

AKP-EU-Beziehungen machen Halbzeitbilanz

ABKOMMEN UM WEITERE FÜNF JAHRE VERLÄNGERT / ÜBEREINKUNFT ÜBER ILLEGALE EINWANDERUNG VERSCHOBEN

Einleitung

Vom 18. bis 22. Juni fand die 35. gemeinsame AKP-EU-Versammlung und die 91. Sitzung des AKP-Ministerrates in Ouagadougou/Burkina Faso statt. Zu den AKP-Staaten gehören 79 Länder aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik. Ihre Vertragspartner sind die mittlerweile 27 EU-Mitgliedsstaaten.

Auf der Tagungsordnung stand die gemäß dem Cotonou-Vertrages alle fünf Jahre vorgesehene Überarbeitung der AKP-Vereinbarung. Es wurden Handelsfragen und andere aktuelle Fragen in den Beziehungen der AKP-Mitgliedsstaaten behandelt.

In folgenden Punkten wurde der AKP-Vertrag fortgeschrieben.

1. Bessere Einbindung der nationalen Parlamente bei regionalen AKP-Programmen
2. Einbindung der Afrikanischen Union in den AKP-EU-Prozess
3. Anpassungen in Fragen der Menschenrechte
4. Überarbeitung der Vereinbarungen über Finanzhilfen
5. Einführung des Begriffs der Sozialen Marktwirtschaft in den Cotonou-Vertrag

6. Anpassung der Regeln in den Bereichen Zucker, Bananen und Baumwolle an die neuen EU-Vorschriften

Das Problem der illegalen Einwanderungen, das insbesondere die europäischen Staaten interessierte, wurde auf 2011 verschoben. Hierüber konnten sich die AKP-Staaten und die EU nicht einigen. Ebenso fanden die vom Präsidenten von Burkina Faso, Blaise Compaoré, vorgetragene Herausforderungen, bis auf den Punkt Klimawandel, nur unzureichende Berücksichtigung. Nach Einschätzung des Präsidenten sehen sich die AKP-Staaten vor allem folgenden Herausforderungen gegenüber:

1. Lebensmittelkrise
2. Kampf gegen die Armut
3. Die Folgen der Finanzkrise
4. Rückgang der Entwicklungshilfe
5. Klimawandel

Zu diesen Herausforderungen kommen noch die Anpassungen hinzu, die die AKP-Staaten aufgrund der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der Europäischen Union, der neuen DOHA-Verhandlungen und der veränderten institutionellen Architektur der EU in Folge des Lissabon-Vertrages leisten müssen.

Der AKP-Rahmen

Der rechtliche Rahmen des Treffens in Burkina Faso und der Überarbeitung der Partnerschaft zwischen Europa und den AKP-Staaten ist das Abkommen von Cotonou aus dem Jahre 2000. Am 23. Juni 2000 wurde in Cotonou/Benin ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten für 20 Jahre unterzeichnet. In Artikel 95 Absatz 3 des Abkommens ist vorgesehen, alle fünf Jahre das Abkommen zu überarbeiten und an aktuelle Entwicklungen anzupassen. Nach dem Vertrag müssen die Verhandlungen für eine Überarbeitung rund 10 Monate vor Ablauf der Vertragsfrist beginnen. Folgerichtig begannen die Gespräche über die Aktualisierung bereits im Mai 2009. Die Verhandlungen führten dann im März 2010 in Brüssel zu einer Einigung. Das Treffen in Burkina Faso ist die rechtlich verbindliche politische Entscheidung über die bereits vorher von den Experten ausgehandelten Änderungen im Vertrag. Das Abkommen von Ouagadougou ist somit die zweite Fortschreibung des Cotonou-Vertrags von 2000 und stellt gleichzeitig eine Halbzeitbilanz des Cotonou-Abkommens dar.

Das Abkommen von Cotonou ist nicht nur ein reines Handelsabkommen, sondern ein Partnerschaftsabkommen, welches auch Entwicklungsaspekte mit einschließt und somit neben Wirtschafts- auch Sozialfragen und einen politischen Dialog beinhaltet.

Die Partnerschaft zwischen der EU und den AKP-Staaten existiert bereits seit über 50 Jahren. Die ersten Abkommen waren die Vereinbarungen von Yaoundé I und II (Kamerun) aus den Jahren 1963-1969 und 1969-1975. Daran schlossen sich die Lomé I bis Lomé IV Abkommen von 1975 bis 2000 an. Im Jahr 2000 wurde das aktuelle Cotonou-Abkommen unterzeichnet. Damals war es noch ein Abkommen zwischen den 79 AKP-Staaten und 15 EU-Mitgliedsstaaten.

Das Cotonou-Abkommen regelt auch den Marktzugang zur EU und Preisreferenzen

für die AKP-Staaten und beinhaltet auch Elemente, die eine umfassende Diskussion über Möglichkeiten und Bedingungen von Entwicklung ermöglichen.

Die Fortschreibung des Cotonou-Abkommens

Die Fortschreibungen des Cotonou-Abkommens aus dem Jahr 2000 dienen dazu, das Abkommen jeweils an aktuelle politische Entwicklungen anzupassen. Die erste Fortschreibung des Abkommens fand im Jahr 2005 statt. Mit der nun in Burkina Faso unterzeichneten zweiten Fortschreibung sollen vor allem folgenden Entwicklungen in den AKP-Prozess integriert werden:

Die bessere Einbindung der nationalen und regionalen Parlamente sowie der Afrikanischen Union. Die Überarbeitung des Artikels 6 des Abkommens trägt der Gründung der Afrikanischen Union im Jahr 2002 Rechnung. Die Afrikanische Union, die aus der Organisation Afrikanischer Staaten hervorgegangen ist, spielt eine immer größere Rolle bei der Übernahme von afrikanischer Eigenverantwortung. Insbesondere bei Friedensmissionen und dem Aufbau einer Sicherheitsstruktur auf dem Kontinent unterstützt die internationale Staatengemeinschaft zunehmend die Afrikanische Union. Diese Entwicklung bekam in den letzten Jahren eine Dynamik, die zu Recht in den AKP-Prozess mit eingebunden wird. Gleiches gilt für die Bedeutung der existierenden Regionalorganisationen. Einige, wie die westafrikanische ECOWAS, spielen eine zunehmend bedeutendere Rolle für die Sicherung des Friedens und der Stabilisierung von Demokratieprozessen.

Die Einbindung der nationalen Parlamente ist ebenfalls sehr zu begrüßen. Dies wird die Bedeutung der nationalen Parlamente im Rahmen der jeweiligen politischen Systeme stärken. Wie die Diskussionen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Union zeigen, ist es darüber hinaus wichtig, dass die nationalen Parlamente frühzeitig mit eingebun-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

WESTAFRIKA

DAVID ROBERT

24. August 2010

kas.de/benin

www.kas.de

den werden. Die öffentliche Meinung gewinnt auch in vielen AKP-Staaten zunehmend an Bedeutung, und dies macht eine Einbindung der nationalen Parlamente zunehmend erforderlich. Diese Neuerung im AKP-Prozess ist eine Anpassung an laufende Entwicklungen wie auch eine Förderung der Demokratisierung der politischen Kultur in den einzelnen AKP-Staaten.

Erweiterung des politischen Dialoges

Mit dem Cotonou-Abkommen im Jahr 2000 wurde der AKP-Prozess von Handels- und Wirtschaftsfragen um einen politischen Dialog erweitert. Damit wurde der Erkenntnis Rechnung getragen, dass Entwicklung eine umfassendere Reflexion über die Rahmenbedingungen benötigt. Mit der Revision des Abkommens wird der Politische Dialog in Artikel 8 nochmals genauer definiert.

Aufgenommen wurde das Ziel der Förderung der Multilateralen Zusammenarbeit und auch, dass Fragen der regionalen und kontinentalen Integration Gegenstand des Politischen Dialoges sein können. Darüber hinaus werden Fragen des Klimawandels und der Effektivität von Entwicklungshilfe ausdrücklich genannt. Ganz allgemein können alle globalen und Branchenfragen Gegenstand der Konsultationen sein.

Zusätzlich eingebunden werden sollen die Regionalorganisationen und die Afrikanische Union. Dies bedeutet, dass der Kreis der Gesprächsteilnehmer erweitert wird, zumal in der Afrikanischen Union nicht nur AKP-Mitglieder sind.

Der neue Artikel 8 des Abkommens unterstreicht, dass die EU und die AKP-Staaten zukünftig ohne Tabus über alles reden wollen.

Dies bedeutet für die Zukunft, dass es einzelnen Staaten schwerer fallen wird, unangenehme Diskussionen über bestimmte Themen zu umgehen. Gleichzeitig steigt aber auch die Erwartungshaltung gegenüber der EU. Wer überall mitreden will, muss damit rechnen, überall

auch mit in die Verantwortung genommen zu werden.

In Artikel 10 des Abkommens werden nun erstmals auch die nationalen Parlamente und die kommunalen Vertretungen mit in den Cotonou-Prozess eingebunden.

Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft findet erstmals in Artikel 10 Abschnitt 2 des Vertrages Eingang in den AKP-Prozess. Bisher sprachen die Verträge immer nur von Marktwirtschaft und legten Wert auf die Transparenz der Wettbewerbsregeln. Diese Forderung wurde allerdings immer mit der Forderung nach einer Sozialpolitik gekoppelt.

Neu im politischen Dialog ist auch das verstärkte Augenmerk auf den sicherheitspolitischen Bereich und dem Aufbau einer Sicherheitsstruktur in Afrika. In Artikel 11 kommen die Partner überein, dass die Verbesserung der Sicherheitslage in Afrika nicht isoliert betrachtet werden kann. Ohne Entwicklung und Reduzierung der Armut kann es keinen Frieden und keine dauerhafte Sicherheit in Afrika geben. Ebenso wird es, so der Artikel 11, ohne Frieden und Sicherheit keine nachhaltige Entwicklung geben. Aus diesem Grund, so die Vertragspartner, ist der politische Dialog wichtig und muss weiterentwickelt und verstärkt werden.

Die Ausdehnung des Politischen Dialogs in den Sicherheitsbereich ist von grundlegender Bedeutung. Hierbei geht es nicht nur um den Aufbau einer Sicherheitsstruktur vor allem in Afrika, unter Einbeziehung der Afrikanischen Union, sondern auch um den entschiedenen Kampf gegen organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Piraterie, Waffenhandel etc.

All dies sind Herausforderungen, die die AKP-Staaten zunehmend betreffen und zu ihrer Destabilisierung beitragen könnten, was wiederum alle Bemühungen um Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum dieser Staaten konterkarieren würde.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

WESTAFRIKA

DAVID ROBERT

24. August 2010

kas.de/benin

www.kas.de

Die Artikel 31 und 32 des Abkommens wurden komplett neu gefasst und widmen sich den Herausforderungen von HIV/AIDS und dem Klimawandel. Die AKP-Staaten sollen bei der Entwicklung einer umfassenden Anti-AIDS-Politik unterstützt werden. AIDS wird durch Artikel 31 ins Zentrum der Überlegungen gerückt. Es wird als großes Entwicklungshindernis anerkannt, bei dessen Lösung die AKP-Staaten verstärkte Unterstützung brauchen. Die Aufnahme in den politischen Dialog zeigt auch, das Problem wird in all seinen Dimensionen wahrgenommen. Es ist für die AKP-Staaten nicht mehr nur ein Gesundheitsproblem, sondern eine politische Herausforderung.

Artikel 32 unterstreicht, dass der Klimawandel das Erreichen der Millenniums Ziele bedroht und dass die AKP-Staaten in ganz besonderer Weise unter dem Klimawandel leiden. Aus diesem Grund sollen die AKP-Staaten dabei unterstützt werden, eine Klimaschutzpolitik zu entwickeln. Diese Unterstützung soll einmal im Rahmen des Politischen Dialoges erfolgen und zum anderen durch finanzielle Hilfen, durch die Förderung des Schutzes der natürlichen Ressourcen und durch den Aufbau einer umweltschonenden Energieversorgung.

Nicht in den Politischen Dialog aufgenommen wurde die Frage der Migration. Obwohl von der EU gewünscht, gab es hierzu keine Vereinbarung. In Verhandlungen ab 2011 soll dieses Thema noch einmal aufgenommen werden. Die AKP-Staaten sind der Meinung, das Problem der Migration soll jeder Staat bilateral mit der Europäischen Union verhandeln.

Themen des Ministerrates

Der Ministerrat behandelt nach Artikel 38 des Cotonou-Abkommens Handelsfragen und alle anderen für die Vertragspartner wichtigen Fragestellungen. Im Zentrum der Gespräche im Ministerrat standen die Sorgen der AKP-Staaten, von der EU im Bereich Landwirtschaft benachteiligt zu werden.

Im Zentrum der Kritik stand ferner das Freihandelsabkommen der EU mit den Staaten Zentralamerikas. Die Länder Zentralamerikas, die nicht zu den AKP-Staaten gehören und deren Konkurrenten auf dem EU Markt sind, bekommen durch das Freihandelsabkommen ähnliche Vorteile wie die AKP-Staaten. Die AKP-Staaten sehen durch dieses Abkommen ihre Wirtschaftsinteressen massiv beeinträchtigt und kritisieren, dass die EU sie noch nicht einmal über dieses Abkommen informiert habe. Weitere Kritikpunkte im Ministerrat waren die EU-Subventionen im Agrarbereich. Behandelt wurden die Bereiche Bananen, Zucker und Baumwolle.

Bananen

Bananen stellen weltweit die vierthäufigste Kulturfrucht nach Reis, Weizen und Mais dar. Sie spielen somit eine große Rolle bei der Lebensmittelversorgung in der Welt. Nur 21% der Bananenproduktion gehen auf den Weltmarkt in den Export. Der überwiegende Teil der Banane wird national oder regional verzehrt.

Der Weltmarkt wiederum wird von fünf großen Konzernen dominiert, welche 80% des Weltmarktes kontrollieren. Dadurch ergeben sich für die AKP-Staaten beim Preis große Abhängigkeiten. Hinzu kommt, dass die EU 2007 eine Reform des Bananemarktes in der EU durchgeführt hat, welche dazu führte, dass seitdem mehr Subventionen an die europäischen Bananenproduzenten fließen. Die Subventionen stiegen von 280 Mio. Euro auf 338 Mio. Euro an. EU-Bananen werden vor allem in Zypern, Südportugal, auf den Kanarischen Inseln und in einigen französischen Überseegebieten angebaut.

Zucker

Auf dem Zuckermarkt sind die Interessen der AKP-Staaten insbesondere durch das Freihandelsabkommen der EU mit den Staaten Zentralamerikas berührt. Durch das Abkommen bekommen die Konkurrenten auf dem Zuckermarkt aus Zentralamerika den gleichen Marktzugang wie die AKP-Staaten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

WESTAFRIKA

DAVID ROBERT

24. August 2010

kas.de/benin

www.kas.de

Ferner forderten die AKP-Minister die EU auf, bei der für 2013 anstehenden Reform des Zuckermarktes in der EU die Interessen der AKP-Staaten zu berücksichtigen. In der Vergangenheit wurden im Zuckerbereich große Investitionen vorgenommen, deshalb sind die Staaten darauf angewiesen, dass die Zuckerpreise auch über 2013 hinaus stabil bleiben. Alleine das Auslaufen des Zuckerabkommens im Jahr 2009 verursachte einen Preisverfall von 36% auf dem Zuckermarkt. Hinzu kamen noch die schwierige Wirtschaftslage in den EU Staaten und der Effekt des schwachen Euro.

Baumwolle

Der dritte Wirtschaftssektor, mit dem sich die AKP-Minister befassten, war der Baumwollmarkt. Hier gelten die Sorgen nicht der EU sondern den USA, die massiv ihre Baumwolle subventioniert. Von den 79 AKP-Staaten produzieren 36 Länder Baumwolle.

Der Ministerrat der AKP ist ein Forum, das sich mit wichtigen Fragen beschäftigt, auch wenn diese keinen Bezug zum EU-Partner haben.

In einer unilateralen Erklärung stellten die AKP-Staaten noch einmal ihre Position zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU dar und auch zu den Handelsabkommen in den Bereichen Bananen, Zucker und Baumwolle. Bei diesen Themen gab es keine Einigung zwischen der EU und den AKP-Staaten. Weder bei den Agrarsubventionen noch bei den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, die die AKP-Staaten als eine Bedrohung ihrer Interessen ansehen, konnte oder wollte sich die Europäische Union bewegen.

Bilanz

Obwohl die zweite Revision des Cotonou-Abkommens die politische Dimension der Partnerschaft zwischen den 27 Staaten der Europäischen Union und den 79 AKP-Staaten erheblich gestärkt hat, bleiben wichtige Fragen unberührt. Insbesondere in der Frage der Agrarsubventionen der

Europäischen Union kamen die Partner nicht weiter. Da es sich hier um die Hauptexportgüter der AKP-Staaten handelt, ist die Stagnation in der Subventionsfrage ein großes Problem für die Staaten der südlichen Hemisphäre.

Ansonsten sind die Vereinbarungen von Ouagadougou natürliche Anpassungen an die veränderte politische Welt der letzten Jahre. Hierzu zählt die Einbindung der Afrikanischen Union, die verdeutlicht, dass die afrikanischen Staaten in den letzten Jahren einen Schritt weitergekommen sind, ihre Probleme in die eigene Hand zunehmen.

Auch dass der Klimawandel Eingang gefunden hat und dass das HIV/AIDS-Problem in seiner ganzen politischen Dimension erfasst wird, könnte den Cotonou-Prozess stärker verändern als z.Zt. denkbar.

Dass der Begriff Soziale Marktwirtschaft in den Vertrag aufgenommen wurde, ist aus deutscher Sicht ein ermunterndes Zeichen. Es gibt Anlass zu der Hoffnung, dass Wirtschaft und Sozialpolitik in den AKP-Staaten nicht mehr als getrennte Bereiche gesehen werden. Eventuell wird dies auch dazu beitragen, dass das europäische Drängen nach wirtschaftlicher Liberalisierung nicht mehr nur mit einer unsozialen Politik gleichgesetzt wird. In diesem Sinne könnte der AKP-Prozess einen Beitrag zur Globalisierung der Sozialen Marktwirtschaft leisten.

Das Ausklammern der Migrationsproblematik ist aus europäischer Sicht sicherlich ein Schwachpunkt der Vereinbarung von Ouagadougou. Das Abkommen von Ouagadougou ist jedoch der Ausdruck eines ganzheitlichen Politikansatzes. Es geht nicht mehr nur um Handelsfragen, sondern darum dass möglichst alle Faktoren, welche Entwicklung hindern oder fördern können, Gegenstand der Gespräche sein sollen. Ziel ist eine umfassende Partnerschaft.