ Vierte Weltfrauenkonferenz (Peking, September 1995) und Weltsozialgipfel (Kopenhagen, März 1995).

Bereichen, in denen derartige Aktionen zum Abbau besonders krasser Ungleichheiten in der Behandlung von Männern und Frauen beitragen können, nicht aus. Den Abbau der Ungleichheiten im Zugang zu wichtigen Diensten, vor allem zum Bildungs- und zum Gesundheitssystem, den Schutz der Rechte im Bereich von Sexualität und Fortpflanzung und den Abbau der Ungleichheiten im Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und zum Arbeitsmarkt sieht die Union als vorrangige Aufgaben an. Auch bei Soforthilfemaßnahmen und ihrer Fortsetzung in der Wiederaufbau- und der Entwicklungsphase finden geschlechterspezifische Fragen besondere Berücksichtigung.

4.3.3 Einbeziehung der Grundsätze der Erhaltung der Naturschätze und der Umwelt

Auf dem Erdgipfel, einem wichtigen Meilenstein in der weltweiten Reflexion über Umweltfragen, wurde zu einer Änderung der Verhaltensmuster und zu einer Gesamtschau der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Entwicklung aufgerufen. Ihren Zusagen entsprechend bemüht sich die EU darum, entsprechende Grundsätze zu erarbeiten und eine neue Praxis zu entwickeln, die eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung begünstigt.

Diese Grundsätze und Praktiken müssen in allen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit auf Planungs-, Umsetzungs- und Evaluierungsebene berücksichtigt werden, wobei nachstehende Aspekte besonders zu beachten sind:

- Kapazitätenaufbau und Verbesserung der Methoden im Bereich der Umweltbewertung;
- Verknüpfung von Armutsbekämpfung und Umweltproblemen einschließlich des Umverteilungsaspekts von Steuersystemen;
- schrittweise Internalisierung der ökologischen Kosten im Rahmen der Unterstützung wirtschaftlicher Reformen unter Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Auswirkungen;
- Schaffung von leistungsfähigen Partnerschaften von öffentlichen und privaten Stellen zwecks Weitergabe eigener Technologien;
- in einzelnen Bereichen können auch spezifische Maßnahmen besonders berücksichtigt werden, vorrangig in den Bereichen Wasserressourcen, Energieeinsparung, Bekämpfung der Desertifikation, Stadtentwicklung, nachhaltige Forstwirtschaft, Erhaltung und nachhaltige Verwaltung der biologischen Vielfalt und Fischereiressourcen.

Besondere Aufmerksamkeit wird im übrigen den kleinen Inselstaaten geschenkt, die durch die Folgen der Klimaveränderung potentiell gefährdet sind.

5. VON DER ZUSAMMENARBEIT ZUR WIRTSCHAFTLICHEN PARTNERSCHAFT

In der handelspolitischen Zusammenarbeit zwischen EU und AKP wurden die angestrebten Ziele nicht wirklich erreicht. Die Leistungen der AKP-Staaten im Handel waren im allgemeinen enttäuschend, und die Wirtschaft der Gemeinschaft brachte den AKP-Staaten nur begrenztes Interesse entgegen. Das hat vielfältige Gründe, und keinesfall ist diese Lage auf Schwachpunkte in der Handelsregelung des Lomé-Abkommens zurückzuführen. Gleichwohl hat eine Analyse der Situation ergeben, daß das Potential der handelspolitischen Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Ländern nicht ausgeschöpft ist und daß beide Seiten aus ihren besonderen Beziehungen größeren Nutzen ziehen könnten, wenn die wirtschaftliche Partnerschaft zwischen EU und AKP-Staaten durch ein dynamischeres Vorgehen vertieft würde.

5.1 Weitergesteckte wirtschaftliche und handelspolitische Ziele

Eine Vertiefung der wirtschaftlichen Partnerschaft zwischen EU und AKP-Staaten ist nur möglich, wenn das traditionelle handelspolitische Konzept eines Geber-Nehmer-Verhältnisses (durch eine einseitige Präferenzregelung) zugunsten eines ausgewogeneren Ansatzes aufgegeben wird, das heißt zugunsten einer echten Partnerschaft, die den wechselseitigen Interessen beider Parteien Rechnung trägt.

Ein solcher Ansatz bedeutet weitergesteckte Ziele, die für die EU darin bestehen,

- die AKP-Staaten anzuregen und ihnen zu helfen, sich schrittweise und harmonisch in die Weltwirtschaft zu integrieren. Dies betrifft sowohl den Ausbau ihrer Handelskapazität als auch ihre Fähigkeit, einheimische wie auch ausländische Privatinvestitionen ins Land zu bringen;
- eine neue Handelsdynamik zu schaffen und die europäische Präsenz in den AKP-Staaten dadurch zu stärken, daß den Wirtschaftsbeteiligten aus der EU die Möglichkeit gegeben wird, die komparativen Vorteile, über die die AKP-Staaten verfügen, zu nutzen;
- die AKP-Staaten aufzufordern, mit der EU im Rahmen der internationalen Wirtschafts- und Handelsverhandlungen zusammenzuarbeiten.

Die Erreichung dieser Ziele wird davon abhängen, daß es im Rahmen der künftigen Partnerschaft gelingt,

- den Prozeß der regionalen Integration als Etappe auf dem Weg zur Integration in die Weltwirtschaft zu konsolidieren. Der Vorschlag der Union muß dem Integrationswillen, der in unterschiedlichem Maße zwischen den Ländern Subsahara-Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans besteht, und der Entwicklung dieser Integrationsprozesse Rechnung tragen. Damit erhält die künftige Wirtschaftspartnerschaft zwangsläufig ein dynamisches Element, das schrittweise zum Tragen kommen muß;

- die Fähigkeit der AKP-Staaten zur Bewältigung der anderen handelsrelevanten Bereiche zu verbessern. Diese Bereiche, die die Einhaltung von technischen Normen, Gesundheits- und Sicherheitsnormen, Umweltschutzmaßnahmen, Investitionsschutz, Schutz des geistigen Eigentums, Dienstleistungsverkehr, Wettbewerbspolitik und Verbraucherpolitik sowie das öffentliche Vergabewesen betreffen, werden in den internationalen Handelsbeziehungen eine immer entscheidendere Rolle spielen. Eine engere Zusammenarbeit in diesen Bereichen muß folglich gewährleistet werden;
- die Handels- und Investitionspolitik in den AKP-Staaten zu stabilisieren und sie für die Wirtschaftsteilnehmer und potentielle Investoren berechenbarer und glaubhafter zu gestalten. Die künftige Wirtschaftspartnerschaft muß es den AKP-Staaten gestatten, ihre Reformen auf einen wirtschaftlich starken und verlässlichen Partner zu stützen, sie transparenter und glaubhafter zu machen und sie so durchzuführen, daß die Kohärenz zwischen ihrer Handelspolitik und ihrer Wirtschaftspolitik gewahrt bleibt. Mehr als in der Vergangenheit muß es möglich sein, das Interesse der Wirtschaftsbeteiligten an den AKP-Staaten zu mobilisieren und einheimische und ausländische Investitionen, den Know-how- und Technologie-Transfer zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit der AKP-Staaten zu erhöhen, um so ihre schrittweise harmonische Einbindung in die Weltwirtschaft zu erleichtern.

5.2 Stärkung der regionalen Integration

Die EU muß also auf ihr letztlisches Ziel hinarbeiten, mit den drei AKP-Regionen, das heißt Afrika, dem karibischen Raum und der Pazifik-Region jeweils ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu schließen.

Dieses Ziel wird in mehreren Schritten erreicht; der erste Schritt ist die Aushandlung von Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den regionalen Zusammenschlüssen, die einen Integrationsprozeß eingeleitet haben, in einigen wenigen Fällen auch mit einzelnen Ländern, die von ihrer Größe, ihrem Entwicklungsstand und ihren Verwaltungskapazitäten her die Voraussetzungen erfüllen und keinem regionalen Zusammenschluß angehören.

In Betracht kommen hierfür Westafrika, Zentralafrika, Australafrika, Ostafrika, die Länder im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean. Die Wahl der regionalen Strukturen, mit denen die EU Verhandlungen aufnehmen könnte, liegt selbstverständlich bei den AKP-Staaten selbst.

Der jeweilige Stand des regionalen Integrationsprozesses wird jedoch ausschlaggebend für die Aufstellung des Verhandlungszeitplans sein, das heißt im wesentlichen der Grad der innerhalb dieser Integrationsgebiete erreichten Liberalisierung und gegebenenfalls das Vorhandensein einer gemeinsamen Handelspolitik. In Anbetracht des gegenwärtigen Stands der regionalen Integration kämen als Gesprächspartner der EU auf jeden Fall Zusammenschlüsse wie die UEMOA, die Zentralafrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion, die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC), die EAC und die Karibische Gemeinschaft (CARICOM) in Betracht. Die im pazifischen Raum gegenwärtig laufenden Initiativen (South Pacific Forum) machen es im jetzigen

Stadium nicht möglich, einen regionalen Partner auszumachen, aber etwaige Kooperationsmöglichkeiten könnten sondiert werden.

5.3 Anpassung des Konzepts für die am wenigsten entwickelten Länder

Die Vertiefung der wirtschaftlichen Partnerschaft muß selbstverständlich dem Entwicklungsstand, den Problemen und den Fähigkeiten eines jeden Partners Rechnung tragen.

So darf die EU von den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) nicht Gegenseitigkeit verlangen oder hinsichtlich der anderen handelsrelevanten Bereiche auf Verpflichtungen bestehen, die die Wirtschaftskraft und die institutionelle Kapazität dieser Länder übersteigen. Die notwendige Differenzierung darf jedoch nicht zu Lasten des regionalen Integrationsprozesses gehen. Zu einem großen Teil gehören die als LDC eingestuftten AKP-Staaten einer Zollunion oder einer Freihandelszone an, mit der ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit auf Gegenseitigkeit wünschenswert wäre. Der Nutzen einer Teilhabe an verstärkter wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit der Europäischen Union müßte die etwaigen Übergangskosten der Liberalisierung übersteigen. Für diese LDC bedeutet die Gegenseitigkeit größere Anpassungsanstrengungen, die bei der Bewertung des Bedarfs dieser Länder berücksichtigt werden müssen und zusätzliche Hilfeanstrengungen in Form von flankierenden Maßnahmen erfordern (Transformationshilfe, Unterstützung auf makroökonomischer und sektoraler Ebene usw).

5.4 Differenzierte Abkommen

Eine Vertiefung der wirtschaftlichen Partnerschaft bedeutet daher die Aushandlung mehrerer Abkommen: eines globalen Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten und mehrerer Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und den regionalen Zusammenschlüssen, die im handelspolitischen Teil einen unterschiedlichen Grad an Gegenseitigkeit und geeignete Zeitpläne vorsehen.

Solche Verhandlungen sind in dem Zeitraum, den das Lomé-Abkommen vorsieht, schwer zu bewerkstelligen. Zudem muß berücksichtigt werden, daß eine Vertiefung der wirtschaftlichen Partnerschaft grundsätzlich tiefgreifende Veränderungen hinsichtlich der Rechte und Pflichten der AKP-Staaten mit sich bringt. Es erscheint daher angemessen, die Verhandlungen in mehreren Phasen zu führen.

In der ersten Phase (1998-2000) kann das globale Abkommen ausgehandelt werden, in der zweiten die Abkommen mit regionalen Zusammenschlüssen. Je nach Interessenlage der Partner und der Union könnten diese regionalen Abkommen vorbehaltlich der unter Punkt 5.5 genannten Bedingungen entweder Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit (ohne vollständige Reziprozität) oder Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (auf Gegenseitigkeit und mit Freihandelszonen) sein. Diese zweite Verhandlungsphase sollte nach Ablauf des jetzigen Lomé-Abkommens nicht länger als drei Jahre dauern (2000-2003).

Inhaltlich würden diese Abkommen wie folgt aussehen:

- im **Globalabkommen** wird festgelegt, daß sich beide Seiten verpflichten, ihre Wirtschaftspartnerschaft schrittweise zu vertiefen. Als **Endziel** wird festgelegt, daß mit jeder der drei AKP-Regionen ein Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft geschlossen werden soll. Außerdem werden die regionalen Zusammenschlüsse sowie die einzelnen AKP-Staaten (die nicht zu den LDC gehören) aufgeführt, die sich zur Aushandlung von Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit oder von Partnerschaftsabkommen während der zweiten Verhandlungsphase verpflichten. Ferner wird der allgemeine Rahmen dieser Abkommen und nach Möglichkeit der voraussichtliche Gesamtzeitplan angegeben. Diese Abkommen sollen zu einem späteren Zeitpunkt harmonisiert und fusioniert werden, und zwar nach Maßgabe der in den drei AKP-Regionen erzielten Integrationsfortschritte.

Das globale Abkommen soll darüber hinaus allgemeine Bestimmungen über die handelsrelevanten Bereiche - die dann im Rahmen der regionalen Abkommen vertieft werden - enthalten. Industrielle Kooperationsmaßnahmen und Maßnahmen zur Entwicklung des Handels könnten ebenfalls im Rahmen des Globalabkommens durchgeführt werden.

Die gegenwärtigen jährlichen Zollpräferenzen sollen während des drei Jahre dauernden Verhandlungszeitraums aufrechterhalten werden.

Nach dem Global-Abkommen sollen die nicht zu den LDC gehörenden AKP-Staaten, die nicht in Verhandlungen über die Aufnahme eines Reziprozitätselements in ihre Beziehungen zur EU eintreten wollen, oder im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen oder der Nichterfüllung der ursprünglichen Verpflichtungen (nach dem Dreijahreszeitraum) weiterhin Handelspräferenzen im Rahmen des Systems Allgemeiner Präferenzen der Gemeinschaft in Anspruch nehmen können. Ferner wird für die LDC, die keinem mit der EU in Verhandlungen stehenden regionalen Zusammenschluß angehören, die Marktzugangsregelung festgelegt, und zwar auf der Grundlage des gegenwärtigen Besitzstandes und unter Berücksichtigung des Beschlusses des Rats "Allgemeine Angelegenheiten" vom 2. Juni 1997 zugunsten der LDC (im Anschluß an die auf der WTO-Ministerkonferenz in Singapur im Dezember 1996 beschlossenen Aktionsplan), wobei davon ausgegangen wird, daß diese Regelung für sämtliche LDC (AKP-Staaten und andere) gilt.

- in den **regionalen Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit** wird der Zugang der AKP-Staaten zum europäischen Markt geregelt und ein Reziprozitätselement für europäische Ausfuhren eingeführt. Solche Abkommen wären eine wesentliche Etappe auf dem Weg zur allgemeinen Liberalisierung. In diesen Abkommen werden die Regelungen für den Marktzugang beider Parteien sowie Zeitplan und Zeitrahmen für den Abbau der Zölle festgelegt. Außerdem enthalten sie Bestimmungen über eine engere Zusammenarbeit in den anderen handelsrelevanten Bereichen. Festgelegt wird ferner der Zeitraum, nach dem eine erneute Prüfung der Lage notwendig ist, um die inzwischen erzielten Fortschritte bei der Liberalisierung zu würdigen und den Zeitplan für die anschließenden Etappen festzulegen.

- Die **regionalen Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft** könnten über die Wirtschaftskooperation hinaus die schrittweise Einführung einer Freihandelszone entsprechend den WTO-Bestimmungen (kein Sektor ausgenommen, Geltung für annähernd den gesamten Handel, Übergangszeitraum von normalerweise zehn Jahren) und im Einklang mit der gemeinsamen Agrarpolitik vorsehen.

So könnte die Vertiefung der Wirtschaftspartnerschaft durch Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, gegebenenfalls auf dem Umweg über Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit, erreicht werden, die den Handel regeln, das Prinzip der Reziprozität einführen und eine enge Zusammenarbeit in den anderen handelsrelevanten Bereichen vorsehen.

Ein solcher Ansatz würde es gestatten, die wirtschaftlichen Bindungen zwischen den Parteien durch Schaffung weitgehend integrierter Wirtschaftszonen erheblich zu festigen.

5.5 Übereinstimmung mit den WTO-Regeln und Zukunft der Protokolle

Dank der Harmonisierung der von der EU allen LDC gewährten Präferenzregelung sowie des Abschlusses von Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit, die mit den WTO-Regeln und namentlich mit dem GATT-Artikel XXIV über Freihandelszonen vereinbar sind (kein Sektor ausgenommen, Geltung für annähernd den gesamten Handel, Übergangszeitraum von normalerweise 10 Jahren), steht die künftige Handelsregelung der EU langfristig in völligem Einklang mit den WTO-Bestimmungen, so daß am Ende keinerlei Ausnahmeregelungen erforderlich sind.

Welcher Weg auch eingeschlagen wird, so erscheint es kurz- und langfristig doch schwierig, zwischen der EU und den AKP-Staaten eine Handelsregelung einzuführen, für die keine von der WTO zu gewährende Ausnahmeregelung notwendig wäre.

Um die gegenwärtige Regelung während des dreijährigen Verhandlungszeitraums aufrechterhalten zu können, wäre eine Ausnahmeregelung notwendig. Da die schrittweise Einführung der Reziprozität zumindest für einige Regionen nur durch den Abschluß von Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu erreichen ist, wäre außerdem eine Ausnahmeregelung nach Artikel 9 WTO (ähnlich der jetzigen Ausnahmeregelung) oder nach Artikel XXIV Absatz 10 erforderlich. Die Gemeinschaft sollte die Begründung der entsprechenden Bestimmungen gegenüber der WTO sorgfältig vorbereiten. Insbesondere könnte sie darauf hinweisen, welche wesentlichen Vorteile die betreffenden Abkommen für die Entwicklung bedeuten würden, indem sie den AKP-Staaten gestatten, sich, ausgehend von ihrem jeweiligen Entwicklungsstand, leichter den neuen internationalen Gegebenheiten anzupassen.

Ob es zweckmäßig ist, Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft mit Freihandelszonen zu schließen, muß auf jeden Fall genau geprüft werden, und zwar

anhand der Kriterien, die in dem Bericht des Europäischen Rates²⁸ über die Entwicklung der Handelspolitik und die Präferenzabkommen der Gemeinschaft genannt sind, und insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln und den Bestimmungen der gemeinsamen Agrarpolitik. Sollten sich bei dieser Prüfung Unvereinbarkeiten herausstellen, so müßte die EU auf Abkommen mit geringerer Tragweite zurückgreifen, für die eine Ausnahmeregelung beantragt werden müßte - deren Geltungsdauer festzulegen wäre, die aber Gegenstand einer jährlichen Überprüfung wäre. In den kommenden Wochen wird die Kommission prüfen, inwieweit unter Berücksichtigung der in dem genannten Bericht des Europäischen Rates aufgestellten Kriterien die Festschreibung des Ziels des Freihandels in dem globalen Abkommen, das allen AKP-Staaten vorgeschlagen wird, in Betracht zu ziehen ist.

Parallel dazu müßte die Gemeinschaft nach anderen Mitteln und Wegen suchen, um den AKP-Staaten bei der Integration in das Welthandelssystem zu helfen. Zum einen könnten die Länder, die noch nicht WTO-Mitglieder sind, ermutigt werden, dieser Organisation beizutreten; zum andern könnten die der WTO beigetretenen AKP-Staaten aufgefordert werden, ihre Zollsätze schrittweise auf dem tatsächlich angewendeten Niveau zu konsolidieren - natürlich unter Berücksichtigung ihres Entwicklungsstandes und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Sachzwänge.

Die Präferenzen, die im Rahmen der Protokolle für bestimmte Erzeugnisse (Bananen, Zucker, Rindfleisch) gewährt werden, können für die LDC nur beibehalten werden, wenn sie unter eine Ausnahmeregelung nach Artikel XXV.5 des GATT fallen. Das gilt auch für die Länder, die das APS in Anspruch nehmen. Den Ländern schließlich, die mit der EU Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit schließen, können die Vorteile aus den Protokollen vollständig oder teilweise erhalten bleiben, indem diese in angemessener Form in die neuen Abkommen übernommen werden.

Was das Zuckerprotokoll angeht, so könnten sich die EU und die AKP-Länder wegen dessen besonderen Charakters als Übereinkunft zwischen Verbraucher und Lieferant mit genau festgesetzten Mengen darauf einigen, es als gesondertes Abkommen ohne Bezug zu dem globalen Kooperationsabkommen beizubehalten. Um die Übereinstimmung mit der WTO zu wahren, könnte sich in diesem Falle eine Ausnahmeregelung (Artikel 9 WTO) als notwendig erweisen. Ferner könnte es zweckmäßig sein, den entsprechenden Antrag mit einem umfassenderen Antrag im Hinblick auf etwaige sonstige Ausnahmeerfordernisse zu koppeln.

²⁸ Amsterdam, Juni 1997.

6. NEUE WEGE IN DER FINANZIELLEN UND TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

6.1 Forderung nach mehr Effizienz

Die finanzielle Zusammenarbeit stützt sich auf ein Grundprinzip des Abkommens, d.h. auf seinen Vertragscharakter. Das Abkommen bindet die Vertragsparteien langfristig und garantiert ihnen in diesem frei ausgehandelten, auf gegenseitigen Verpflichtungen und einem ständigen Dialog gründenden Vertragsrahmen die Sicherheit und Berechenbarkeit ihrer Beziehungen.

Dieses Prinzip war stets die Stärke des Abkommens und hat zu dem, was als "Lomé-Kultur" zu bezeichnen ist, wesentlich beigetragen. Die operationelle Umsetzung hat indessen seine Grenzen aufgezeigt.

Die Automatik, mit der Finanzmittel bewilligt werden, und die Tendenz der Geber, für leistungsschwache Partner einzuspringen, waren nicht dazu angetan, das von den AKP-Regierungen erwartete echte politische Engagement zu fördern. Es kam insofern zu einer Fehlentwicklung, als die Instrumente der Zusammenarbeit die Politik beherrschten statt ihr zu dienen. Durch ihre zunehmende Vielfalt und Komplexität sind diese Instrumente immer schwerer zu handhaben, besonders wenn sie in ein und demselben Land gleichzeitig eingesetzt werden.

Die Aufgabenverteilung bei der Verwaltung der Hilfe auf Kommission und Nehmerland - wie hoch auch immer ihr "politischer" Wert - stiftet Verwirrung und führt zu Verzögerungen.

In der Praxis der Zusammenarbeit muß sich etwas ändern. Dies ist umso dringlicher, als die von der öffentlichen Meinung geforderte Effizienz unserer Zusammenarbeit ebenso wie die in den Analysen des Grünbuchs hervorgehobene Notwendigkeit einer Differenzierung eine ständige Herausforderung sein muß.

Um eine solche Änderung herbeizuführen, müssen drei Erwägungen miteinander in Einklang gebracht werden:

- grundsätzliche Erhaltung der großen Errungenschaften von Lomé, die die "Lomé-Kultur" ausmachen und heute mehr gelten als je zuvor: Vertragscharakter und Berechenbarkeit;
- Notwendigkeit einer Weiterentwicklung zu einer Partnerschaft mit mehr Eigenverantwortung, zu größerer Effizienz und zu stärkerer Differenzierung;
- Forderung nach Verlässlichkeit beim Mitteleinsatz im Sinne einer verantwortungsvollen Haushaltsführung.

Zu diesem Zweck müssen überprüft werden:

- das Instrumentarium der Zusammenarbeit auf seine Kohärenz;
- die Modalitäten der Mittelbewilligung;

- die Hilfearten;
- die Verwaltungsverfahren.

6.2 Vereinfachung des Instrumentariums

Effizienz und Wirkung der Gemeinschaftshilfe werden durch die Schwierigkeit geschmälert, zwischen einzelnen Instrumenten die Kohärenz zu gewährleisten, wenn sie in oft nahe beieinanderliegenden Bereichen eingesetzt werden und trotz eigener Zweckbestimmung und spezifischer Anwendungskriterien ineinanderwirken. Dieser Nachteil wird allerdings durch einige Initiativen der Gemeinschaft wie die Strategiepapiere für den 8. EEF begrenzt, doch es bleibt der Eindruck von Komplexität, Starrheit und mangelnder Transparenz.

Das bestehende Instrumentarium muß vereinfacht und rationalisiert werden.

Hierbei kann auf zweierlei Weise vorgegangen werden:

(1) Weniger Instrumente

Die Notwendigkeit einer flexibleren Umsetzung der Zusammenarbeit, um den immer differenzierter werdenden und sich ständig verändernden Bedürfnissen gerecht zu werden, läßt es geboten erscheinen, die bestehenden Instrumente in drei separaten Finanzrahmen zusammenzufassen:

- programmierbare Mittel zur Unterstützung der langfristigen Entwicklung. Aus diesem Finanztopf, in dem die Mittel, die gegenwärtig die programmierbare Hilfe, die Strukturanpassung, Stabex und Sysmin ausmachen, zusammengefaßt würden, könnten je nach Maßgabe des Bedarfs und der als bestgeeignet ausgewählten Maßnahme sektororientierte Politiken, institutionelle Reformen, makroökonomische Reformen, dezentrale Akteure oder Einzelmaßnahmen unterstützt werden. Außerdem könnten durch Gewährung zusätzlicher Mittel zur Unterstützung makroökonomischer oder sektoraler Reformen Einbußen bei den Exporterlösen der betreffenden Länder ausgeglichen werden.

Mit anderen Worten, das Anrecht auf einen Ausgleichsmechanismus und die Verwendung der entsprechenden Mittel sind voneinander zu trennen.

Wegen der starken Abhängigkeit zahlreicher Länder von den Schwankungen der Einnahmen (Preise und Mengen) für Grundstoffe erscheint es gerechtfertigt, einen Mechanismus beizubehalten, wenn auch auf der Grundlage eines vereinfachten Berechnungssystems. Allerdings spricht das Gebot einer raschen Auszahlung und einer optimalen Verwendung der Mittel dafür, sie im Rahmen der zur Förderung der Reformen flexibel einzusetzen;

- ein Investitionsfonds zur Förderung des privaten und gewerblichen Sektors durch Direktinvestitionen, des Kapazitätenaufbaus in den

technischen und finanziellen Hilfsdiensten und der Entwicklung der Kapitalmärkte. In einem solchen Fonds würden die jetzigen Zuweisungen für Risikokapital und Zinsvergütungen zusammengefaßt.

Der Fonds würde nach erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen verwaltet, und die Rückflüsse aus den Finanzierungsmaßnahmen würden ihm wieder zufließen. Bei der Verwaltung dieses Fonds im Rahmen der von der Kommission genehmigten Zielsetzungen käme der EIB eine Hauptrolle zu.

In diesem Zusammenhang müssen die Aufgaben der EIB, des ZIE und der Kommission genauer definiert werden;

- ein Finanzrahmen für ihrem Wesen nach unvorhersehbare außergewöhnliche Krisensituationen

Auf diese Weise könnten Flexibilität, Kohärenz und Transparenz der Kooperationspolitik der Gemeinschaft verbessert werden.

(2) die Programmierung muß wieder einen zentralen Platz im Kooperationsinstrumentarium einnehmen

Bei einigen Ländern entfällt nur ein geringfügiger Teil der verfügbaren Mittel auf die Richtprogramme. Nun ist aber die Programmierung vor allen anderen das Instrument, um das es im Politikdialog geht. Um den Ressourceneinsatz auf einige wenige Bereiche konzentrieren zu können, wäre es daher wünschenswert, wenn in die Programmierung für makroökonomische und sektorbezogene Strategien, für die Gemeinschaftshilfe beantragt wird, alle dem jeweiligen Land zur Verfügung stehenden Ressourcen einbezogen werden könnten.

Im übrigen ist zu gewährleisten, daß nichtstaatliche Akteure wie Sozialpartner, privater Sektor, NRO, Gebietskörperschaften usw. an dem Dialog über die Programmierung in vollem Umfang teilnehmen.

Allerdings ist ein solches Vorgehen nicht in allen Ländern in gleicher Weise möglich.

Bei der Programmierung ist eine angemessene Koordinierung mit allen Gebern zu gewährleisten.

6.3 Mittelzuweisung je nach Bedarf und Leistung

Die Automatik, mit der die programmierbaren Mittel zugewiesen werden, wurde bereits eingeschränkt durch die Programmierung in zwei Tranchen, mit der für die Aufteilung der Mittel ein qualitatives Kriterium eingeführt wurde.

In dieser Richtung muß weitergearbeitet werden, und das Kriterium des Bedarfs, das sich hauptsächlich auf Entwicklungsindikatoren stützt, muß durch Leistungskriterien ergänzt werden, die sich auf Erfolg und gute Haushaltsführung

stützen. Dazu muß zunächst den Fehlentwicklungen der Vergangenheit entgegengewirkt werden.

Um dieses gezieltere Vorgehen mit dem Grundsatz der Berechenbarkeit in Einklang zu bringen, müßte eine gleitende Programmierung eingeführt werden, die regelmäßig, beispielsweise alljährlich, zu überprüfen wäre. Diese Zielrichtung entspricht auch der Vorstellung von einer echten Partnerschaft im Rahmen eines ständigen Dialogs.

Ein solches Vorgehen würde auch die Anpassung der Programme eines Landes an die weltweite Konjunkturentwicklung erleichtern.

Voraussetzungen sind:

- Transparenz bei der Anwendung der Leistungskriterien;
- eine veränderte Rolle der Mitgliedstaaten bei der Überprüfung der Programmierung;
- Aufgabe der endgültigen Mittelzusagen an die einzelnen Länder; die zu Beginn des Abkommens für jedes Land angegebenen (Mindest-) Beträge (Berechenbarkeit) hätten bei einem solchen Vorgehen lediglich Richtwertcharakter.

Die Einhaltung der Zusagen und eine erfolgreiche Durchführung der Zusammenarbeit wäre bei einem solchen Vorgehen der beste Garant für größere Finanzströme in die Nehmerländer.

6.4 Veränderte Hilfearten

In einer Welt, in der tiefgreifende Veränderungen zu ständiger Anpassung zwingen, ist die Unterstützung wirtschaftlicher Reformen nach wie vor unerläßlich.

Zugleich ist es wünschenswert, die sektorbezogenen Reformen wieder in den Mittelpunkt der Gemeinschaftshilfe zu stellen.

Eine solche Richtungsänderung erfordert:

- Stärkung und Verbesserung des institutionellen Rahmens und der einheimischen Fähigkeit zur Ausarbeitung politischer Strategien;
- sofern von der Transparenz und der Haushaltsführung her gerechtfertigt und auf der Grundlage von Zusagen im Rahmen des Politikdialogs schrittweise Umstellung der Gemeinschaftsfinanzierung von der Unterstützung von Einzelprojekten auf direkte sektorspezifische Haushaltsbeihilfen zwecks Förderung von Eigenverantwortung und Eigeninitiative.

Die Konditionalität im Sinne einer nichtautomatischen Unterstützung der Reformen muß darauf abzielen, daß die Empfängerländer sich die Reformen selbst zueigen machen, daß die von einer Regierung unternommenen Anstrengungen insgesamt gewertet und nicht nach mehreren spezifischen Kriterien beurteilt werden, und daß diese Anstrengungen in den Dienst einer langfristigen Entwicklung gestellt werden.

Darin liegt der Sinn der im Rahmen der laufenden Beratungen über die Neuformulierung der Konditionalität im Rahmen des SPA (Sonderprogramm für Afrika) eingebrachten Vorschläge.

Diese Neuformulierung ist für die Übernahme der Entwicklungspolitik durch die Staaten selbst sowie für den Aufbau einer echten auf Vertrauen gegründeten Partnerschaft von entscheidender Bedeutung.

Um in vollem Umfang wirksam zu sein, muß die Konditionalität sich aus einer gemeinsamen Sicht der umzusetzenden Politik ergeben.

6.5 Effizientere Mittelverwaltung

Alle Bewertungsstudien haben aufgezeigt, daß die gemeinsame Verwaltung der Hilfe trotz der mit jedem neuen Abkommen eingeführten Verbesserungen durch ihre Schwerfälligkeit die Wirkung der Zusammenarbeit beeinträchtigt.

Welche Alternativen bieten sich an, die sowohl der Forderung nach Effizienz und Zuverlässigkeit der Mittelverwaltung als auch der Eigenverantwortung der Empfänger Rechnung tragen?

Hier ist ein differenziertes Vorgehen angezeigt, bei dem ein Mehr an Eigenverantwortung von einer verantwortungsvollen Staats- und Haushaltsführung abhängig gemacht wird.

Um zu einer Lösung zu kommen, könnte von folgenden Überlegungen ausgegangen werden:

- Ausbau der Haushaltsbeihilfe (siehe oben);
- Übertragung von Befugnissen der Kommission auf ihre Delegationen;
- Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an der Zusammenarbeit;
- Vereinfachung des Abkommens und seiner Verfahren.

7. GEOGRAPHISCHE ZUSAMMENSETZUNG: WAHRUNG DER GESCHLOSSENHEIT DER AKP-GRUPPE BEI EINFÜHRUNG EINER WEITGEHENDEN REGIONALEN DIFFERENZIERUNG

7.1 Globales Abkommen, differenzierte Modalitäten

Entscheidend ist, daß die politische, wirtschaftliche und soziale Partnerschaft zwischen EU und AKP in der Politik der Union und in ihrer Präsenz im Ausland einen festen Platz einnimmt. Hinsichtlich der Zusammensetzung des neuen Abkommens sind jedoch - soll es nicht zu einer geographischen Aufsplitterung der Beziehungen zwischen EU und AKP kommen - zweierlei dynamische Kräfte zu berücksichtigen.

Die Dynamik eines globalen Abkommens beruht auf zwei Grundsätzen, die im Grünbuch beleuchtet werden. Zum einen liegt aus politischer Sicht der Wert eines Zusammenschlusses zwischen EU und AKP in einer multipolaren Welt, in der die Nord-Süd-Beziehungen eine neue Bedeutung erlangen, auf der Hand. Die Union darf die strategische Möglichkeit, mit einer Staatengruppe - einem potentiellen weltweiten Akteur, dessen Vielfältigkeit ihren Interessen bei internationalen Verhandlungen förderlich sein kann - konstruktive Beziehungen aufzubauen, nicht ungenutzt lassen. Zum andern ist den AKP-Ländern, die ihre Solidarität zum Ausdruck bringen, zweifellos an dem Konzept einer geschlossenen AKP-Gruppe gelegen. Diese neue Solidarität manifestiert sich nicht nur auf Regierungsebene - das Erste, was man von jeder Verhandlung erwartet -; sie wird vielmehr auch von zahlreichen Akteuren der zivilen Gesellschaft zum Ausdruck gebracht. So sehen die AKP-Länder in der Partnerschaft zwischen EU und AKP ein zwar vervollkommnungsfähiges aber dennoch einmaliges Modell in den Nord-Süd-Beziehungen. Sie vertrauen auf das gemeinsame Gewicht von AKP-Gruppe und Union auf der Weltbühne und in internationalen Verhandlungen.

Die Dynamik eines differenzierten Ansatzes beruht dagegen auf der regionalen Dimension der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit und der immer größeren Rolle, die die regionale Integration als Entwicklungsfaktor spielt. Mit der Einführung differenzierter Modalitäten in die globale Zusammenarbeit kann auf Besonderheiten, Sachzwänge und bestimmte Interessen der regionalen oder subregionalen AKP-Zusammenschlüsse eingegangen werden; sie entspricht im allgemeinen auch den Bemühungen um Vereinfachung und größere Effizienz der Hilfe durch die Suche nach der bestgeeigneten Interventionsebene und durch Anpassung an die regionalen geographischen Gegebenheiten.

Beides müßte die Union veranlassen, auf ein neues globales Abkommen mit differenzierten, auf die regionalen Besonderheiten und die Integrationsperspektiven zugeschnittenen Modalitäten hinzuarbeiten.

7.2 Drei Ebenen für eine auf regionale Besonderheiten und Integrationsperspektiven abgestellte Differenzierung

Das neue globale Abkommen bildet den Rahmen für die differenzierten regionalen Abkommen; es erstreckt sich auf die Grundelemente der Zusammenarbeit zwischen EU und AKP: allgemeine Ziele, Grundsätze und institutionelle Aspekte. Da aber eine echte Veränderung herbeigeführt werden muß, ist es angezeigt, die Modalitäten eines differenzierten Ansatzes auf Regionalebene (Subsahara-Afrika, karibischer Raum und Pazifischer Ozean) oder Subregionalebene (in Afrika) zu prüfen. Zu viele Differenzierungsarten könnten jedoch der angestrebten Vereinfachung entgegenwirken; es empfiehlt sich daher, die strukturelevanten Elemente der Differenzierung unter Ausklammerung der nebensächlichen festzuhalten, und zwar auf dreierlei Ebenen:

- politischer Dialog und Politikdialog;
- Aushandlung der regionalen Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit;
- Dialog über regionale Integration.

Wichtigstes strukturelevantes Element im Differenzierungssystem ist die Aushandlung mehrerer Abkommen über wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit mit regionalen oder subregionalen Integrationsräumen (karibischer Raum und Pazifischer Ozean bzw. Afrika). Bei den beiden anderen obengenannten Ebenen geht es lediglich um die Festlegung des Aspekts oder der Aspekte, für deren Behandlung sich im Rahmen des globalen Abkommens keine geeignete Ebene findet.

7.2.1 Strukturelevante Elemente eines differenzierten Politikdialogs

Auf politischer Ebene wird neben den im globalen Abkommen festgelegten Hauptaspekten des Dialogs ein spezifischer Dialog vorgeschlagen, der sich auf die regionalen Gegebenheiten bezieht und bei den Initiativen ansetzt, die im Hinblick auf Zusammenarbeit und auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Integration schon am deutlichsten Form angenommen haben.

Dieser differenzierte Dialog muß sich im beiderseitigen Interesse der Union und der betreffenden regionalen Ländergruppe auf einige wenige Schwerpunktbereiche konzentrieren, in denen die Union die Integrationsbemühungen unterstützen kann. Als Themen kommen hierbei Vermeidung und Lösung von Konflikten auf regionaler Ebene, verantwortungsvolle Verwaltung der öffentlichen Mittel, Umgang mit ineinandergreifenden Problemen - Drogen, sonstiger illegaler Handel, Wanderbewegungen, Naturkatastrophen und natürliche Gefahren -, Umweltfragen sowie Stärkung der institutionellen Kapazitäten und demokratischen Strukturen auf Regionalebene in Betracht.

Um die Bedingungen und Kriterien für die Aufnahme des regionalen politischen Dialogs festlegen zu können, sind die bereits bestehenden oder potentiellen regionalen Zusammenschlüsse in Afrika - Westafrika, Ostafrika, Zentralafrika, südliches Afrika und Indischer Ozean -, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean nach der Art ihres Zusammenschlusses in Kategorien einzuteilen. Der Dialog muß vorzugsweise bei den Integrationsinitiativen ansetzen, die die größte Aussicht auf Bestand haben.

7.2.2 Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und regionalen Zusammenschlüssen

Die Vertiefung der wirtschaftlichen Partnerschaft durch Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit mit regionalen Zusammenschlüssen bilden das Herzstück des neuen differenzierten Ansatzes.

Der Zweck der regionalen Wirtschafts- und Handelsabkommen, die sich auf die Grundelemente, die Grundsätze und die Ziele des globalen Abkommens stützen, ist:

- eine Neubelebung der Zusammenarbeit zwischen EU und AKP auf angemessenerem Niveau durch Vereinbarung der Anwendungsbereiche einer neuen dynamischen Handelsregelung, durch die Entwicklung gemeinsamer Wirtschaftsinteressen und damit stärkere Einbindung der Wirtschaftsakteure der Union und der betreffenden AKP-Region;

- die Aufrechterhaltung eines besonderen Verhältnisses zu den AKP-Partnern durch das Angebot an Untergruppen, ihren Rückstand gegenüber den Partnern anderer Wirtschaftsabkommen, die die Union mit anderen Regionen geschlossen hat, aufzuholen.

Das vorgeschlagene Vertragssystem (regionale Abkommen im Rahmen eines globalen Abkommens) ermöglicht ein hinreichend flexibles Vorgehen, das der Dynamik regionaler Integrationsprozesse und der Veränderlichkeit ihrer geographischen Zusammensetzung Rechnung trägt.

7.2.3 Spezifischer Dialog über regionale Integration

Im Rahmen der Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit ist der politische Wille zur regionalen Integration ein entscheidendes Differenzierungselement, was der Priorität entspricht, die der Unterstützung regionaler Integrationsbestrebungen in der Zusammenarbeit zwischen EU und AKP eingeräumt wird (Kapitel 4.2.3).

Der spezifische Dialog ist im Zusammenhang mit der Aushandlung und Abfassung der Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu führen; dabei ist vor allem zu berücksichtigen, wieweit Zusammenschlüsse, regionale Organisationen und nationale Regierungen auf dem Weg zur wirtschaftlichen Integration gekommen sind. Insbesondere bietet er die Möglichkeit zu einer differenzierten Behandlung je nach Bewertung des Finanzhilfebedarfs, um den vorübergehenden Auswirkungen der Integration auf Haushalt und Zahlungsbilanz zu begegnen.

Für Länder, die voraussichtlich in absehbarer Zeit einem regionalen Zusammenschluß beitreten, könnte zu ihrer Vorbereitung auf den Beitritt eine spezifische Behandlung - finanzielle und technische Hilfe - in Betracht gezogen werden.²⁹

Als Ergänzung zu den Instrumenten für den Strukturanpassungsprozeß werden Solidaritäts- und Kohäsionsmechanismen geschaffen, um die am wenigsten entwickelten Länder und Provinzen innerhalb eines regionalen Zusammenschlusses in der Übergangszeit zu unterstützen.

7.3 Ein nach außen offenes Abkommen mit der Möglichkeit zur Aufnahme neuer Kandidaten oder zur Ausdehnung einzelner Bestimmungen auf andere Antragsteller

Das Abkommen zwischen der EU und den AKP-Ländern war stets nach außen offen, so daß ihm im Laufe der Zeit zahlreiche Länder beitreten konnten; so stieg die Zahl der Unterzeichnerstaaten von 46 im Jahre 1975 auf heute 71. Diese Möglichkeit muß auch in Zukunft die Regel bleiben.

²⁹ beispielsweise zusammenhängende Programme für den wirtschaftlichen Wiederaufbau bzw. zur Vermeidung von Konflikten zwecks einer schrittweisen Eingliederung von Ländern wie Kongo, Ruanda und Burundi in ihren regionalen Integrationsraum.

Aufgrund der Stellung der LDC in der AKP-Gruppe, sowie der Priorität, die der Armutsbekämpfung eingeräumt wird, können einzelne Bestimmungen des künftigen Abkommens über den Vertragsrahmen der EU-AKP-Beziehungen hinaus auf andere Länder mit vergleichbarem Entwicklungsstand ausgedehnt werden. Ein Beispiel für diesen Ansatz ist die für die LDC geplante neue Regelung des Zugangs zum Gemeinschaftsmarkt.

Den zweiten Grund für eine potentielle Ausdehnung liefern das Prinzip einer Regionalisierung der Wirtschaftsabkommen und die Berücksichtigung der Komplementarität von AKP- und anderen Ländern innerhalb einer geographischen Region.

In diesem Rahmen müssen die EU- und AKP-Partner gemeinsam die Grundsätze und Mechanismen für etwaige teilweise oder vollständige Beitritte festlegen. Die neuen Abkommen stehen im Zeichen einer dynamischen Perspektive für Entwicklung und Partnerschaft. Dieser Rahmen gegenseitiger Verpflichtungen dürfte die nötige Flexibilität bieten, die neue Lösungen für neue Probleme ermöglicht.

ANHANG - Der Konsultationsprozeß

Nach der Veröffentlichung des Grünbuchs der Kommission "über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert - Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft" (KOM(96)570 vom 20. November 1996) wurde in den europäischen Institutionen, in den Mitgliedstaaten und in den AKP-Staaten sowie in allen interessierten Kreisen die Diskussion aufgenommen.

1. KONSULTATIONEN IN DEN EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN

- Das Europäische Parlament bestimmte Herrn Martens zum Berichterstatter für das Grünbuch. Der Bericht (PE 223.237) wurde am 16. September 1997 vom Ausschuß für Entwicklung und Zusammenarbeit angenommen und dem Plenum am 2. Oktober.
- Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nahm am 10. Juli 1997 eine Stellungnahme zum Grünbuch an (CES 775/97).

2. KONSULTATION DER MITGLIEDSTAATEN UND DER AKP-STAATEN

Informelle Konsultationen fanden im Rat der EU, im AKP-EG-Ministerrat und auf einer auf Initiative eines Mitgliedstaats veranstalteten informellen EG-AKP-Ministerkonferenz statt.

3. KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE (AUFGEFÜHRT SIND NUR VON DER KOMMISSION AUSGEGANGENE INITIATIVEN)

Auf Initiative der Europäischen Kommission in den Mitgliedstaaten veranstaltete Beratungsforen

- **SPANIEN**, Madrid, 13. Februar 1997: Forschungs- und Spezialisierungsverband für spanisch-amerikanische Fragen/Europäisches Zentrum für internationale Zusammenarbeit
- **SCHWEDEN**, Stockholm, 21. März 1997: Nordisches Afrikainstitut
- **GRIECHENLAND**, Athen, 8. April 1997: Hellenisches Zentrum für Europäische Studien
- **FRANKREICH**, Paris, 14. und 15. April 1997: SOLAGRAL
- **BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**, Bonn, 16. April 1997: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und Büro der Europäischen Kommission in Bonn
- **PORTUGAL**, Lissabon, 21. und 22. April 1997: Institut für Sozialwissenschaften der Universität Lissabon
- **ÖSTERREICH**, Wien, 28. April 1997: Institut für Wirtschaft und Politik und Österreichischer Industrieverband

- **IRLAND**, Dublin, 13. Mai 1997: Zentrum für Entwicklungsstudien
- **ITALIEN**, Rom, 15. Mai 1997: Gesellschaft für Internationale Entwicklung
- **FINNLAND**, Helsinki, 22. Mai 1997: Universität Helsinki
- **BELGIEN**, Brüssel, 29. und 30. Mai 1997: Europäisches Forum für einen Nord-Süd-Generationsvertrag
- **DÄNEMARK**, Kopenhagen, 18. Juli 1997: MS & IBIS
- **VEREINIGTES KÖNIGREICH**, London, 19. Juli 1997: Institut für Entwicklung in Übersee
- **LUXEMBURG**, Luxemburg, 9. Juli 1997: Außenministerium
- **NIEDERLANDE**, Den Haag, 12. September 1997: Institut für Soziale Studien

Von der Kommission in den drei Regionen Afrika, karibischer Raum und Pazifischer Ozean veranstaltete Seminare

- **DOMINIKANISCHE REPUBLIK**, Santo Domingo, 25.-27. März 1997: Dominex
- **FIDSCHI**, Suva, 22. und 23. Mai 1997: The Crown Agents
- **GHANA**, Accra, 8.-10. Juni 1997: Ramel Business Service.

Abschlußkonferenz:

BRÜSSEL, 29.-30. September 1997; Club de Bruxelles

Vorbereitende Sitzung mit den Berichterstatlern der Beratungsforen (MS) und der regionalen Konsultationen (AKP), 26.-27. September 1997.

06.02.98

Beschluß
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament:

"Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP)"

KOM(97) 537 endg.; Ratsdok. 12212/97

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.