
Das Abkommen von Cotonou unter besonderer Berücksichtigung des neuen Handelsregimes

Birga Friesen*

Inhalt	
A. Einführung	420
I. Geschichte der europäischen Entwicklungspolitik	421
II. Fazit nach fast 50 Jahren der Kooperation	423
B. Das Cotonou-System	424
I. Die Notwendigkeit eines neuen Abkommens, insbesondere das Problem der WTO-Konformität	424
II. Der Abschluss des Cotonou-Abkommens	430
1. Die fünf Säulen der Zusammenarbeit	431
a) Politische Dimension	431
b) Armutsbekämpfung	433
c) Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure	433
d) Cotonou-Handelsregime	434
e) Reform der Finanzierung	436
2. Zusammenfassung: Die Innovationen von Cotonou im Überblick	437
III. Aktueller Stand, insbesondere der Abschluss von EPAs	437
1. Die Bilanz der bisherigen EPA-Verhandlungen (Stand: August 2009)	438
2. Die Position der AKP-Staaten	439
3. Der Standpunkt der Kommission	443
4. Das Cotonou-Handelsregime als Lösung des Streits um die mangelnde WTO-Konformität?	444

* Dipl. iur. Birga Friesen ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Universität des Saarlandes von Prof. Dr. Werner Meng. Der vorliegende Beitrag ist die überarbeitete Fassung der im Rahmen des Seminars „Außenbeziehungen der EG“ zur Diskussion gestellten Seminararbeit.

5. Der Sonderfall Südafrika	446
6. Ausblick	448
IV. Kritische Bewertung der Praktikabilität der Zielsetzungen	450
C. Resümee und abschließende Betrachtungen	453

A. Einführung

„*The pierced jar will hold water only if all the people come together to plug its holes with their fingers*“¹ lautet die Interpretation des für das Abkommen von Cotonou gewählten Symbols, das einen mit zahlreichen Löchern versehenen und von vier Händen in die Höhe gehaltenen Krug zeigt. Aber kann der Krug das Wasser halten oder fließt doch noch Wasser hindurch?

Die Europäische Union (EU) hat sich durch den Abschluss des in vieler Hinsicht innovativen Partnerschaftsabkommens von Cotonou hohe Ziele gesetzt: Armutsbekämpfung steht an oberster Stelle, dicht gefolgt von der erfolgreichen Integration der Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) in die Weltwirtschaft und die endgültige Überwindung von Korruption.² Zur Entwicklung unter demokratischer Staatsführung und letztlich zur Überwindung der Armut setzt die EU dabei auf wirtschaftliche Partnerschaft.

Doch die Stimmen der Kritiker sind lauter denn je: von „kolonialer Knebelung“ und „zerstörerischen Strukturanpassungsprogrammen“³ ist die Rede. Darüber hinaus wird der EU eine undemokratische Verhandlungsführung und eine „Friss-oder-Stirb“-Haltung⁴ vorgeworfen. Die EU handle nur in eigenem wirtschaftlichem Interesse und beute die ärmsten Länder der Welt aus.

Der Krug scheint an vielen Stellen undicht zu sein. Wo stehen wir also? Geht es um einen Aufbruch zu neuen Ufern oder doch nur um Neokolonialismus im Gewande der Humanität?

¹ Europäische Kommission, ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000, The ACP-EU Courier, 2000.

² Moreau, The Cotonou Agreement – new orientations, The Courier, Special Issue – Cotonou Agreement, 2000, S. 7.

³ Ramonet, Afrika sagt nein, Le Monde diplomatique Nr. 8476 v. 11.1.2008, S. 1.

⁴ Draper/Khumalo/Sidiropoulos, South Africa: Why South Africa Should Take Lead in Ending EPA, Business Day v. 19.12.2007, <http://www.businessday.co.za/Articles/Content.aspx?id=41776> (26.8.2009).

Vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung der europäischen Entwicklungspolitik sowie der Erläuterung der tragenden Säulen des Abkommens von Cotonou soll im Folgenden der aktuelle Stand des Partnerschaftsabkommens, insbesondere die Problematik bezüglich der Verhandlungen zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA), die bis zum 1. Januar 2008 abgeschlossen werden sollten, geprüft werden. Es soll unter Berücksichtigung der kritischen Haltung von Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) der Frage nachgegangen werden, ob Wirtschaftspartnerschaftsabkommen einen adäquaten und insbesondere WTO-konformen Ersatz zum bisher geltenden einseitigen Präferenzsystem bieten oder ob mit ihnen letztlich nur die endgültige Verarmung der AKP-Staaten bewirkt wird.

Des Weiteren soll das Abkommen von Cotonou vor dem Hintergrund der Praktikabilität der Zielsetzungen und damit vor allem die Frage nach der Effektivität politischer Konditionalität kritisch betrachtet werden. Führt die Bindung von Entwicklungshilfe an Voraussetzungen wie demokratische Staatsführung tatsächlich zur Entwicklung eines Landes oder sollte *good governance* als eigenes Entwicklungsziel verstanden werden, das mit einer eigenständigen Strategie verfolgt werden muss?

I. Geschichte der europäischen Entwicklungspolitik

Am 9. Mai 1950 erklärte der französische Außenminister *Schumann*, Europa werde mit vermehrten Mitteln die Verwirklichung einer seiner wesentlichsten Aufgaben verfolgen: die Entwicklung des afrikanischen Erdteils.⁵ Auf welche Weise und mit welchen Mitteln die europäische Gemeinschaft dieser Erklärung *Schumanns* in den vergangenen Dekaden nachgekommen ist, soll im Folgenden dargestellt werden.

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit wurzelte zunächst vor allem in dem Interesse Frankreichs, seinen Kolonien und Überseegebieten, die trotz der besonderen Beziehungen zu ihrem Mutterland den Status von Drittländern hatten, eine Sonderstellung einzuräumen.⁶ Die am 25. März 1957 unterzeichneten Römischen Verträge sahen daraufhin in ihrem vierten Teil die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete vor (Art. 131-136a EWG).⁷ Hierdurch sollte deren Teilhabe an der wirtschaftlichen Integration Europas ermöglicht werden. Darüber hinaus wurde ein Jahr später der erste Europäische Entwicklungsfonds mit einem Volumen von 581 Mio. ECU gegründet.⁸

⁵ *Schuman*, Erklärung vom 9. Mai 1950, http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_de.htm (26.8.2009).

⁶ *Liebmann*, Leitfaden zur europäischen Entwicklungszusammenarbeit, 1993, S. 10.

⁷ Jetzt Art. 182-188 EG.

⁸ *Jochem/Sell*, Die realwirtschaftliche Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten: Ein Beispiel für Politikversagen?, 1995, S. 60.

Nur wenige Jahre nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags hatten fast alle Kolonialgebiete der Mitgliedsstaaten ihre Unabhängigkeit erlangt. Nach dem Zusammenschluss 18 ehemaliger Kolonien zur Gruppe der Assoziierten Afrikanischen Staaten und Madagaskar (AASM) unterzeichneten diese mit den damals sechs Mitgliedstaaten der EWG am 20. Juli 1963 in Yaoundé, der Hauptstadt Kameruns, das erste frei ausgehandelte Abkommen. Vorrangiges Ziel des Abkommens sollte die Weiterentwicklung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen sowie die Diversifizierung der Wirtschaft insbesondere der assoziierten Staaten sein.⁹

Der Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1973 und der damit einhergehende enorme Anstieg der kontrahierenden Parteien machten neue Verhandlungen erforderlich.¹⁰ Die insgesamt vier nach der Hauptstadt von Togo benannten, von den Mitgliedern der EWG und der AKP-Staaten¹¹ unterzeichneten Lomé-Abkommen – 1975 begonnen und in fünfjährigen Zeitabschnitten jeweils erneuert – gaben der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der EG mit den AKP-Staaten ihr neues Gesicht.¹²

Ziel dieser Partnerschaft sollte die Förderung und Unterstützung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung der AKP-Staaten sein.¹³ Das Modell von Lomé war dabei insbesondere durch ein einseitiges Präferenzsystem, das Produkten aus AKP-Ländern Zoll- und Abgabenfreiheit gewährte, geprägt,¹⁴ welches durch seinen in Artikel 7 des ersten Lomé-Vertrags formell verankerten Verzicht auf Reziprozität als fundamentales Prinzip der Lomé-Abkommen galt.¹⁵ Mehr als 90 % der AKP-Exporte erhielten hierdurch zollfreien Zugang in die EU.¹⁶ Ausgenommen von dieser Regelung waren jedoch Erzeugnisse, die der Gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft unterlagen, sowie einige Produkte, insbesondere Rum und Zucker, für die Sonderprotokolle ausgehandelt wurden.¹⁷

⁹ *Barbarinde/Faber*, From Lomé to Cotonou: ACP-EU Partnership In Transition, in: dies. (Hrsg.), *The European Union and the Developing Countries – The Cotonou Agreement*, 2005, S. 3.

¹⁰ *David*, 40 years of Europe-ACP relationship, in: *The Courier*, Special Issue – Cotonou Agreement, 2000, S. 12.

¹¹ Im Georgetown-Agreement von 1975 schlossen sich die ehemaligen Kolonien der EG-Mitgliedstaaten zur AKP-Gruppe zusammen, vgl. http://www.acpsec.org/en/conventions/The_Georgetown_Agreement_en.pdf (26.8.2009).

¹² *Abass*, The Cotonou Trade Regime and WTO Law, *ELJ* 2004, S. 440.

¹³ Vgl. Art. 1 Lomé I: „to promote and expedite the economic, cultural and social development of the ACP States“.

¹⁴ *Schmidt*, Aufbruch zu neuen Ufern?, Bundeszentrale für politische Bildung, Politik und Zeitgeschichte, 2002, S. 24.

¹⁵ *Abass*, (Fn. 12), S. 441.

¹⁶ *Barbarinde/Faber*, (Fn. 9), S. 4.

¹⁷ *Jochem/Sell*, (Fn. 8), S. 62.

Besonders kennzeichnend für die Abkommen von Lomé war die Schaffung der Instrumente STABEX (Lomé I) und SYSMIN (Lomé II).¹⁸ STABEX diente der Erlösstabilisierung bestimmter agrarischer Rohstoffe und glich mittels zinslos gewährter Darlehen, später sogar in Form von Zuschüssen, Mindereinnahmen, die zum Beispiel infolge sinkender Weltmarktpreise entstanden, aus.¹⁹ SYSMIN dagegen sollte den Erlösausgleich bei mineralischen Rohstoffen sicherstellen und wurde im Gegensatz zu den STABEX-Zahlungen an die mögliche Wiederherstellung der Lebensfähigkeit des jeweiligen Bergbauunternehmens geknüpft, ab 1990 jedoch auch als nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt.²⁰

Grundlegende Neuerungen brachte letztlich das vierte Abkommen von Lomé, welches die Sanktionierung von Verstößen gegen Menschenrechte sowie demokratische Prinzipien vorsah und dem Abkommen somit erstmals eine politische Note verlieh.²¹ Darüber hinaus wurden die Ergebnisse des in Maastricht unterzeichneten EU-Vertrags, der durch seinen Titel XVII²² nun eine ausdrückliche Kompetenzgrundlage für die Entwicklungszusammenarbeit enthielt,²³ in die Beziehungen integriert, so insbesondere die nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer, die graduelle und harmonische Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern.²⁴ Lomé IV trat nach zehnjähriger Geltungsdauer im Jahre 2000 außer Kraft und ermöglichte so eine Neuorientierung in der Entwicklungspolitik.

II. Fazit nach fast 50 Jahren der Kooperation

Positiv lässt sich feststellen, dass Lomé als die größte Nord-Süd-Partnerschaft die Bevölkerung aus 71 AKP- und 15 EU-Staaten, also rund eine Milliarde der Weltbevölkerung, einbezog und vor diesem Hintergrund eine bemerkenswerte Beständigkeit aufweisen konnte.²⁵ Die EU profitierte ihrerseits vor allem dadurch, dass sie durch die Bereitstellung der Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds zu einem der bedeutendsten internationalen Geber von Entwicklungshilfe wurde.²⁶ Die folgenden Zahlen fallen dagegen ernüchternd aus: der Anteil der AKP-

¹⁸ *Barbarinde/Faber*, (Fn. 9), S. 4.

¹⁹ *Jochem/Sell*, (Fn. 8), S. 63.

²⁰ *Ibid.*, S. 65.

²¹ *David*, (Fn. 10), S. 13.

²² Jetzt Titel XX EG: Entwicklungszusammenarbeit.

²³ *Liebmann*, (Fn. 6), S. 14.

²⁴ Vgl. Art. 177 Abs. 1 EG.

²⁵ *Barbarinde/Faber*, (Fn. 9), S. 5.

²⁶ *Schmidt*, (Fn. 14), S. 19.

Produkte an den gesamten EU-Importen fiel von 6,7 % (1976) auf 2,8 % (1999),²⁷ spiegelbildlich halbierte sich der Anteil der AKP-Staaten am Welthandel auf nur 1,5 %.²⁸ Das Ziel, über einseitige Handelspräferenzen höhere Exporterlöse zu erzielen und letztlich Armut zu beseitigen, wurde nicht erreicht.²⁹

B. Das Cotonou-System

Nach den Verträgen von Yaoundé und Lomé ist seit dem Jahre 2000 das Cotonou-Abkommen die Grundlage der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Der Hauptteil dieses Beitrags widmet sich daher der näheren Betrachtung dieses vom AKP-EG-Ministerrat als innovativ³⁰ bezeichneten Systems.

I. Die Notwendigkeit eines neuen Abkommens, insbesondere das Problem der WTO-Konformität

Die unbefriedigenden Ergebnisse der letzten Jahrzehnte machten die politisch selbstbewusster³¹ gewordenen AKP-Länder zu einem lästigen Partner³² der zunehmend kritisierten EU. Dennoch bestand ein Bedürfnis, die Partnerschaft wiederzubeleben und durch neue Impulse sowie ehrgeizige Zielsetzungen den veränderten globalen Herausforderungen gerecht zu werden.³³

Auch wenn die Globalisierung nicht pauschal für die Verelendung von Menschen verantwortlich gemacht werden kann, lässt sich doch erkennen, dass aufgrund der Liberalisierung des Welthandels die AKP-Staaten³⁴ mangels der Fähigkeit, im internationalen Wettbewerb zu bestehen, in eine Entwicklungsfalle³⁵ geraten sind.³⁶

²⁷ Moreau, (Fn. 2), S. 6.

²⁸ Wolf, Die handelspolitische Zusammenarbeit als Hindernis oder Schub für die Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft?, *Journal für Entwicklungspolitik* XV/2 (1999), S. 295.

²⁹ Kappel, Die entwicklungspolitischen Fehlleistungen des Kooperationsmodells von Lomé, *Journal für Entwicklungspolitik* XV/2 (1999), S. 251.

³⁰ Jahresbericht des AKP-EG-Ministerrates 2000, S. 4.

³¹ Schmidt, (Fn. 14), S. 24.

³² Kappel, (Fn. 29), S. 247.

³³ Europäische Kommission, Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft, KOM (1996) 570 endg., Vorwort, IV.

³⁴ Ausgenommen hiervon sind Länder wie Ghana, Südafrika oder Mauritius, die die Liberalisierung nutzen konnten.

³⁵ Kappel, (Fn. 29), S. 248.

Grundlegende strukturelle Faktoren der Unterentwicklung wie die schwache industrielle Basis oder die Verschuldungsproblematik waren Ursachen dafür, dass die AKP-Staaten im Globalisierungsprozess weiter marginalisiert wurden und sie somit auf einen steigenden Anteil an Entwicklungshilfe angewiesen waren.³⁷ Erschwerend trat hinzu, dass nach Ende des Kalten Krieges eine Umorientierung der Finanzhilfeströme der EU zu erkennen war.³⁸ Aus Südhilfe wurde Osthilfe und der Krisenkontinent Afrika drohte zum „vergessenen Kontinenten“ zu werden.³⁹

Bei der Frage nach möglichen Ursachen für die unbefriedigenden Ergebnisse der Lomé-Abkommen kann an unterschiedliche Faktoren angeknüpft werden. Zunächst umfassten die durch Einfuhrquoten und Ursprungsregeln eingeschränkten Präferenzen hauptsächlich Industriegüter, die nur in wenigen AKP-Staaten konkurrenzfähig hergestellt werden konnten.⁴⁰ Die geringe Effektivität der STABEX-Zahlungen führten die AKP-Staaten auf die unzureichende Finanzausstattung dieses Instruments zurück,⁴¹ während gleichzeitig eine Zweckentfremdung der Zahlungen wegen einer mangelhaften Verwendungskontrolle festgestellt werden konnte.⁴² Letztlich wurden zur Begründung der Fehlleistungen auf der einen Seite die zerrütteten politischen Strukturen in vielen Entwicklungsländern,⁴³ aber auf der anderen Seite auch die rein strategischen und wirtschaftlichen Interessen der EU genannt.⁴⁴ Diese Fehler galt es, im neuen Abkommen zu vermeiden.

Neue Verhandlungen wurden auch und insbesondere aufgrund der zunehmend in Frage gestellten Konformität des unter Lomé geltenden einseitigen Präferenzsystems mit der am 1. Januar 1993 in Marrakesch gegründeten Welthandelsorganisation (WTO) erforderlich.⁴⁵ Dabei ist jedoch zu beobachten, dass bis heute keine Einigkeit darüber besteht, worin im konkreten Fall der Lomé-Präferenzen die WTO-Widrigkeit zu sehen ist.

Anknüpfungspunkt der Diskussion ist Art. I des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), das wegen Art. II:4 WTO-Abkommen nicht nur Bestandteil,

³⁶ *Debiel/Nuscheler/Messner*, Globale Verwundbarkeit und die Gefährdung menschlicher Sicherheit, in: *Debiel/Messner/Nuscheler* (Hrsg.), *Globale Trends 2007 – Frieden, Entwicklung, Umwelt*, 2006, S. 15.

³⁷ *Kappel*, (Fn. 29), S. 248 f.

³⁸ Die Gesamtdirekthilfe der EU nahm von 68,7 % auf 49,6 % ab.

³⁹ *Nuscheler*, *Entwicklungspolitik*, 5. Aufl. 2004, S. 29.

⁴⁰ *Wolf*, (Fn. 28), S. 295.

⁴¹ *Jochem/Sell*, (Fn. 8), S. 75.

⁴² *Kappel*, (Fn. 29), S. 252.

⁴³ *Debiel/Nuscheler/Messner*, (Fn. 36), S. 15.

⁴⁴ *Kappel*, (Fn. 29), S. 254.

⁴⁵ *Schmidt*, (Fn. 14), S. 25.

sondern auch weiterhin Dreh- und Angelpunkt der neuen Welthandelsordnung ist. Hierin enthalten ist die sogenannte Meistbegünstigungsklausel, nach der eine Vertragspartei alle Vorteile, die sie einer ausländischen Ware gewährt, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren gewähren muss.⁴⁶ Wie oben dargestellt, waren die Lomé-Verträge gerade dadurch gekennzeichnet, dass AKP-Produkten zollfreier Zugang in die EG gewährt wurde.⁴⁷ Um den Vorgaben des Art. I GATT also gerecht zu werden, müssten die von der EG gewährten Präferenzen auf alle anderen Mitgliedstaaten der WTO entsprechend angewendet werden, da nur so das von der Meistbegünstigung beabsichtigte Ziel der Verwirklichung gleicher Wettbewerbschancen erreicht werden könnte.⁴⁸ Da sich aber die in Frage stehenden Präferenzen explizit nur auf AKP-Produkte beziehen, liegt eine Ungleichbehandlung von Wareneinfuhren verschiedener Ausfuhrstaaten und damit ein zumindest bis hierher unstrittig zu behandelnder Verstoß gegen Art. I GATT vor.⁴⁹

Der Verstoß der Lomé-Regelungen gegen das GATT und damit ihre WTO-Widrigkeit kann aber erst dann endgültig angenommen werden, wenn sie nicht durch einen Ausnahmetatbestand des GATT gerechtfertigt sind. Vor allem im Hinblick auf einen möglichen Rechtfertigungsgrund gehen die Meinungen jedoch auseinander.

Zunächst kommt eine Rechtfertigung nach Art. XXIV GATT, der als Ausnahmenvorschrift WTO-Mitgliedern das Abweichen von GATT-Verpflichtungen gestattet,⁵⁰ in Betracht. Zwar erlaubt Art. XXIV:5 GATT die Errichtung von Freihandelszonen, jedoch war von jeher streitig, ob das unter Lomé geltende Präferenzsystem unter die in Art. XXIV:8b GATT normierte Legaldefinition der Freihandelszone subsumiert werden kann. Hiernach wird eine Freihandelszone als „eine Gruppe von zwei oder mehr Zollgebieten, zwischen denen die Zölle und beschränkenden Handelsvorschriften für annähernd den gesamten Handel mit den aus den teilnehmenden Gebieten der Zone stammenden Waren beseitigt werden“ definiert. Zum einen scheitert die Subsumtion daran, dass das Lomé-Präferenzsystem eine unilaterale Liberalisierung verfolgt und somit einen Verstoß gegen das für Freihandelszonen maßgebliche Erfordernis der Reziprozität darstellt.⁵¹ Darüber

⁴⁶ Hahn, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 133 EG, Rdnr. 156.

⁴⁷ Siehe unter A.I.

⁴⁸ Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 6. Aufl. 2007, § 9, Rdnr. 34.

⁴⁹ Borrmann/Großmann/Koopmann, Die WTO-Kompatibilität der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten, 2005, S. 16; Hausmann, Das Cotonou-Handelsregime und das Recht der WTO, 2006, S. 115; Meng, Völkerrecht als wirtschaftlicher Ordnungsfaktor und entwicklungspolitisches Steuerungsinstrument, in: Meng/Magnus/Schlemmer-Schulte/Cottier/Stoll/Epiney (Hrsg.), Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis, 2005, S. 63.

⁵⁰ Prietz/Berrisch, WTO-Handbuch, 2003, B.I.1., Rdnr. 223.

hinaus stellte das GATT-Panel im Jahre 1994 fest, dass die im Rahmen der Tokio-Runde 1979 verabschiedete *Enabling Clause*, die in ihrem Art. 1 eine Ermächtigung zur Gewährung von Handelspräferenzen beinhaltet, ohne dass diese auf andere WTO-Mitglieder ausgedehnt werden müssen,⁵² weitgehend unnötig gewesen wäre, wenn nicht-reziproke Handelsbeziehungen bereits als Freihandelszone gerechtfertigt werden könnten.⁵³ Würde man hier eine Rechtfertigung über Art. XXIV:5 GATT ermöglichen, hätte dies zur Folge, dass jegliche unilaterale Handelspräferenzen gegenüber Entwicklungsstaaten, die als „Freihandelszone“ ausgeformt wird, GATT-konform wären.⁵⁴ Eine Rechtfertigung der Lomé-Regelungen aus Art. XXIV GATT ist aus diesen Gründen ausgeschlossen.

Ein weiterer Rechtfertigungsgrund könnte in Teil IV des GATT (*Trade and Development*), der die besondere Stellung der Entwicklungsländer im Welthandelsrecht festhält, gesehen werden. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieser Teil als rein programmatische Zielerklärung ausgestaltet ist, die nicht als echte Ausnahme zum Meistbegünstigungsprinzip verstanden werden und damit nicht zur Rechtfertigung der Lomé-Präferenzen herangezogen werden kann.⁵⁵

Letztlich könnte der Verstoß gegen Art. I GATT durch die *Enabling Clause* gerechtfertigt sein. Zwar ist die Ermächtigungsklausel grundsätzlich ein tauglicher Rechtfertigungsgrund für Verstöße gegen das Meistbegünstigungsprinzip,⁵⁶ jedoch herrscht innerhalb dieser Ausnahme wiederum keine Einigkeit darüber, ob die unter Lomé geltenden Präferenzen hierunter subsumiert werden können. Zum einen wird eine Rechtfertigung mit der Begründung verneint, dass Art. 1 der *Enabling Clause* nur die Diskriminierung von Industriestaaten erlaube, innerhalb der Gesamtheit der Entwicklungsländer jedoch weiterhin das Prinzip der Meist-

⁵¹ Abass, (Fn. 12), S. 448; siehe auch Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO*, 2002, S. 89; Hausmann, (Fn. 49), S. 158.

⁵² Vgl. Abs. 1 der Ermächtigungsklausel, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm (26.8.2009).

⁵³ EEC - Bananas II, Panel Report, EEC - Import Regimes for Bananas, DS 38/R, angenommen am 11.2.1994, para. 162.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Huber, Die präferenziellen Abkommen der EG mit Dritten Staaten, 1981, S. 145; Hausmann, (Fn. 49), S. 169; a.A. Prieß/Berrisch, (Fn. 50), B.I.1., Rdnr. 312, die Art. XXXVI:8 GATT normativen Charakter zusprechen und hieraus die Verpflichtung zum Verzicht auf reziproke Zugeständnisse herleiten.

⁵⁶ Vgl. EC - Tariff Preferences, Appellate Body Report, *European Communities - Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, WT/DS246/AB/R, angenommen am 20.4.2004, para. 90: „Paragraph 1 thus excepts Members from complying with the obligation contained in Article I:1 for the purpose of providing differential and more favourable treatment to developing countries, provided that such treatment is in accordance with the conditions set out in the Enabling Clause. As such, the Enabling Clause operates as an 'exception' to Article I:1.“

begünstigung gelte.⁵⁷ Eine andere Ansicht kommt mit der Begründung, Art. 2c der *Enabling Clause* erlaube nur präferenzielle Regionalabkommen zwischen Entwicklungsländern und erfasse damit gerade nicht Abkommen, die wie Lomé im Nord-Süd-Verhältnis geschlossen werden, zum gleichen Ergebnis.⁵⁸

Losgelöst von diesen Ansätzen lässt sich die Unvereinbarkeit der Lomé-Regelungen mit der *Enabling Clause* letztlich unter Zugrundelegung ihres Sinn und Zwecks begründen. Ziel der Verabschiedung der *Enabling Clause* im Jahr 1979 war die Vereinheitlichung der Präferenzsysteme zwischen entwickelten Staaten und ihren ehemaligen Kolonien.⁵⁹ Identische Zollpräferenzen sollen demnach nur denjenigen Entwicklungsländern gewährt werden, die auch identische Handelsbedürfnisse haben.⁶⁰ Die Gruppe der AKP-Staaten, die von den Lomé-Regelungen erfasst wird, weist aber gerade ein Spektrum verschiedenster Entwicklungsstufen, von am wenigsten entwickelten Ländern bis hin zu Schwellenländern, auf. Räumt man diesen Staaten nun dieselben Vorzüge ein, widerspricht dies dem *telos* der *Enabling Clause*. Gleichzeitig würde dies zu einer Schlechterbehandlung derjenigen Länder, die bei gleicher Entwicklungsstufe auch vergleichbare Handelsbedürfnisse haben, aber nicht zur AKP-Gruppe gehören, führen. Folglich vermag auch die *Enabling Clause* die Lomé-Regelungen nicht zu rechtfertigen.

Im Ergebnis lässt sich also feststellen, dass aufgrund eines ungerechtfertigten Verstoßes gegen das Meistbegünstigungsprinzip des GATT keine Vereinbarkeit der Lomé-Regelungen mit dem System der WTO hergestellt werden konnte. Damit war das Lomé-Handelsregime zwischen der EG und den AKP-Staaten nicht mehr haltbar. Gerade die WTO-Konformität war jedoch der wesentliche Streitpunkt in der Frage um die Art der Fortführung der Handelsbeziehungen, sodass eine diesbezügliche Einigkeit nur im Wege einer GATT-konformen Neuregulierung herbeigeführt werden konnte. Ob dieses Ziel durch das Cotonou-Abkommen erreicht wurde, ist an späterer Stelle zu erläutern.

Besonders deutlich wurde das Problem der mangelnden WTO-Konformität im Jahr 1993 durch das von Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua und Venezuela eingeleitete Verfahren vor dem Streitbeilegungsgremium der WTO (Dispute Settlement Body, DSB). Gegenstand des Verfahrens war die europäische Bananen-

⁵⁷ Koch, Handelspräferenzen der europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer, 2004, S. 124; Rieck, Zu der Reform des Allgemeinen Präferenzsystems der EG, ZEuS 2006, S. 188.

⁵⁸ Huber, (Fn. 55), S. 147; im Ergebnis so auch Hausmann, (Fn. 49), S. 203.

⁵⁹ Appellate Body Report, *EC – Tariff Preferences*, (Fn. 56), para. 155: „to eliminate the fragmented system of special preferences that were, in general, based on historical and political ties between developed countries and their former colonies.“

⁶⁰ Ibid., para. 173: „preference-granting countries are required [...] to ensure that identical treatment is available to all similarly-situated GSP beneficiaries, that is, to all GSP beneficiaries that have the ‘development, financial and trade needs’ to which the treatment in question is intended to respond.“

marktordnung,⁶¹ die neben der Privilegierung der gemeinschaftsinternen Produktion insbesondere für AKP-Bananen die Befreiung von Einfuhrzöllen sowie eine differenzierte Quotenregelung vorsah. Das Verfahren endete mit einem Panel-Bericht im Jahre 1994, der den Verstoß der EG-Bananenmarktordnung gegen Art. I:1 (Grundsatz der Meistbegünstigung),⁶² Art. II (Zollbindung der EG)⁶³ und Art. III:4 (Grundsatz der Inländergleichbehandlung)⁶⁴ GATT feststellte.⁶⁵

Dieses Ergebnis betrifft zwar im Kern nur den europäischen Bananenmarkt, könnte jedoch den Schluss auf den Verstoß des gesamten unter Lomé geltenden Präferenzsystems gegen die WTO zulassen. Dies wird insbesondere aus einer Zusammenschau der EG-Bananenmarktordnung mit dem 5. Protokoll des Lomé-Abkommens IV deutlich. Im ersten Artikel des Lomé-Bananenprotokolls verpflichtete sich die EG, den Zugang von AKP-Bananen zum EG-Markt in der Weise fortzuführen, wie er in Lomé IV festgelegt wurde und die AKP-Staaten dementsprechend auch durch eine spätere Regulierung nicht schlechter zu stellen.⁶⁶ Insbesondere die Art. 15 ff. der Bananenmarktordnung spiegeln somit die Umsetzung dieser Verpflichtung wieder, indem sie sogenannte „traditionelle AKP-Bananen“ gegenüber „Drittlandsbananen“ privilegieren. Aus der Feststellung der GATT-Widrigkeit dieser Regelungen folgt damit implizit auch die GATT-Widrigkeit des Lomé-Abkommens IV.⁶⁷ Letztlich wird also auch hieran deutlich, dass es gerade die

⁶¹ Vgl. VO (EWG) Nr. 404/93 des Rates v. 13.2.1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen, ABl. Nr. L 47 v. 25.2.1993, S. 1.

⁶² Panel Report, *EEC – Bananas II*, (Fn. 53), para. 155.

⁶³ Ibid., para. 136.

⁶⁴ Ibid., para. 148.

⁶⁵ Die EG konnte die Annahme des Panel-Berichts verhindern, da hierfür eine einstimmige Entscheidung, einschließlich der Stimme des verurteilten Staats, notwendig war. Im Anschluss daran schloss die EG mit den klagenden Staaten ein Rahmenabkommen (inneregemeinschaftliche Umsetzung durch VO (EG) Nr. 478/95, ABl. Nr. L 49 v. 4.3.1995, S. 13) ab, welches die Erhöhung des Kontingents der Drittland-Bananen unter gleichzeitiger Herabsetzung des Zollsatzes vorsah. Die GATT-Widrigkeit der Bananenmarktordnung war hierdurch jedoch nicht beseitigt.

⁶⁶ Vgl. Art. 1 des 5. Protokolls zum 4. Lomé-Abkommen: „*In respect of its banana exports to the Community markets, no ACP State shall be placed, as regards access to its traditional markets and its advantages on those markets, in a less favourable situation than in the past or at present.*“

⁶⁷ Zwar konnte ein im Dezember 1994 von der WTO gewährter *Lomé-waiver* den Verstoß der Privilegierung der AKP-Staaten gegen Art. I GATT rechtfertigen; dieser erstreckte sich jedoch nicht auf den Verstoß gegen Art. II und III:4 GATT, sodass diesbezüglich die GATT-Widrigkeit auch nicht durch den *waiver* ausgeräumt werden konnte. Gegen diese nicht gerechtfertigten GATT-Verstöße strengten Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexiko und die USA im Jahre 1996 eine erneute Klage an, vgl. *EC – Bananas III*, Appellate Body Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R, angenommen am 25.9.1997.

mangelnde Kohärenz mit der Handelspolitik war, die die Aufgabe der Lomé-Verträge und somit neue Vertragsverhandlungen erforderlich machte.

Die Verhandlungen zum Abschluss des neuen Partnerschaftsabkommens wurden durch die Veröffentlichung eines Grünbuchs der Europäischen Kommission im November 1996 eingeleitet. Unter Hinweis auf die Ineffizienz der unter den Lomé-Abkommen geltenden Instrumente⁶⁸ legte die Kommission die unausweichliche Umorientierung der Entwicklungspolitik der EU dar und stellte die Möglichkeiten der zukünftigen AKP-EU-Zusammenarbeit vor. Die sich daran anschließenden Verhandlungen unter Führung der Kommission wurden im Nachhinein als zäh und bis zuletzt kontrovers bezeichnet.⁶⁹ Streit herrschte vor allem über die Fragen, ob das „good governance“-Prinzip als fundamentales Element in den Vertrag aufgenommen werden sollte, sowie über die Abschaffung der STABEX- und SYSMIN-Systeme und damit einhergehend die von der EU favorisierte Neugestaltung der Handelspolitik im Wege regionaler Wirtschaftspartnerschaftsabkommen.⁷⁰ Obwohl die AKP-Staaten vehement für die Erhaltung der Präferenzsysteme plädierten, setzte sich die EU trotz aufgetretener Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten⁷¹ mit ihrem Anliegen, die neuen Handelsregelungen WTO-kompatibel zu gestalten, durch.⁷² Die Verhandlungsergebnisse fielen letztlich deutlich im Interesse der EU aus, sodass auch die neue Konvention im Ergebnis eindeutig deren Handschrift trägt.

II. Der Abschluss des Cotonou-Abkommens

Das Cotonou-Abkommen (CPA) wurde am 23. Juni 2000 von 77 AKP-Staaten und 15 EU-Mitgliedern in Benin, dessen Regierungssitz in der Stadt Cotonou liegt, unterzeichnet,⁷³ wobei der geografische Schwerpunkt in Schwarzafrika liegt, wo 95 % der Gesamtbevölkerung der AKP-Staaten leben.⁷⁴ Die Laufzeit des Cotonou-Abkommens von 20 Jahren⁷⁵ zeigt seinen zukunftsweisenden Charakter und bie-

⁶⁸ KOM (1996) 570 endg., (Fn. 33), VII.

⁶⁹ *Schilder*, Die Konvention von Cotonou – das neue ‚Partnerschaftsabkommen‘ zwischen den AKP-Staaten und der EU, Bewertung und Empfehlungen, WEED 2000, S. 5.

⁷⁰ *McMahon*, The negotiations of the Cotonou Agreement – Negotiating Continuity or Change?, in: *Barbarinde/Faber*, (Fn. 9), S. 56.

⁷¹ Das Vereinigte Königreich und die Niederlande lehnten EPAs aufgrund ihrer mangelnden Praktikabilität in vielen AKP-Staaten ab und befürworteten die Anwendung eines verbesserten Allgemeinen Präferenzsystems (GSP).

⁷² *McMahon*, (Fn. 70), S. 58.

⁷³ Die Kompetenz der EG zum Abschluss des Abkommens ergibt sich aus Art. 181 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 300 EG.

⁷⁴ *Schmidt*, (Fn. 14), S. 26.

⁷⁵ Eine Überprüfung des Abkommens ist alle fünf Jahre möglich.

tet den AKP-Staaten dadurch einen langfristigen Planungsrahmen.⁷⁶ Darüber hinaus umfasst dieses Abkommen im Gegensatz zu den Lomé-Abkommen nur noch 100 Artikel, wodurch die politische und administrative Transparenz erhöht wird.⁷⁷

Erklärtes Ziel der Konvention ist die Armutsbekämpfung sowie die schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft.⁷⁸ Dies soll nicht nur durch Finanzhilfen, sondern durch die Förderung und die Beschleunigung einer nachhaltigen ökonomischen, kulturellen und sozialen Entwicklung erreicht werden, sodass letztlich Sicherheit, Frieden und ein stabiles demokratisches Umfeld entsteht.⁷⁹ Darüber hinaus wird die verstärkte wirtschaftliche und politische Kooperation der AKP-Staaten innerhalb der jeweiligen Region als vorrangiges Ziel des Abkommens verstanden. Hierdurch soll die wirtschaftliche Zusammenarbeit der verschiedenen Regionen innerhalb der AKP-Gruppe gestärkt und die Integration in die Weltwirtschaft ermöglicht werden.⁸⁰

1. Die fünf Säulen der Zusammenarbeit

Artikel 2 CPA nennt als fundamentale Prinzipien der neuen AKP-EU-Kooperation die Gleichheit der Partner und deren Eigenverantwortung, die Partizipation insbesondere der Zivilgesellschaft, den Dialog sowie die Differenzierung und Regionalisierung der Zusammenarbeit. Aus diesen Prinzipien lassen sich fünf Säulen herausarbeiten, auf denen die Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten basiert.

a) Politische Dimension

Die politische Dimension erfährt durch ihre Verankerung in Art. 8 CPA, der einen umfassenden und intensiven politischen Dialog zwischen den Vertragsparteien mit dem Ziel eines regelmäßigen Informationsaustauschs vorsieht,⁸¹ eine erhebliche Aufwertung und verleiht der Zusammenarbeit somit eine neue Qualität.⁸² Der erfolgreiche Dialog soll einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit leisten und ein stabiles und demokratisches politisches Umfeld schaffen.⁸³ Innerhalb des Dialogs

⁷⁶ Schilder, (Fn. 69), S. 5.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Art. 1 Abs. 2 CPA.

⁷⁹ Art. 1 Abs. 1 CPA; diese Zielsetzung deckt sich mit den Vorgaben des Art. 177 Abs. 1 EG.

⁸⁰ Schilder, (Fn. 69), S. 10.

⁸¹ Art. 8.1 und 8.2 CPA.

⁸² Schmidt, (Fn. 14), S. 26.

⁸³ Vgl. Art. 8.3 CPA.

erhalten neben Problemen wie Drogen- und Waffenhandel, organisierter Kriminalität, Migration und ethnischer Diskriminierung vor allem die Themen Konfliktprävention und verantwortungsvolle Staatsführung einen besonderen Stellenwert.⁸⁴

Der politische Dialog soll dazu führen, dass in entstehenden Konfliktsituationen frühzeitig eine Verhandlungslösung gefunden werden kann.⁸⁵ Zu den präventiven Maßnahmen gehören insbesondere der Aufbau von friedlichen Konfliktbeilegungsmechanismen sowie die Förderung der gerechten Verteilung der wirtschaftlichen Errungenschaften auf alle Schichten der Gesellschaft.⁸⁶ Im Konfliktfall verpflichten sich die Parteien, Maßnahmen zu treffen, die eine Eskalation des Konflikts verhindern sowie eine friedliche Beilegung ermöglichen.⁸⁷

Von wesentlicher Bedeutung für das neue Abkommen ist die Konditionalisierung der Zusammenarbeit, wodurch die EU die Gewährung von Hilfe verstärkt von der Erfüllung politischer und ökonomischer Auflagen abhängig macht.⁸⁸ Der erstmals 1989 von der Weltbank eingeführte Begriff *good governance* umfasst die Gewährleistung demokratischer Prinzipien sowie die Achtung der Menschenrechte und wird als rechtsstaatliche sowie effiziente Staatsführung unter zivilgesellschaftlicher Mitwirkung definiert.⁸⁹ Während auf Seiten der EU *good governance* als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Partnerschaft verstanden wird,⁹⁰ wollten die AKP-Staaten bis zuletzt deren Aufnahme in den Vertrag verhindern,⁹¹ da dies als Verstoß gegen das völkergewohnheitsrechtliche Interventionsverbot, das die Ausübung von politischem und wirtschaftlichen Zwang ab einer bestimmten Intensität verbietet,⁹² empfunden wurde.⁹³ Man einigte sich auf einen Kompromiss, wonach nur in schweren Fällen der Korruption das spezielle Konsultationsverfahren des Art. 97 CPA in Gang gesetzt werden kann.⁹⁴ Voraussetzung für die Einleitung

⁸⁴ *Barbarinde/Faber*, (Fn. 9), S. 8.

⁸⁵ *Schilder*, (Fn. 69), S. 6.

⁸⁶ Vgl. Art. 11.2 CPA.

⁸⁷ Vgl. Art. 11.4 CPA; diese neue Betonung der Friedenssicherung steht im Einklang mit der allgemeinen Orientierung der EU, die auch in der GASP der Krisenprävention einen hohen Stellenwert zukommen lässt, vgl. Art. 17 EU.

⁸⁸ *Schmidt*, (Fn. 14), S. 27.

⁸⁹ *Hamm*, Good Governance und Menschenrechte – Bad Governance und Korruption, in: Debiel/Messner/Nuscheler, (Fn. 36), S. 228.

⁹⁰ Amt für Zusammenarbeit EuropeAid, Bericht über die Umsetzung der Außenhilfe der Europäischen Kommission, 2001, S. 108.

⁹¹ Durch die Aufnahme in den Vertrag wird die EU den Vorgaben des Art. 177 Abs. 2 EG gerecht.

⁹² *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 46), Art. 177 EG, Rdnr. 22.

⁹³ *Schilder*, (Fn. 69), S. 7.

⁹⁴ Vgl. Art. 9.3 CPA.

dieses Verfahrens ist neben dem Vorliegen des schweren Falls der Korruption, dass es sich um einen Staat handelt, der im Zeitpunkt des Vorfalls ein wichtiger Partner bei der finanziellen Unterstützung der Wirtschaftspolitik ist.⁹⁵ Nur wenn nach 120 Tagen des Dialogs keine annehmbare Lösung gefunden wird, können „geeignete Maßnahmen“, die jedoch in jedem Fall dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müssen, durch die Parteien getroffen werden. Letztlich kann die Suspendierung der Vertragsleistungen als *ultima ratio* vorgenommen werden.⁹⁶

b) Armutsbekämpfung

Im dritten Teil des Abkommens nennt Art. 19 CPA als wichtigstes Kooperationsziel die Verringerung der Armut bis hin zu ihrer vollständigen Überwindung.⁹⁷ Dabei soll erstmals eine globale Entwicklungsstrategie verfolgt werden, die die Messung von Erfolg durch realistische Parameter vorsieht.⁹⁸ Kernelement dieser Strategie ist die Differenzierung zwischen den individuellen Situationen der jeweiligen AKP-Länder. Darüber hinaus soll die Eigenverantwortung für Reformen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich gefördert werden.⁹⁹

c) Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure

Nachdem man insbesondere auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung die tragende Rolle des Privatsektors erkannt hatte,¹⁰⁰ wurde die Partizipation nicht-staatlicher Akteure in Art. 2 CPA zum fundamentalen Prinzip erhoben. Diese haben nun das Recht und die Aufgabe, bei der Formulierung von Kooperationsstrategien sowie beim politischen Dialog in den sie unmittelbar betreffenden Bereichen einbezogen zu werden.¹⁰¹ Dadurch soll die Dezentralisierung der Entwicklungshilfepolitik erreicht werden. Die konkrete Ausgestaltung der Partizipation, vor allem im Hinblick auf einen institutionellen Rahmen und eine verbindliche Definition des Beitrags der Zivilgesellschaft, ist jedoch noch nicht erfolgt.¹⁰²

⁹⁵ Vgl. Art. 97.1 CPA.

⁹⁶ Vgl. Art. 97.3 CPA.

⁹⁷ Vgl. Art. 19.1 CPA.

⁹⁸ Amt für Zusammenarbeit EuropeAid, (Fn. 90), S. 106.

⁹⁹ Moreau, (Fn. 2), S. 8.

¹⁰⁰ Schmidt, (Fn. 14), S. 29.

¹⁰¹ Vgl. Art. 4, 1. Spiegelstrich CPA; spezielle Institutionen sollen beim Auf- und Ausbau des Privatsektors helfen, so zum Beispiel das Centre for Development of Enterprise (CDE).

¹⁰² Schilder, (Fn. 69), S. 14.

d) Cotonou-Handelsregime

Die Neugestaltung der Handelsregelungen, die Kritikern in der aktuellen politischen Diskussion eine große Angriffsfläche bietet,¹⁰³ versucht durch das in Art. 34.4 CPA normierte Erfordernis der WTO-Konformität das größte Defizit der Lomé-Verträge zu beheben und stellt damit die endgültige Aufgabe des einseitigen Präferenzsystems dar. Die nicht-reziproken Präferenzen galten jedoch aufgrund einer nach Art. IX:3 WTO-Abkommen erteilten Ausnahmegenehmigung, der sogenannten „waiver“-Klausel, bis zum 31. Dezember 2007 unverändert fort¹⁰⁴ und sollen ab diesem Zeitpunkt durch Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ersetzt werden, wobei die am wenigsten entwickelten Länder eine differenzierte Behandlung erfahren.

Im Grundsatz werden die als neues Entwicklungsinstrument verstandenen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*, EPAs) durch eine gegenseitige Verpflichtung zur Handelsliberalisierung charakterisiert.¹⁰⁵ Ziel der EPAs soll die Unterstützung bei der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft sein, um auf diese Weise einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Armutsbekämpfung zu leisten.¹⁰⁶ Durch den Abschluss von EPAs soll die regionale Integration in einen stabilen, berechenbaren und transparenten Rahmen eingebettet werden, um somit die Wettbewerbsfähigkeit der AKP-Staaten zu fördern und Investitionen anzulocken.¹⁰⁷ Für die Verhandlungen dieser Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wurde ein zweiphasiges Verfahren vorgesehen. Während es in der ersten Phase bis September 2003 um vorbereitende Maßnahmen und die Erörterung relevanter Themenkomplexe¹⁰⁸ zwischen allen AKP-Staaten und der EU ging, sollten in einem zweiten Schritt mit einzelnen regionalen Gruppen konkrete EPAs abgeschlossen werden.¹⁰⁹

Für diejenigen Staaten, die bis zum Außerkrafttreten der Ausnahmeregelung keinen erfolgreichen Abschluss von EPAs vorweisen konnten, gilt ab dem 1. Januar 2008 das *Generalized System of Preferences* (GSP) der EG,¹¹⁰ welches die Vertragsparteien zu einer Abweichung von Art. I GATT im Hinblick auf den Handel mit

¹⁰³ Dazu näher unter B.III.2.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 36.3 und 37.1 CPA.

¹⁰⁵ *Barbarinde/Faber*, (Fn. 9), S. 8.

¹⁰⁶ Europäische Kommission, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, KOM (2007) 635 endg., S. 2.

¹⁰⁷ Amt für Zusammenarbeit EuropeAid, (Fn. 90), S. 107.

¹⁰⁸ So z.B. Ziele der EPAs, die Frage der Finanzierung, rechtlicher Status der Abkommen, Anwendung der Ursprungsregeln, Verwaltungskooperation, Streitbeilegungsmechanismen, etc.

¹⁰⁹ Sustainable Economic Development Department (SEDD), ACP guidelines for the negotiations of economic partnership agreements, 2002, S. 4.

¹¹⁰ Vgl. VO (EG) Nr. 980/2005 des Rates v. 27.6.2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, ABl. Nr. L 169 v. 30.6.2005, S. 1.

Entwicklungsländern ermächtigt.¹¹¹ Zwar gewährt auch das GSP den Entwicklungsländern Zollpräferenzen, jedoch nicht, wie unter Lomé, in umfassender Art und Weise, sondern im Wege der selektiven und graduellen Präferenzierung, so dass bezüglich des Umfangs der Bevorzugung sowohl nach dem jeweiligen Entwicklungsstand als auch nach dem Grad der Sensibilität des Importprodukts differenziert wird.¹¹² Im Unterschied zu den Lomé-Handelspräferenzen, durch die Länder unterschiedlichster Entwicklungsstufen in gleicher Weise privilegiert wurden, ist aber nach Ansicht des Appellate Body eine solche rein selektive Vorzugsbehandlung dann mit den Grundsätzen des GATT vereinbar, wenn zuvor eine sachgerechte Differenzierung anhand objektiver und transparenter Kriterien vorgenommen wurde, um dadurch auf die unterschiedlichen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnisse von Entwicklungsländern einzugehen.¹¹³ Damit ist das GSP als solches GATT-konform und kann eine Abweichung von Art. I GATT für die Fälle, in denen ein EPA nicht fristgerecht zustande kommt, rechtfertigen.

Alternative Vorschläge zur Vermeidung der für Entwicklungsländer tendenziell nachteiligen Anwendung des GSP für den Fall der Nichtumsetzung von EPAs bis zum Fristablauf, wie das Beantragen einer Verlängerung der „waiver“-Klausel bei der WTO, wurden von der EU abgelehnt.¹¹⁴

Der sich hieran anschließenden Frage nach der Effektivität der EPAs und dem möglichen Begehren der AKP-Staaten, das Modell der „one-size-fits-all“-Entwicklung¹¹⁵ beizubehalten, wird unter B.III.2. nachgegangen.

Als ein weiteres fundamentales Prinzip des Art. 2 CPA wird die besondere Behandlung der *Least Developed Countries* (LDCs) genannt.¹¹⁶ Dieser Vorgabe wurde die EU im Jahre 2001 durch die vom EU-Handelskommissar *Lamy* eingeführte „every-

¹¹¹ Rieck, (Fn. 57), S. 185.

¹¹² Ibid., S. 189.

¹¹³ Appellate Body Report, *EC - Tariff Preferences*, (Fn. 56), para. 154 („*preference-granting countries must make available identical tariff preferences to all similarly-situated beneficiaries*“), para. 162 („*authorizing preference-granting countries to 'respond positively' to 'needs' that are not necessarily common or shared by all developing countries*“), para. 163 („*we observe that the types of needs to which a response is envisaged are limited to development, financial and trade needs*“). Im Fall *EC - Tariff Preferences*, in dem es um das EG-System der „Drogenpräferenzen“ ging, wodurch insb. der Indien-Konkurrent Pakistan in den Genuss der Nullzollsatz-Präferenzen kam, unterlag die EG letztlich, weil sie die objektiven und transparenten Kriterien für die vorgenommene Differenzierung nicht hinreichend hatte darlegen können, vgl. paras. 187-189.

¹¹⁴ European Centre for Development Policy Management (ECDPM), *EPA negotiations - Where do we stand?*, 2007, S. 11.

¹¹⁵ Wright, *Negotiating Economic Partnership Agreements: Contexts and Strategies*, in: Barbarinde/Faber, (Fn. 9), S. 67.

¹¹⁶ Der AKP-Gruppe gehören 39 LDCs an, die mit ca. 600 Mio. Menschen ein Zehntel der Weltbevölkerung stellen, deren Anteil am Welthandel aber unter 0,5 % liegt.

thing but arms“-Initiative gerecht, die das Entfallen aller Abgaben, Quoten und Zölle für 99 % der LDC-Exporte vorsah.¹¹⁷ Ausgenommen von dieser Regelung sind in den LDCs hergestellte Waffen, sowie „sensible“ Produkte wie Zucker und Reis, für die Sonderprotokolle gelten. Diese Initiative kann, anders als das einseitige Präferenzsystem unter Lomé, das sowohl LDCs als auch andere Entwicklungsländer erfasst, auf Art. XXXVI:8 GATT gestützt werden, der eine Ermächtigung zur Ungleichbehandlung der weniger entwickelten Länder vorsieht, indem er diese LDCs vom Zwang der reziproken Liberalisierung entbindet. Nach dem Auslaufen der „waiver“-Klausel gelten diese Präferenzen für LDCs auch weiterhin fort, da das GSP den zoll- und kontingentfreien Zugang zum Europäischen Markt im Rahmen der „everything but arms“-Initiative ebenfalls sichert.¹¹⁸ Auch hier unterliegen jedoch dem EU-Markt zollfrei zugängliche Produkte der LDCs strengen Ursprungsregeln, die die Nutzung der gewährten Präferenzen nicht unwesentlich einschränken.¹¹⁹ Die differenzierte Behandlung der LDCs zeigt sich also letztlich darin, dass LDCs, in denen es bis zum 31. Dezember 2007 nicht zum Abschluss von EPAs gekommen ist, im Gegensatz zu Nicht-LDCs auch zukünftig eine präferentielle Behandlung im Wege der „everything but arms“-Regelungen erfahren werden. Die LDCs befinden sich also im Bezug auf die Aushandlung von EPAs in einer komfortablen Verhandlungssituation. Dennoch ist hierbei zu beachten, dass Instrumente wie die „everything but arms“-Initiative autonome Maßnahmen der EG sind, die jederzeit einseitig beendet werden können. Im Interesse der Erreichung von Stabilität und Rechtssicherheit sollten die LDCs demnach nicht allein auf das sie begünstigende Auffangmodell dieser Initiative bauen.

e) Reform der Finanzierung

Während unter den Vorgängern des Cotonou-Abkommens die gesamte Finanzhilfe durch den Europäische Entwicklungsfonds (EEF) bewirkt wurde, wird die Finanzierung nun auf zwei eigenständige Säulen verteilt: zum einen die Mittel aus dem EEF,¹²⁰ der Zuschüsse zur langfristigen Entwicklung gewährt, und zum anderen eine von der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwaltete Investitionsfazilität, die das STABEX/SYSMIN-System ersetzt und Risikokapital und Darlehen für den privaten Sektor bereitstellt.¹²¹ Die Finanzprotokolle sollen alle fünf Jahre überprüft werden.

¹¹⁷ Vgl. VO (EG) Nr. 416/2001 des Rates v. 28.2.2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2820/98 über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 1. Juli 1999 bis 31. Dezember 2001 zwecks Ausweitung der Zollbefreiung ohne mengenmäßige Beschränkungen auf Waren mit Ursprung in den am wenigsten entwickelten Ländern, ABl. Nr. L 60 v. 1.3.2001, S. 43.

¹¹⁸ KOM (2007) 635 endg., (Fn. 106), S. 6.

¹¹⁹ Rieck, (Fn. 57), S. 204.

¹²⁰ Der 10. EEF (2008-2013) ist mit 22,7 Mrd. Euro ausgestattet.

2. Zusammenfassung: Die Innovationen von Cotonou im Überblick

Viele in den letzten Jahrzehnten bedeutsam gewordene Themengebiete haben im Abkommen von Cotonou ihre endgültige Normierung erfahren. So können insbesondere der politische Dialog und die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure auf eine vertragliche Basis gestützt werden. Instrumente, die sich als wirkungslos erwiesen haben, wurden aufgegeben oder durch die Investitionsfazilität ersetzt. Die strengere Konditionalisierung der Leistungen soll gezielt gegen Korruption wirken. Eine zwingend erforderliche Anpassung an die neuen globalen Umstände erfolgt durch die grundlegende Neugestaltung der Handelsregelungen. Reziproke Obligationen statt unilaterale Handelspräferenzen prägen von nun an die Kooperation. Europa schlägt damit ein neues Kapitel in seiner Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten auf. Eine ehrgeizige Zielsetzung oder ein leeres Versprechen? An innovativen Ansätzen sollte es im Cotonou-Abkommen nicht mangeln. Ob diese sich aber auch als effektiv erweisen werden, bleibt abzuwarten.

III. Aktueller Stand, insbesondere der Abschluss von EPAs

Neun Jahre sind seit der Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens vergangen; die erste Revision erfolgte im Jahre 2005. Die nach Art. 95 CPA erforderlichen Verhandlungen zur Fünf-Jahres-Revision des Abkommens begannen bereits im Mai 2004 in Gaborone, der Hauptstadt Botswanas.¹²² Erwähnenswerte Anpassungen des Vertrags erfolgten vor allem hinsichtlich der politischen Dimension. Durch einen neuen Anhang VII wird der politische Dialog formaler sowie strukturierter und das Konsultationsverfahren nach Art. 96 CPA, dessen Fristen verlängert wurden, kann erst nach erfolgreichem Dialog in Gang gesetzt werden, was letztlich die Effektivität des politischen Dialogs stärken soll.¹²³ Darüber hinaus wird erstmals die Zusammenarbeit zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen angesprochen und in den Sanktionsmechanismus des Art. 96 CPA aufgenommen,¹²⁴ was letztlich zu einer noch schärferen politischen Konditionalisierung führt. Nach einigen Vertragsanpassungen im Rahmen der Vereinfachung und Flexibilisierung der Investitionsfazilität,¹²⁵ wurden die Verhandlungen nach Unterzeichnung durch mittlerweile 78 AKP- und 25 EU-Mitgliedstaaten am 23. Februar 2005 erfolgreich abgeschlossen.

¹²¹ Amt für Zusammenarbeit EuropeAid, (Fn. 90), S. 109.

¹²² http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/cotonou2005_en.cfm (26.8.2009).

¹²³ http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/cotonou2005_1_en.cfm (26.8.2009).

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/cotonou2005_3_en.cfm (26.8.2009).

Die aktuelle Diskussion beschäftigt sich jedoch nach dem Außerkrafttreten der „waiver“-Klausel am 31. Dezember 2007 insbesondere mit dem Stand der EPA-Verhandlungen. Für eine Übergangszeit von sieben Jahren erfolgte der gesamte Außenhandel nach dem einseitigen Präferenzsystem Lomés. Seit dem 1. Januar 2008 ist diese Regelung jedoch endgültig außer Kraft getreten, sodass sowohl die AKP-Staaten als auch die EU nun ihrer größten Herausforderung gegenüberstehen.

1. Die Bilanz der bisherigen EPA-Verhandlungen (Stand: August 2009)

Nach Unterteilung der 78 AKP-Staaten in sechs Regionen¹²⁶ ist die karibische¹²⁷ die einzige, in der vor Ablauf der „waiver“-Klausel ein vollständiges Wirtschaftspartnerschaftsabkommen geschlossen wurde, das am 15. April 2008 in Kraft getreten ist und sowohl die Liberalisierung von Waren als auch von Dienstleistungen umfasst.¹²⁸

Bis Ende des Jahres 2007 entschlossen sich 35 weitere AKP-Staaten, vorläufige EPAs abzuschließen, um nicht ab dem 1. Januar 2008 erhöhten Zöllen ausgesetzt zu sein.¹²⁹ In diesem Zusammenhang stimmten auch Länder wie Botswana, Lesotho, Mozambique und Swasiland der Aufnahme von Verhandlungen über die Einbeziehung des Dienstleistungssektors in einer zweiten Phase zu, welche bis Ende 2008 in den Abschluss endgültiger EPAs münden sollten.¹³⁰ Jedoch wurde bislang auch hier nur im Juni 2009 die Unterzeichnung vorläufiger EPAs erreicht, während die Verhandlungen über ein umfassendes EPA mit den sieben Ländern der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) noch andauern. Der AKP-EU-Ministerrat erzielte im Mai 2009 in Brüssel Einigkeit darüber, dass bis Anfang 2010 umfassende EPAs auch mit den verbleibenden AKP-Staaten zustande kommen sollen.¹³¹ Größere Probleme gab es bei den Verhandlungen mit Nigeria, Südafrika, der westafrikanischen Region¹³² sowie Gabun und Kongo, in denen es

¹²⁶ Pacific, ESA, SADC, Central Africa, West Africa, Caribbean.

¹²⁷ Darunter Jamaika, Guyana, die Dominikanische Republik und Bahamas; mit 10 weiteren Staaten bilden sie die Gruppe CARICOM (*Caribbean Community and Common Market*).

¹²⁸ European Centre for Development Policy Management (ECDPM), EPA negotiations – Where do we stand?, 2008, S. 11.

¹²⁹ ICTSD, Caribbean Group, Cameroon, Ghana Sign EPAs With EU, Bridges Weekly Trade News Digest Vol. 11 (2007), Nr. 44, <http://ictsd.net/i/news/bridgesweekly/6607/> (26.8.2009).

¹³⁰ Erasmus/Hertzenberg, The progress of EPA negotiations in the SADC region, 2008, http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=cause_dir_news_item&cause_id=1694&news_id=45525&cat_id=1059 (26.8.2009).

¹³¹ Julian, EPA Update, Trade Negotiations Insights, Vol. 8 (2009), Nr. 6, <http://ictsd.net/i/news/tni/52360/> (26.8.2009).

¹³² Nur in Ghana und der Elfenbeinküste kam es im Dezember 2007 zum Abschluss vorläufiger EPAs; bezüglich der weiteren Länder der westafrikanischen Region einigten sich die EU-

bislang zu keinem erfolgreichen Abschluss gekommen ist.¹³³ Die erfolglosen Verhandlungen im pazifischen Raum¹³⁴ lassen aufgrund des geringen Exportvolumens in die EU keine schwerwiegenden Auswirkungen befürchten.¹³⁵ Die Staaten, in denen es weder zum Abschluss eines vollständigen noch eines vorläufigen EPA kam, exportieren seit dem 1. Januar 2008 mit Ausnahme Südafrikas¹³⁶ unter dem europäischen GSP bzw. die LDCs weiterhin unter der „everything but arms“-Initiative. Ob der Abschluss der vorläufigen EPAs als signifikanter Prozess oder als gesichtswahrende Maßnahme der EU interpretiert werden soll, kann an dieser Stelle dahin stehen.¹³⁷

2. Die Position der AKP-Staaten

Die unterschiedlichen Verhandlungsergebnisse zeigen, dass sich auf Seiten der AKP-Staaten im Hinblick auf die Verhandlungen von EPAs nicht eine allgemeine und für alle beteiligten Staaten anzunehmende ablehnende Haltung feststellen lässt. Dennoch wehren sich aktuell zahlreiche afrikanische Staaten, unterstützt von NGOs, gegen den Abschluss von EPAs, da nur durch eine diesbezügliche Abwehralaltung die Akzeptanz des Volkes erreicht werden könne.¹³⁸ Die als „last minute“-Versprechen¹³⁹ deklarierten vorläufigen EPAs seien im besten Fall nichts sagend, im schlechtesten Fall auf Seiten der EU eigennützig.¹⁴⁰ Im Folgenden sollen die möglichen Konsequenzen der EPAs dargestellt sowie alternative Möglichkeiten aufgezeigt werden.

Da die einseitigen Präferenzen, um mit der WTO in Einklang zu stehen, nicht auf alle Entwicklungsländer und insbesondere auch nicht auf China und Indien ausgeweitet werden sollen, laufen EPAs *de iure* auf die Schaffung von Freihandels-

Handelskommissarin sowie die Minister der westafrikanischen Staaten auf den Abschluss eines vollständigen EPAs für die gesamte westafrikanische Region bis spätestens Oktober 2009. Dieses regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen soll die für Ghana und die Elfenbeinküste unterzeichneten vorläufigen EPAs ersetzen.

¹³³ ECDPM, (Fn. 128), S. 4.

¹³⁴ Papua New Guinea und Fiji schlossen im November 2007 vorläufige EPAs ab.

¹³⁵ ICTSD, (Fn. 129).

¹³⁶ Der Handel zwischen der EU und Südafrika richtet sich nach dem zwischen ihnen geltenden TDCA.

¹³⁷ *Kabuleeta/Hanson*, Good from far but far from good, in: ICTSD/ECDPM (Hrsg.), Trade Negotiations Insights, Vol. 6 (2007), No. 8, S. 1.

¹³⁸ *Dieng*, Les APE: Quel projet pour quelle finalité?, 2008, <http://www.continentpremier.info/modules.php?name=News&file=article&sid=1383> (26.8.2009).

¹³⁹ The sun sets on Cotonou, *The Economist* v. 3.1.2008.

¹⁴⁰ *Draper/Khumalo/Sidiropoulos*, (Fn. 4).

zonen hinaus.¹⁴¹ Dadurch wird befürchtet, dass die erwartete Flut an EU-Importen infolge wegfallender Import-Zölle zu erheblichen Verlusten der Staatseinnahmen und somit zum Ruin der AKP-Staaten führt.¹⁴² Diese glauben dem vernichtenden Wettbewerb der Weltwirtschaft ausgesetzt zu sein, können ihm jedoch mangels Wettbewerbsfähigkeit nicht standhalten, sodass die Einlassung auf EPAs als *suicidaire* bezeichnet wird.¹⁴³ Es entstehe eine noch größere Abhängigkeit vom Export, wodurch die Entwicklung auf Eis gelegt und die Industrialisierung der Entwicklungsländer gebremst werde.¹⁴⁴ Eine weitere Konsequenz sei die Gefährdung der regionalen Integration, die aber gleichzeitig als Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung gesehen wird.¹⁴⁵ Zum einen werden die AKP-Staaten durch den Abschluss von EPAs in Blöcke geteilt, zum anderen ist es möglich, dass manche Staaten sich durch den Liberalisierungsdruck gezwungen sehen, die Handelsbeziehungen zu direkten Nachbarstaaten preiszugeben, um den eigenen Export zu sichern.¹⁴⁶ Letztlich wird nach dem Wegfall der Protokolle für sensible Produkte und den damit einhergehenden Preissenkungen der Verlust der Lebensgrundlage von Kleinproduzenten, denen ohnehin durch die Agrarpolitik der EU sowie die Hygiene- und Sicherheitsstandards der Wettbewerb erschwert wird, befürchtet.¹⁴⁷ Der Abschluss von EPAs mit der EU und die damit einhergehende

¹⁴¹ *Meyn*, Sprungbrett zur nachhaltigen Entwicklung oder neoliberaler Stolperstein?, in: Sprungbrett oder Stolperstein zur Armutsbekämpfung, EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion, 2005, S. 12.

¹⁴² *The Economist*, (Fn. 139).

¹⁴³ *Dieng*, (Fn. 138); siehe auch *Borrmann/Großmann/Koopmann*, (Fn. 49), S. 9, die vor allem auf das Erfordernis der Einrichtung von marktschaffenden, marktregulierenden, marktstabilisierenden und marktlegitimierenden Institutionen hinweisen, durch die strukturelle Anpassungsprobleme überwunden werden sollen. Hierzu sei jedoch die Inanspruchnahme eines großzügigen Zeitraums notwendig, um auf diese Weise der angestrebten Handelspolitik gerecht zu werden.

¹⁴⁴ *CONCORD* (Cotonou Arbeitsgruppe), Warum die EU-Position in den Verhandlungen über neue AKP-Handelsabkommen der Entwicklung abträglich ist, 2004, <http://www.weed-online.org/show/39814.html> (26.8.2009).

¹⁴⁵ *Schilder*, (Fn. 69), S. 11.

¹⁴⁶ *Scott*, Africa: Regional Integration in Tatters Due to EPAs, *allafrica.com* v. 20.12.2007, <http://allafrica.com/stories/200712200323.html> (26.8.2009); so z.B. Ghana und die Elfenbeinküste, die als einzige Staaten der *West Africa Group* vorläufige EPAs abschlossen; zur Gefahr der regionalen Aufspaltung siehe auch *Roux*, The genesis of a new EU economics theorem?, 2005, <http://www.republiquein.com/na/die-mark/the-genesis-of-a-new-eu-economics-theorem.22885.php> (26.8.2009), S. 1 sowie *Erasmus*, What Now for Africa?, *Bridges*, Nr. 5 (2006), <http://ictsd.net/downloads/2009/03/bridges10-5.pdf> (26.8.2009), S. 7, der auf die Problematik übereilter regionaler Integration mit der Konsequenz sich überschneidender Mitgliedschaften und unrealistischer Schemata hinweist.

¹⁴⁷ *Misser/Johnson/Fichtner*, Der Freihandelskrieg, *Die Tageszeitung* v. 26.10.2007, <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/der-freihandelskrieg/?src=SE&cHash=1f8394a4d8&type=98> (26.8.2009).

Grenzöffnung, so heißt es im protestierenden Senegal, stehe der Erklärung eines Atomkrieges gleich.¹⁴⁸

Die AKP-Staaten sehen sich in ihrer Wettbewerbsfähigkeit vorrangig durch die europäischen Agrarsubventionen eingeschränkt. Die EU widerspreche sich, wenn sie für die Liberalisierung des Welthandels plädiere und gleichzeitig eine einseitig orientierte Agrarpolitik betreibe.¹⁴⁹ Darüber hinaus zeige der massive Widerstand der Agrarlobby, dass insbesondere die Interessen der LDCs nur zweitrangig sind.¹⁵⁰ Nur die Aufhebung der Agrarsubventionen könne demnach ein ernsthaftes Interesse Europas an der Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft zeigen.

Neben der ebenfalls ins Gewicht fallenden Reformierung der Ursprungsregeln wird verlangt, dass mit dem Wegfall der Handelsbarrieren auch der Wegfall der Migrationsbarrieren einhergehen müsse.¹⁵¹ Außerdem sollen die mangels Einfuhrzöllen entstehenden Einnahmeverluste durch zusätzliche Hilfen kompensiert werden. Zwar erfolgt im Rahmen des *Aid for Trade* weiterhin Unterstützung aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, der bis 2010 jährlich um zwei Milliarden Euro aufgestockt werden soll, jedoch fehlt diesbezüglich eine präzise Stellungnahme seitens der EU.¹⁵² Diese ist aber schon allein im Hinblick auf die Planungssicherheit der AKP-Staaten dringend geboten. Als weiteres Problem werden die ungenügende Infrastruktur und der schlechte Ausbildungsstand der Arbeitskräfte gesehen, so dass erst nach Erreichen eines bestimmten Entwicklungsstandes überhaupt das Reziprozitätserfordernis greifen soll.¹⁵³

Das Interesse der AKP-Staaten am erfolgreichen Abschluss von EPAs sinkt des Weiteren insbesondere durch das zunehmende Engagement Chinas in Afrika. Die chinesischen Investitionen werden auf Seiten der afrikanischen Staaten dabei aufgrund ihres Verzichts auf politische Konditionalitäten als besonders attraktiv angesehen.¹⁵⁴ So investiert China unter dem Deckmantel des völkerrechtlichen Gebots der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten auch in solchen Län-

¹⁴⁸ *Ba*, Senegalese protest against trade deals with Europe, The Guardian v. 7.1.2008.

¹⁴⁹ *Dieng*, (Fn. 138).

¹⁵⁰ *Schilder*, Alles außer Waffen, Zucker, Bananen und Reis, Nord-Süd-Aktuell 2001, S. 346.

¹⁵¹ *Misser/Johnson/Fichtner*, (Fn. 147).

¹⁵² ECDDPM, (Fn. 128), S. 9.

¹⁵³ *Meyn*, (Fn. 141), S. 11; umfassend zu den Faktoren mangelnder wirtschaftlicher Entwicklung siehe *Meng*, (Fn. 49), S. 7.

¹⁵⁴ Vgl. z.B. Gabun, in dem bislang keine erfolgreichen EPA-Verhandlungen stattgefunden haben. Der Antrag Gabuns zur Aufnahme in das GSPplus-System wurde abgelehnt, da Gabun die *Minimum Age for Admission to Employment Convention* (No. 138) der Internationalen Arbeitsorganisation nicht ratifiziert hatte. Ebenso wurde der Antrag Nigerias aufgrund der Nicht-ratifizierung der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Res. 260 der Generalversammlung der UNO) abgelehnt.

dern, deren autoritäre Regime von der internationalen Gemeinschaft mit Sanktionen belegt werden. Inzwischen ist China, nachdem sich das Handelsvolumen seit 2000 mehr als vervierfacht hat, hinter den USA und Frankreich zum dritt-wichtigsten Handelspartner Afrikas geworden.¹⁵⁵ Auffällig in den Handelsbeziehungen ist jedoch, dass Afrika insbesondere Rohöl und unverarbeitete Metalle exportiert, während aus China nur verarbeitete Produkte wie Kleidung und Elektrogeräte eingeführt werden.¹⁵⁶ Damit stellen sich die chinesischen Investitionen zwar kurzfristig als entwicklungsfördernd dar. Langfristig kann jedoch eine Diversifizierung der afrikanischen Volkswirtschaften unter diesen Handelsbedingungen nicht erfolgen.¹⁵⁷ Hinzu kommt die wachsende Abhängigkeit einzelner afrikanischer Länder¹⁵⁸ von einer begrenzten Anzahl an Rohstoffen, insbesondere von fossilen Energieträgern und Erzen, wodurch die Verwundbarkeit der jeweiligen Volkswirtschaften durch preis- oder umweltbedingte Schocks erhöht und damit letztlich die Entwicklung gehemmt wird.¹⁵⁹ Diese Aspekte zeigen, dass die betroffenen AKP-Staaten in den Handelsbeziehungen mit China zwar eine Alternative zu den EPAs entdecken, dies jedoch aufgrund der genannten Gefahren nicht dazu führen sollte, dass der Abschluss von EPAs als obsolet verstanden wird.

Aufgrund der zahlreichen Bedenken, die EPAs mit sich tragen, werden alternative Konzepte vorgestellt, die insbesondere den Liberalisierungsdruck von den AKP-Staaten nehmen sollen. GSPplus sieht zum Beispiel die Ausdehnung der Lomé-Regelungen auf alle AKP-Staaten nach Reformierung des bereits geltenden GSP vor,¹⁶⁰ wobei durch Differenzierung anhand bestimmter Kriterien vermieden werden soll, dass bereits wettbewerbsfähige Schwellenländer von den Vorzügen des GSPplus profitieren.¹⁶¹ Im Rahmen des *EPAlight* könnten nach Änderung des GATT die Sonder- und Vorzugsbehandlungen über die LDCs hinaus auch für alle Entwicklungsländer gelten, so dass es erst nach erfolgreicher Umsetzung von In-

¹⁵⁵ Chinas Handelsvolumen mit Afrika ist 2005 auf 42 Mrd. US\$ angestiegen; *Trinh/Voss/Dyck*, Chinas Rohstoffhunger – Auswirkungen auf Afrika und Lateinamerika; Deutsche Bank Research 2006, S. 4.

¹⁵⁶ *Hofmann/Kretz/Roll/Sperling*, Kontroverse Wahrnehmungen: Chinesische, afrikanische und europäische Perspektiven auf den China-Afrika-Gipfel, 2006, S. 2.

¹⁵⁷ *Ibid.* Neben der Unmöglichkeit des Aufbaus einer verarbeitenden Industrie wird als weiterer Aspekt die Schwierigkeit der Regierungen, das wirtschaftliche Wachstum für nachhaltige Entwicklung insbesondere in Form von Bildungs- und Infrastrukturinvestitionen sowie institutionellen Reformen zu nutzen, genannt.

¹⁵⁸ Zu nennen ist z.B. die Republik Kongo, deren Exportvolumen nach China sich vom Jahr 2004 auf 2005 fast verdoppelt hat und nunmehr rund 50 % seiner Gesamtexporte umfasst.

¹⁵⁹ *Trinh/Voss/Dyck*, (Fn. 155), S. 9.

¹⁶⁰ *Schilder*, Die WTO-plus Agenda der EU in den EPA-Verhandlungen und mögliche handelspolitische Alternativen, in: Sprungbrett oder Stolperstein zur Armutsbekämpfung, EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion, 2005, S. 16.

¹⁶¹ *Rieck*, (Fn. 57), S. 198.

dustrialisierungsstrategien zur Errichtung von Freihandelszonen kommt.¹⁶² Ferner sollen die Verhandlungen nur den Handel mit Waren erfassen. Eine Verlängerung der Verhandlungsfristen erscheint dagegen von vornherein nicht umsetzbar, da die aufgrund der Präferenzbehandlung der AKP-Staaten diskriminierten südamerikanischen Produzenten bei der WTO die Verhängung von Sanktionen gegen die EU einleiten könnten.¹⁶³ Insgesamt lässt sich die Tendenz erkennen, dass der Schwerpunkt zurück auf die Entwicklung gelegt wird, sodass aus Wirtschaftspartnerschaftsabkommen letztlich Entwicklungspartnerschaftsabkommen werden.

3. Der Standpunkt der Kommission

Die EU, der Neokolonialismus und eine „Schönwetter-Rhetorik“¹⁶⁴ vorgeworfen wird, hält weiterhin daran fest, dass EPAs vorrangig dem Ziel dienen, ausländische Investoren anzulocken.¹⁶⁵ Durch EPAs werde außerdem rechtliche Sicherheit gewährleistet, die für die Handelsbeziehungen essenzielle Bedeutung habe, während weitere Verhandlungsverzögerungen zum Gegenteil führen.¹⁶⁶ Dem Vorwurf, die EU wolle die AKP-Staaten nur ausnehmen, wird mit dem Argument entgegen getreten, das Interesse der EU liege darin, den WTO-Streit beizulegen, um keinen durch Ecuador eingeleiteten Sanktionen ausgesetzt zu sein.¹⁶⁷ Auch die befürchtete Existenzzerstörung afrikanischer Kleinproduzenten werde nicht eintreten, da ein bestimmtes Kontingent von der Liberalisierung nicht betroffen werde und die jeweiligen Staaten selbst entscheiden, welche Produkte hiervon erfasst werden sollen.¹⁶⁸ Im Gegenzug bleiben 99,5 % der AKP-Exporte zollfrei. Hinsichtlich der Gefährdung regionaler Integration warnt der ehemalige EU-Handelskommissar *Mandelson*, dass diese eher dann gefährdet werde, wenn es zu einer Spaltung der Länder komme, die unter dem GSP und solche, die unter der „everything but arms“-Initiative exportieren.¹⁶⁹ Er lobt darüber hinaus den erfolgreichen EPA-Abschluss mit CARICOM¹⁷⁰ und setzt diesen als Maßstab für die noch ausste-

¹⁶² *Meyn*, (Fn. 141), S. 13.

¹⁶³ *Misser/Johnson/Fichtner*, (Fn. 147).

¹⁶⁴ *Meyn*, (Fn. 141), S. 14.

¹⁶⁵ *Mandelson*, speech to the European Parliament Development Committee, Brüssel v. 28.1.2008, http://ec.europa.eu/commission_barroso/ashton/speeches_articles/sppm190_en.htm (26.8.2009).

¹⁶⁶ Vgl. KOM (2007) 635 endg., (Fn. 106).

¹⁶⁷ ICTSD, WTO Panel Against EU Banana Tariff Regime, Bridges Weekly Trade News Digest Vol. 11 (2007), Nr. 44, <http://ictsd.net/i/news/bridgesweekly/6608/> (26.8.2009).

¹⁶⁸ So bleibt z.B. Geflügelfleisch in Kamerun von der Liberalisierung ausgenommen, da sich die Geflügelbauern durch den Import von gefrorenem Geflügelfleisch aus der EU gefährdet sahen.

¹⁶⁹ *Mandelson*, (Fn. 165).

¹⁷⁰ Näheres zu CARICOM siehe Fn. 127.

henden Verhandlungen mit anderen AKP-Staaten. Ob es sich hier jedoch um eine vergleichbare Basis handelt, erscheint aufgrund der unterschiedlichen Prioritäten der Karibik bezüglich ihrer Hauptexportgüter fraglich.¹⁷¹ Letztlich ist es nicht begrüßenswert, dass von Seiten der Kommission vor allem im Hinblick auf den Kritikpunkt Agrarsubventionen nur marginale Äußerungen getroffen werden.

4. Das Cotonou-Handelsregime als Lösung des Streits um die mangelnde WTO-Konformität?

Die gegen Art. I GATT verstoßenden Lomé-Präferenzen konnten bislang nur aufgrund eines nach Art. IX:3 WTO-Abkommen erteilten *waivers* gerechtfertigt werden. Davon unberührt blieben jedoch der Verstoß gegen Art. II und III:4 GATT. Nach dem Ablauf der Ausnahmegenehmigung ist also nun der Frage nachzugehen, ob durch das neue Handelsregime des Cotonou-Abkommens eine GATT-konforme Regulierung des Handels zwischen den AKP-Staaten und der EU erreicht wurde.

Der Abschluss bilateraler EPAs könnte bei umfassender und gegenseitiger Liberalisierung als Errichtung einer Freihandelszone nach Art. XXIV:5b GATT gerechtfertigt sein. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um den aktuell realisierten Stand der Verhandlungen. Vielmehr sind die vorläufigen EPAs weiterhin von asymmetrischen Liberalisierungsgraden geprägt. Darüber hinaus sind zahlreiche AKP-Staaten nach wie vor nicht gewillt, EPA-Verhandlungen anzustreben.¹⁷²

Fraglich ist also, auf welche Weise auf der Ebene des aktuellen Standes der Handelsbeziehungen die Vereinbarkeit mit der WTO erreicht werden kann. Hierbei wird von unterschiedlichen Lösungsansätzen ausgegangen.

Zum einen wird vertreten, das Regelwerk der WTO sei flexibel genug, um die zwischen der EU und den AKP-Staaten auszuhandelnden EPAs hierunter subsumieren zu können.¹⁷³ So könne die von der WTO bewusst weit gefasste Formulierung „*on substantially all the trade*“ in Art. XXIV:8b GATT auch so ausgelegt werden, dass die überwiegend noch präferentiell ausgestalteten vorläufigen EPAs hieraus ihre Rechtfertigung herleiten könnten. Unklarheit besteht jedoch hinsichtlich der Reichweite der Auslegung des Art. XXIV:8b GATT. Teilweise wird in der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe auch die Schwäche des Art. XXIV GATT gesehen, da dies aufgrund unterschiedlicher Auslegung seitens der WTO-Mitglieder zu

¹⁷¹ Wright, (Fn. 115), S. 75.

¹⁷² In der westafrikanischen Region kam es z.B. erstmals im Juni 2008 zur Ausarbeitung eines vorläufigen EPA-Entwurfes, vgl. Bericht der Kommission, http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=4479 (26.8.2009).

¹⁷³ Mathis, (Fn. 51), S. 294.

Unklarheit und Rechtsunsicherheit führe.¹⁷⁴ Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass unbestimmte Rechtsbegriffe für ein vorausschauendes Regelwerk unabdingbar und gerade innerhalb der WTO aufgrund der Errichtung des Streitbeilegungsgremiums möglich sind. Im konkreten Fall des Art. XXIV:8b GATT konnte der Appellate Body jedoch bislang keine klare Definition des „*substantially all the trade*“ formulieren.¹⁷⁵ Die am 15. April 1994 von der WTO erlassene „Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens“¹⁷⁶ vermag bezüglich der Frage um die Reichweite der Auslegung des Art. XXIV:8b GATT nicht weiterzuhelfen. Aus der bisherigen Praxis ergibt sich jedoch, dass erst ab einer Liberalisierungsquote von 86-90 % der Anwendungsbereich des Art. XXIV GATT eröffnet ist.¹⁷⁷ Diese Quote soll im Falle der EPAs aber erst nach langen Übergangszeiten erreicht werden. Zudem werden innerhalb der EPAs ganze Wirtschaftszweige ausgenommen, insbesondere große Teile des landwirtschaftlichen Sektors. Solch weitgehende Einschränkungen sind jedoch vom *telos* des Art. XXIV GATT, eine umfassende regionale Wirtschaftsintegration zu erreichen, nicht mehr gedeckt. Damit können nach jetzigem Stand die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen nicht nach Art. XXIV GATT gerechtfertigt werden.

Ein anderer Ansatz sieht die Vereinbarkeit des Cotonou-Handelsregimes mit der WTO nur unter der Voraussetzung, dass das Abkommen im Sinne der *Enabling Clause* modifiziert wird.¹⁷⁸ Dazu müsste das Abkommen von Cotonou in der Weise umgestaltet werden, dass die Handelsregelungen ausnahmslos auf alle Entwicklungsländer und nicht nur auf die AKP-Staaten angewendet werden. Hiermit würde jedoch das Cotonou-Abkommen als solches in Frage gestellt, sodass dieser Ansatz zu keinem befriedigenden Ergebnis führen kann.

Die überwiegende Auffassung, die vor allem auf die Bestrebungen der AKP-Staaten in der Doha-Entwicklungsrunde zurückzuführen ist,¹⁷⁹ sieht die Lösung in der Reformierung der WTO dahingehend, dass die präferentielle Behandlung der AKP-Staaten durch Art. XXIV GATT gerechtfertigt und damit WTO-konform sein

¹⁷⁴ Borrmann/Großmann/Koopmann, (Fn. 49), S. 11.

¹⁷⁵ Vgl. *Turkey - Textiles*, Appellate Body Report, *Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, angenommen am 19.11.1999, para. 48: „*It is clear, though, that 'substantially all the trade' is not the same as all the trade, and also that 'substantially all the trade' is something considerably more than merely some of the trade.*“

¹⁷⁶ Einzusehen unter http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/10-24.doc (26.8.2009).

¹⁷⁷ *Ochieng*, The EU-ACP Economic Partnership Agreements and the Development Question, JIEL 2007, S. 6.

¹⁷⁸ Hausmann, (Fn. 49), S. 226; a.A. Roux, (Fn. 146), S. 3 und Borrmann/Großmann/Koopmann, (Fn. 49), S. 18, die selbst nach einer Modifizierung des CPA die Rechtfertigung aus der *enabling clause* verneinen, da diese nicht auf Nord-Süd-Kooperation ausgestaltet sei.

¹⁷⁹ Siehe AKP-Vorschlag, WTO-Dokument TN/RL/W/155 v. 28.4.2004.

könne. Hierzu sei vor allem die Einführung des *Special and Differential Treatment* (SDT), das als länderbezogene Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip Asymmetrien bei der Handelsliberalisierung innerhalb der WTO ermöglicht, in das GATT zwingend erforderlich.¹⁸⁰ Es sei nicht einzusehen, warum eine Vorzugsbehandlung im Sinne des SDT bezüglich Dienstleistungen im Rahmen des Art. V GATS ausdrücklich normiert sei, nicht aber in den auf Waren bezogenen Regelungen des GATT.¹⁸¹ Gefordert wird also, dass die Nord-Süd-Kooperation auf den als Nord-Nord-Kooperation ausgestalteten Art. XXIV GATT ausgeweitet wird, so dass sich letztlich *Special and Differential Treatment* auch im GATT in Form der Befreiung der Entwicklungsländer von der Reziprozitätsverpflichtung und der Gewährung längerer Umsetzungsfristen bei Zollsenkungen niederschlägt.¹⁸²

Zwar wurde das diesbezügliche Begehren der AKP-Staaten in die Doha-Entwicklungsagenda aufgenommen.¹⁸³ Zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch nicht ersichtlich, dass hieraus tatsächlich eine Reform der WTO erfolgen wird. Im Ergebnis lässt sich also feststellen, dass das Cotonou-Handelsregime in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht durch einen Ausnahmetatbestand der WTO gerechtfertigt werden kann und somit der Vorgabe des Art. 34 Abs. 4 CPA, der die umfassende WTO-Konformität verlangt, zuwiderläuft.

5. Der Sonderfall Südafrika

Am Beispiel Südafrikas soll in gebotener Kürze das Problem regionaler Separation gezeigt werden. Südafrika handelt mit der EU unter dem im Jahre 1999 unterzeichneten und am 1. Mai 2004 in Kraft getretenen bilateralen Abkommen *Trade, Development and Cooperation Agreement* (TDCA), welches die Schaffung einer Freihandelszone durch Liberalisierung sowohl von Waren als auch von Dienstleistungen zum Ziel hat.¹⁸⁴ Obwohl die Öffnung der europäischen Märkte für

¹⁸⁰ Roux, (Fn. 146), S. 3; Zanamwe, Kommentar, 2006, http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=cause_dir_news_item&cause_id=1694&news_id=42552&cat_id=1228 (26.8.2009); auch die ITLC (International Trade Law Conference) kam auf ihrer Konferenz in Berlin im Jahre 2004 zu dem Ergebnis, dass es zu Reformen und notwendigen Anpassungen innerhalb der WTO kommen müsse, ohne sich hierbei explizit auf die Situation der EPAs zu beziehen.

¹⁸¹ Ibid.; anders Meng, (Fn. 49), S. 61, der aufgrund der Gefahr der Entstehung von Abhängigkeiten zunächst der Frage nachgeht, ob eine Präferenzbehandlung der Gleichbehandlung und der vollen Eingliederung eines Staates in die internationale Wirtschaft vorzuziehen sei.

¹⁸² Borrmann/Großmann/Koopmann, (Fn. 49), S. 42.

¹⁸³ Vgl. Doha Work Programme, Decision adopted by the General Council on 1 August 2004, WTO-Dokument WT/L/579 v. 2.8.2004, Nr. 1d: „The Council recalls Ministers’ decision in Doha to review all SDT provisions with a view to strengthening them and making them more precise, effective and operational.“

landwirtschaftliche Produkte generell in das TDCA aufgenommen wurde, werden aber auch hier, ebenso wie im Cotonou-Abkommen, weite Teile des Agrarsektors von den Handelsbeziehungen ausgenommen. Hierfür wurde als Begründung neben der Verfolgung eigener Interessen auch die Vermeidung eines wachsenden Konkurrenzdrucks für mittelbar betroffene Länder genannt, sodass die EU insbesondere die Produkte ausnahm, für die bezüglich der AKP-Staaten Sonderprotokolle bestehen. Südafrika hat wiederum diejenigen Produkte ausgenommen, die für Botswana, Lesotho, Swaziland und Namibia (BLSN) relevant sind, um diese vor subventionierter Konkurrenz aus der EU zu schützen.

Gleichzeitig ist Südafrika neben Botswana, Lesotho, Swaziland und Namibia Teil der Zollunion SACU (*South African Customs Union*). Die BLSN-Staaten profitieren aufgrund dieser Zollunion zwar ebenfalls vom TDCA, können jedoch wegen strenger Ursprungsregeln innerhalb des TDCA zugunsten Südafrikas keinen präferentiellen Zugang zum EU-Markt beanspruchen.¹⁸⁵

Darüber hinaus sind sowohl die BLSN als auch Südafrika Teil der *Southern African Development Community* (SADC), deren Ziel es ist, eine gemeinsame regionale Industrie aufzubauen.¹⁸⁶ Da es innerhalb der SADC nicht zu einem einheitlichen EPA gekommen ist, hätten ab dem 1. Januar 2008 die LDCs, hierunter vor allem Lesotho, Mozambique, Angola und Tansania, unter der „everything but arms“-Initiative, die Nicht-LDCs unter dem europäischen GSP und Südafrika unter dem TDCA handeln müssen. So liegt es nicht fern, dass es vor allem zwischen Nicht-LDCs und der EU zum Abschluss vorläufiger EPAs kam.

Hier zeigt sich bereits der Zerfall der regionalen Gruppe. Das Problem liegt vor allem in der Komplexität der bestehenden Abkommen und der daraus folgenden Konsequenz sich überschneidender Mitgliedschaften.¹⁸⁷ Als Folge kann nur eine solide Kooperationspolitik den Bedürfnissen der einzelnen Mitglieder im Hinblick auf die Förderung der regionalen Integration gerecht werden. Jedoch bestehen Zweifel hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft insbesondere derjenigen Staaten, die gegen den Willen anderer Mitglieder den Abschluss vorläufiger EPAs

¹⁸⁴ Der Liberalisierungsgrad erstreckt sich auf 95 % aller EU-Importe aus SA und 86 % aller SA-Importe aus der EU; vgl. Trade, Development and Cooperation Agreement, http://europa.eu/legislation_summaries/development/south_africa/r12201_en.htm (26.8.2009).

¹⁸⁵ Grant, Southern Africa and the European Union: the TDCA and SADC EPA, tralac Trade Brief No. 1/2006, S. 4.

¹⁸⁶ Kruger, SADC EPA negotiations: the circle of trust, Trade Negotiations Insights Vol. 6 (2007), Nr. 8, http://ictsd.net/downloads/tni/tni_en_6-8.pdf (26.8.2009), S. 8.

¹⁸⁷ Grant, (Fn. 185), S. 5; Erasmus, Taking EPAs Seriously, 2006, http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=cause_dir_news_item&cause_id=1694&news_id=42552&cat_id=1228 (26.8.2009), der darüber hinaus betont, dass SACU-Mitglieder aufgrund mangelnder Integration ihrer nationaler Systeme derzeit noch nicht in der Lage seien, den Anforderungen eines Abkommens im Ausmaße eines TDCA stand halten zu können.

anstreben¹⁸⁸ und dadurch entgegen der Zielsetzung einer einheitlichen Handelspolitik innerhalb der SADC handeln.

Ob der Aufbau einer gemeinsamen Industrie noch möglich ist oder ob mit EPAs auch der Untergang der SADC einhergeht, bleibt abzuwarten. Südafrika zeigt jedenfalls durch seine vehemente Blockade gegenüber EPAs, dass es seine politische Isolation in Kauf nimmt¹⁸⁹ und hat die Chance, seine guten Handelsbeziehungen mit der EU sowie die Einbeziehung des TDCA in ein SADC-EPA verpasst. Als letzte Konsequenz könnte auch die weltweit älteste Zollunion SACU damit ihr Ende finden.

6. Ausblick

Das Ziel, bis zum 31. Dezember 2007 mit allen AKP-Staaten EPAs abzuschließen, wurde verfehlt. Den widerwilligen Abschluss vorläufiger EPAs mit einzelnen Ländern als Erfolg zu qualifizieren, erscheint vor diesem Hintergrund demnach übertrieben. Doch trotz der intensiven Kritik und scharfen Verurteilung der europäischen Verhandlungsposition sollte das Projekt bilateraler Partnerschaftsabkommen nicht als gescheitert betrachtet werden. Sowohl die AKP-Staaten als auch die EU sind sich in dem Punkt einig, dass EPAs Instrumente der Entwicklung sind.¹⁹⁰ Damit dieses Ziel nicht durch kontroverse Verhandlungen aufs Spiel gesetzt wird, müssen einige Aspekte verstärkt betont werden.

Es geht bei der Umsetzung der EPAs um nichts anderes als die künftigen Lebensbedingungen der Menschen in den AKP-Staaten und nicht um bloße technische Verhandlungen.¹⁹¹ Wenn es ein erklärtes Ziel der EU ist, die AKP-Staaten entwicklungspolitisch zu unterstützen, so kann der Eindruck der Ehrlichkeit nur gewahrt werden, wenn die EU auch während der Verhandlungen eine entsprechende Haltung einnimmt. Fehlende Äußerungen zur europäischen Agrarpolitik, vage Formulierungen zur Reformierung der Ursprungsregeln ohne Zeitplan oder institutionellen Rahmen, der Versuch, Dienstleistungen in EPAs einzubeziehen, obwohl die WTO-Konformität schon durch Vereinbarungen über Waren erreicht wird¹⁹²

¹⁸⁸ Insbesondere handelt es sich hierbei um Botswana, Lesotho und Swasiland, vgl. European Centre for Development Policy Management (ECDPM), *EPA negotiations – Where do we stand?*, 2009, S. 5.

¹⁸⁹ *Draper/Khumalo/Sidiropoulos*, (Fn. 4); anders *Roux*, (Fn. 146), S. 2, der das Zersplittern der SADC der EU zulasten legt, da diese bereits bei Verhandlung des TDCA wusste, dass Südafrika in keine Konstellation der auszuhandelnden EPAs einbezogen werden konnte und somit die regionale Separation in Kauf nahm.

¹⁹⁰ *CONCORD*, (Fn. 144).

¹⁹¹ *Schilder*, (Fn. 160), S. 15.

¹⁹² *ECDPM*, (Fn. 128), S. 9; kritisch auch *Roux*, (Fn. 146), S. 3, der der Frage nach dem Interesse Europas, Dienstleistungen in EPAs einzubeziehen, nachgeht.

und letztlich die außer Verhältnis stehende differenzierte Behandlung Südafrikas tragen auf Seiten der EU nicht zur Glaubwürdigkeit ihrer Entwicklungspolitik bei.

Doch die AKP-Staaten können sich nicht allein auf diese Punkte berufen. Von ihrer Seite trägt das kompromisslose Festhalten am einseitigen Präferenzsystem nicht zu einer einheitlichen Vertragsbasis bei.¹⁹³ Abgesehen davon darf nicht übersehen werden, dass auch ein Präferenzsystem nicht umfassend vorteilhaft sein muss. Präferenzbehandlungen können vielmehr zu Abhängigkeiten sowohl wirtschaftlicher als auch politischer Natur führen und somit letztlich wegen der zunehmenden Konzentration auf die Produktion präferenzbegünstigter Waren der Diversifizierung entgegenwirken.¹⁹⁴ Die EPA-Verhandlungen als „letztes Instrument kolonialer Knebelung“ zu interpretieren und die „Niederlage der reichen Nationen“ zu proklamieren,¹⁹⁵ verstärkt darüber hinaus das Ungleichgewicht der Vertragsverhandlungen. Betrachtet man zum Beispiel die Haltung der Elfenbeinküste, so ist auch auf Seiten der AKP-Staaten deutlich der Wille erkennbar, als souveräner Staat im rechtlichen Rahmen, den die WTO stellt, wirtschaftliche Beziehungen zu anderen Staaten zu führen.¹⁹⁶ Nicht nur die EU, sondern auch unmittelbar die betroffenen AKP-Staaten müssen es also mit dem Ziel der Armutsbekämpfung ernst meinen, um eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit zu ermöglichen. So wird vertreten, dass es in erster Linie der Verantwortung afrikanischer Regierungen obliege, im Wege nationaler Reformen die innerstaatlichen Bedingungen zu verbessern und ein gewisses Maß an Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, um somit als Mitgliedstaaten der WTO ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachkommen zu können.¹⁹⁷

Die Hoffnung, dass EPAs erfolgreicher sein werden als die Lomé-Verträge, ist dennoch gering. Es gilt also, diese erneut zu stärken, da sich an EPAs die Zukunft der EU-AKP-Beziehung zeigen wird.

¹⁹³ Kabuleeta/Hanson, (Fn. 137), S. 2.

¹⁹⁴ Meng, (Fn. 49), S. 62; Rieck, (Fn. 57), S. 181.

¹⁹⁵ Ramonet, (Fn. 3), S. 1.

¹⁹⁶ Bi Hué, Le paraphe ne veut pas dire que nous libéralisons à 100 %, abidjan.net, Elfenbeinküste v. 4.1.2008, <http://news.abidjan.net/article/index.asp?n=276600> (26.8.2009).

¹⁹⁷ Erasmus, (Fn. 146), S. 7; darüber hinaus Meng, (Fn. 49), S. 9, der die Verbesserung der innerstaatlichen Probleme der Entwicklungsländer in der Entwicklung erfolgreicher Wirtschaftsstrukturen durch Anwendung herkömmlicher Konzepte wie ein geeignetes Bildungswesen, Gesundheitsfürsorge, sozialer Ausgleich, demokratische Partizipation und effektiver Grund- und Menschenrechtsschutz sieht; zu berücksichtigen ist an dieser Stelle auch, dass die Entwicklungsländer heute bereits 75 % der Mitgliedstaaten der WTO stellen.

IV. Kritische Bewertung der Praktikabilität der Zielsetzungen

Neben der aktuellen Problematik der EPA-Verhandlungen kann auch an weiteren Punkten angesetzt werden, um die Praktikabilität der Zielsetzungen zu hinterfragen. Aufgrund der zahlreichen Ansatzmöglichkeiten soll der Schwerpunkt hierbei auf der Frage nach der Effektivität politischer Konditionalität liegen.

Zunächst soll unter Zuhilfenahme der Aussagen des EU-Kommissars *Nielson*¹⁹⁸ und des AKP-Generalsekretärs *Goulongana*¹⁹⁹ der Frage nach den jeweiligen Erwartungen aus dem Cotonou-Abkommen und der Gleichheit der Vertragspartner nachgegangen werden.

Nielson sieht im Abkommen von Cotonou eine wichtige Komponente internationaler und an nachhaltiger Entwicklung orientierter Bemühungen, die er als *world-wide event* bezeichnet.²⁰⁰ Den Schwerpunkt der Partnerschaft legt er auf den politischen Dialog und das „good governance“-Prinzip, da ein politisch stabiles Umfeld, sowie Menschenrechte und demokratische Strukturen unabdingbare Voraussetzung für Entwicklung seien.²⁰¹ Zwar erkennt auch *Goulongana* die politische Dimension als Schlüsselement des Cotonou-Abkommens an, das „good governance“-Prinzip findet jedoch keine Erwähnung, vielmehr betont er die Notwendigkeit der Gleichheit der Partner.²⁰² Mangels Konkretisierung der Bedingung und Art der Ausführung komme es auf die praktische Umsetzung an, um die Qualität des Dialogs zu bewerten.²⁰³ Ein gewisses Maß an Skepsis ist an dieser Stelle nicht zu übersehen. So auch im Hinblick auf die EPA-Verhandlungen, die er zwar begrüßt,²⁰⁴ aber gleichzeitig die Definierung einer Strategie und eines festen Programms fordert. Während *Nielson* also uneingeschränkt auf den Erfolg der neu ausgerichteten Partnerschaft vertraut, betont *Goulongana* die großen Herausforderungen, die zu bewältigen nun Aufgabe der AKP-Staaten seien. Die EU solle auf diese Einwände Rücksicht nehmen, um nicht das Ungleichgewicht der Vertragspartner zu intensivieren.

Die überlegene Stellung der EU gegenüber den AKP-Staaten lässt sich trotz der Bemühungen, die sich schon in der Benennung des Cotonou-Abkommens als

¹⁹⁸ Der aus Dänemark stammende *Nielson* war von 1999-2004 EU-Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe.

¹⁹⁹ *Goulongana* stammt aus Gabon und war von 2000-2005 AKP-Generalsekretär.

²⁰⁰ *Nielson*, The new agreement will benefit the poorest, The Courier 2000, Special Issue on the Cotonou Agreement, S. 2.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² *Goulongana*, Together we must take up the challenges of the Cotonou Agreement, The Courier 2000, Special Issue on the Cotonou Agreement, S. 4.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ „The ACP countries must [...] shake off their current marginalized status.“

Partnerschaftsabkommen zeigen, nicht leugnen. Jedoch sollte hier der EU nicht *a priori* der Vorwurf des Neokolonialismus gemacht werden. Das Ungleichgewicht beruht vielmehr auf den geringen Verhandlungskapazitäten der afrikanischen Staaten, die mangels institutioneller Besetzung meist nur über zwei bis drei Personen verfügen, in deren Verantwortung die Koordination der Verhandlungen gelegt wird.²⁰⁵ Dem Vorwurf, die AKP-Staaten bewusst auszunutzen, sollte die EU effektiv entgegen treten, indem sie zu der eben erwähnten Skepsis konkret Stellung bezieht und nicht mit leeren Definitionen handelt.

Wie das vorrangige Ziel der Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft erreicht werden soll, wurde anhand der Diskussion zu den laufenden EPA-Verhandlungen ausführlich dargelegt. Doch wie können die weiteren Ziele, insbesondere die Umsetzung des „good governance“-Prinzips und die Armutsbekämpfung realisiert werden? Die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten wird aus dem 10. Europäischen Entwicklungsfonds finanziert. Hier sollen Programmierungsleitlinien beschlossen werden, die eine effektive Hilfeleistung ermöglichen.²⁰⁶ Nach dem „ownership“-Prinzip obliegt die Verwaltung der Gelder der Eigenverantwortung der Partnerländer, wobei in wirtschaftlich und politisch instabilen Ländern auch Vor-Ort-Kontrollen durch unabhängige Prüfer erfolgen können.²⁰⁷ Bezüglich des Erfordernisses einer verantwortungsvollen Staatsführung werden Wahlbeobachter in die betroffenen Länder entsandt. Das Ziel der Armutsbekämpfung kann als solches nicht ohne das Zusammenspiel mehrerer Faktoren erreicht werden. Ursachen für die mangelnde Entwicklung sind neben unzureichender Ernährung und medizinischer Versorgung auch solche, auf die eine Einflussnahme unmöglich ist, wie die Belastung durch Naturkatastrophen oder die soziale Abhängigkeit von ethnischen Gruppen.²⁰⁸ Das explosive Bevölkerungswachstum²⁰⁹ als weiteres unüberwindbar erscheinendes Problem weckt die Gefahr der Überlastung natürlicher Ressourcen, wodurch sich das Wirtschaftswachstum in der Dritten Welt pro Kopf etwa halbiert hat.²¹⁰ Eine ausführliche Analyse der möglichen Bekämpfungsmaßnahmen aller in Betracht kommender Faktoren würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Festzuhalten bleibt, dass nur durch

²⁰⁵ *Meyn*, (Fn. 141), S. 13; zu der Notwendigkeit der Schaffung eines effektiven institutionellen Rahmens siehe vor allem auch *Erasmus*, (Fn. 187).

²⁰⁶ Europäische Kommission, Jahresbericht 2007 über die Entwicklungspolitik der europäischen Gemeinschaft und die Außenhilfe im Jahr 2006, S. 12.

²⁰⁷ *Ibid.*, S. 13.

²⁰⁸ *Andersen*, Entwicklungsdefizite und mögliche Ursachen, Bundeszentrale für politische Bildung, Entwicklung und Entwicklungspolitik, 2005, S. 11; bezüglich der Faktoren mangelnder wirtschaftlicher Entwicklung siehe *Meng*, (Fn. 49), S. 7.

²⁰⁹ Die UN rechnet mit dem stärksten prozentualen Bevölkerungswachstum in Afrika, einer Verdoppelung von 0,9 auf 1,8 Mrd. Menschen.

²¹⁰ *Andersen*, (Fn. 208), S. 13.

erfolgreiches Zusammenwirken aller Zielvorgaben eine effektive Entwicklungspolitik ermöglicht wird. Die EU geht hierbei den Weg, durch wirtschaftliche Entwicklung als Voraussetzung für den Erfolg von Armutsbekämpfungsstrategien und Entwicklung²¹¹ ihren Zielvorgaben gerecht zu werden.

Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten wurde noch nie zuvor so intensiv politisch konditioniert wie heute. Eine besondere Betonung liegt hier auf der Einhaltung von *democratic principles*,²¹² die es jedoch in den meisten Ländern zunächst umzusetzen gilt. Doch wieso ist die EU der Ansicht, dass es zwingend einer demokratischen Staatsführung bedarf?

Zunächst ist das Zusammenspiel von Menschenrechten und Demokratie zu beachten. Grundlegende Merkmale der Demokratie wie Bürgerbeteiligung und Rechtsstaatlichkeit sind wesentlich für den Schutz der Menschenrechte. Gleichzeitig können durch Menschenrechte der staatlichen Gewalt Grenzen gesetzt werden. Darüber hinaus lässt sich argumentieren, dass politische Stabilität wirtschaftliche Entwicklung fördert und ausländisches Kapital anzieht.²¹³ Politische Stabilität ist jedoch nicht zwingend mit Demokratie gleichzusetzen. Es drängt sich vor allem die Frage auf, ob die meisten der AKP-Staaten überhaupt demokratiefähig sind. Eine Demokratie kann sich nur dann behaupten, wenn neben der formalen Legitimation durch Wahlen auch eine Legitimation durch Leistung im Wege der Verbesserung der Lebensbedingungen erfolgt.²¹⁴ Gerade dieser wichtige Faktor der Demokratie kann in den meisten Entwicklungsländern jedoch nicht verwirklicht werden. Hieraus könnte man den Schluss ziehen, dass eine demokratische Staatsführung mangels struktureller Voraussetzungen für Beständigkeit nicht von außen aufgezwungen werden kann. Weiter ist zu berücksichtigen, dass in Entwicklungsländern der Staat häufig zum ökonomischen Beuteobjekt einer politischen Elite geworden ist.²¹⁵ Als eines von vielen lässt sich am Beispiel Kenias zeigen, dass es in der afrikanischen Politik in erster Linie um Macht und Einfluss in der eigenen Ethnie geht.²¹⁶ Dieses Stammesdenken gilt als „Geißel des modernen Afrikas“²¹⁷ und nimmt Bürgern die Hoffnung, dass sie mit ihrer Stimme etwas ändern können. Gerade an diesem Beispiel zeigt sich, dass Demokratie hier keine belastungs-

²¹¹ Europäische Kommission, (Fn. 206), S. 13.

²¹² Vgl. Art. 9.3 und 9.4 CPA.

²¹³ Nuscheler, (Fn. 39), S. 424; Hamm, (Fn. 89), S. 229, die den umfassendsten Schutz der Menschenrechte in demokratischen Gesellschaften sieht.

²¹⁴ Ibid., S. 422.

²¹⁵ Andersen, (Fn. 208), S. 18.

²¹⁶ Plate, Kenia: Die Wähler sind reifer als die Gewählten, Beitrag im DLF v. 5.1.2008, <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/themenderwoche/719714/> (26.8.2009).

²¹⁷ Ibid.

fähige Stabilität aufweisen kann und durch die Gefahren des Machtmissbrauchs und der Korruption schnell brüchig wird.

Es lässt sich also feststellen, dass es zwar gute Gründe gibt, die Entwicklungszusammenarbeit auch an demokratische Prinzipien zu knüpfen. Ohne konkrete Definitionen belässt es die EU in Art. 9.3 CPA aber bewusst bei dem vagen Begriff *democratic principles*. Die Forderung eines Mindestmaßes an Rechtsstaatlichkeit kann hierunter subsumiert werden. Für den Fall der Nichtbeachtung dieses Leitprinzips steht der EG der Konsultationsmechanismus nach Art. 96 CPA zur Verfügung. Scheitert der Dialog, kann die EG „geeignete Maßnahmen“ treffen. Hierbei handelt es sich jedoch meist nur um symbolische Sanktionen wie Einreiseverbote oder Kontensperrungen. Darüber hinaus gehende wirtschaftliche Sanktionen oder die Kürzung von Entwicklungshilfemitteln laufen dagegen Gefahr, die Bevölkerung und damit den Falschen zu treffen. Als *ultima ratio* können schließlich die Vertragsbeziehungen nach Art. 96 Nr. 2c CPA ausgesetzt werden.

Das Erreichen eines obligatorischen Demokratiestandards in Entwicklungsländern kann letztlich nur am Maßstab des Völkerrechts, insbesondere des Gewaltverbots, gemessen werden. Die Verwirklichung demokratischer Strukturen sollte also als eigenes Entwicklungsziel verstanden werden, da nur auf diese Weise auch die erforderliche Stabilität gewährleistet sein kann.

C. Resümee und abschließende Betrachtungen

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass das Cotonou-Abkommen eine innovative Vertragsgrundlage für die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten bietet. Mit dem Abschluss von EPAs und der verschärften politischen Konditionalität setzt die EU nun auf eine neue Karte. Ihr Ehrgeiz hinsichtlich der gesetzten Ziele ist zwar begrüßenswert, jedoch darf nicht verkannt werden, dass für manche, wenn nicht sogar für einen Großteil der AKP-Staaten die Ziele unerreichbar scheinen. Hier geht es nicht um Integration in die Weltwirtschaft, sondern um das tägliche Überleben.

Differenzierung als fundamentales Prinzip darf demnach nicht nur eine leere Klausel des Cotonou-Abkommens bleiben. So ist auch zu berücksichtigen, dass manche Länder auf ihre Produkte angewiesen sind und es ihnen nicht möglich ist, eine Produktumstellung zu bewältigen. Strenge Ursprungsregeln und die europäische Agrarpolitik stellen hierbei ein nicht abzustreitendes Handelshindernis dar, welches ein entsprechendes Entgegenwirken der EU zwingend erforderlich macht. Als der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe hat die EU ihr Gesicht zu wahren und sollte sich demnach keine widersprüchliche Haltung im Hinblick auf ihre Entwicklungspolitik leisten.

Bereits jetzt wird der EU vorgeworfen, Neokolonialismus im Gewande der Humanität zu begründen.²¹⁸ Ein hohes Maß an wirtschaftlichem Eigeninteresse der EU kann tatsächlich auch nicht verleugnet werden. Die entwicklungspolitische Motivation ist neben karitativen Gesichtspunkten auch durch außenpolitische Motive zur Schaffung von Einflussphären sowie wirtschaftlichen Aspekten geprägt.²¹⁹ Darüber hinaus trägt das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern zur konjunkturellen Belebung innerhalb der EU bei.²²⁰ Doch kann der EU bereits hieraus ein Vorwurf gemacht werden? Allein aus dem Bestehen eines wirtschaftlichen Interesses der EU sollte noch nicht auf vorsätzliche Ausbeutung geschlossen werden. Die Arbeit der NGOs und somit auch ihre scharfe Kritik ist zwar für einen permanenten politischen Dialog von großer Bedeutung. Jedoch sollten sie, anstatt für die Wiedereinführung einseitiger Präferenzsysteme zu plädieren, die aufgrund der vertraglichen Bindung zur WTO schlichtweg nicht möglich ist, realistische Alternativen vorschlagen. Letztlich gibt es, wie oben gezeigt, auch zahlreiche Länder, die der Herausforderung wirtschaftlicher Integration ambitioniert entgegentreten. In Unterstützung der Haltung dieser Länder möchte ich mit den Worten eines Ministers der Elfenbeinküste schließen: „*Il faut cesser de pleurnicher. Il faut travailler tout simplement.*“²²¹

²¹⁸ Nuscheler, (Fn. 39), S. 427.

²¹⁹ Schmuck, Vermittler zwischen Nord und Süd – Das Europäische Parlament und die Entwicklungspolitik, 1988, S. 104.

²²⁰ Ibid., S. 105.

²²¹ Bi Hué, (Fn. 196).