

I N E F

Report

Institut für Entwicklung und Frieden der
Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg
zur wissenschaftlichen Begleitung der
Stiftung Entwicklung und Frieden

Europäische Entwicklungspolitik im Wandel

*Perspektiven der Kooperation
zwischen der Europäischen Union und den AKP-Ländern*

Robert Kappel

Heft 17 / 1996

**Gerhard-Mercator-Universität
Gesamthochschule Duisburg**

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Internationales Umfeld und die Diskussion um die Zukunft der Kooperation zwischen AKP-Staatengruppe und der Europäischen Union	1
2. Das Lomé-Abkommen als Instrument der Entwicklungskooperation.....	6
3. Zu den wirtschaftlichen Entwicklungen in den AKP-Ländern.....	9
4. Erfahrungen mit den Lomé-Abkommen.....	17
4.1. Handelspolitik	17
4.2. Finanzielle und technische Kooperation	24
4.3. Die Subventionssysteme STABEX und SYSMIN	28
4.4. Strukturanpassungsprogramme.....	34
4.5. Industrieförderung.....	37
4.6. Regionale Kooperation.....	42
4.7. Politische Konditionalitäten: Demokratie und Menschenrechte in der Entwicklungspolitik der Europäischen Union.....	45
5. Das Ende der Privilegien ? Neue Interessenkonstellationen nach 1989	54
5.1. Vorschläge der Kommission der EU und der AKP-Staatengruppe zur Revision des Lomé-Abkommens.....	54
5.2. Die Vorschläge der Kommission der EU für die Verhandlungen	57
5.3. Die Vorschläge der AKP-Staatengruppe.....	59
5.4. Ergebnisse der Mid-term Review	61
6. Gibt es eine Zukunft für Lomé ?	63
Literaturverzeichnis.....	72

1. Einleitung: Internationales Umfeld und die Diskussion um die Zukunft der Kooperation zwischen AKP-Staatengruppe und der Europäischen Union

Die AKP-Staaten (Afrika - Karibik - Pazifik) spielen aus der Sicht der großen Wirtschaftsblöcke Europa, Japan und USA keine bedeutende Rolle mehr. Ihre abnehmende Relevanz läßt sich nicht nur an den Außenhandelsanteilen ablesen. Bedeutender ist, daß die weltweiten Direktinvestitionen, die die Entwicklung und Struktur der Weltwirtschaft in den letzten zehn Jahren stärker als je zuvor bestimmen, kaum noch in die AKP-Staaten fließen. Der Anteil der "Triade" (Japan/USA/Europa) an den weltweiten Direktinvestitionen betrug 1990 ca. 80%. Von den gesamten Direktinvestitionen können die AKP-Staaten nur einen sehr kleinen Teil auf sich ziehen. Als Absatzmärkte sind sie aufgrund der niedrigen Pro-Kopf-Einkommen kaum interessant. Die siebzig AKP-Staaten liegen verstreut auf drei Kontinenten, die meisten davon in Afrika. Die AKP-Staaten sind sehr heterogen, was die Größe, Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft, Industrialisierung und politischen Systeme betrifft, sie haben sich in den letzten Jahren zudem sehr stark differenziert. Hervorgegangen aus kolonialen Verhältnissen, stellt die AKP-Staatengruppe heute lediglich ein post-koloniales Überbleibsel dar. Sie existiert als Gruppe nur wegen ihrer engen Kooperationsbeziehungen zur Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. Europäischen Union (EU).¹ In der EU hat jedoch eine Diskussion begonnen, die die Fortführung der mehr als zwanzig Jahre währenden Kooperationsbeziehungen in Frage stellt.

Europa spielt in der nachkolonialen Zeit in fast allen AKP-Ländern eine herausragende Rolle. Vor allem hat Frankreich in den ehemaligen Kolonien durch militärisches Engagement, durch Investitionen, durch Entwicklungshilfe und durch die große Bedeutung im Außenhandel der afrikanischen Staaten z.T. massiv Einfluß genommen. Über die Währungs Kooperation (CFA-Zone) und militärische und kulturelle Kooperation erfahren die Beziehungen eine besondere Tiefe. Sehr enge Klientelstrukturen werden gepflegt.² Die Beziehungen der AKP-Länder zu den europäischen Mächten werden heute vor allem durch die Lomé-Abkommen und bilaterale Verträge mit einzelnen Ländern geprägt. Die Verträge Frankreichs mit den ehemaligen Kolonialgebieten und die Yaounde-Verträge mündeten mit dem Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands in die EG (1973) in das Kooperationsmodell Lomé.³ Die seit 1975 existierenden

¹ EU und EG werden parallel benutzt

² Vgl. Bach 1993a: 45; Brüne 1995; Kappel 1993; Monga 1994.

³ Der Lomé-Konvention gehören nicht die Republik Südafrika und die Maghreb-Staaten an. Mit den Maghrebstaaten gibt es gesonderte Beziehungen der "Proximität" (Sicherung der Rohstoff-

vier Lomé-Abkommen (das erste wurde 1975 in Lomé, der Hauptstadt, Togos geschlossen) haben ein Vertragswerk entstehen lassen, das nach Ansicht vieler Beobachter ein einzigartiges Kooperationsmodell ist.⁴ Es ist eine Kooperation, in der AKP-Belange berücksichtigt werden und die EG ihre Interessen weitgehend durchsetzen konnte. Der Vertrag zwischen der EG und den AKP-Ländern kam zustande, als die 3. Welt eine neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO) forderte. Der Ölpreisschock von 1973 hatte die EG veranlaßt, die Beziehungen zu den AKP-Staaten neu zu bewerten. Die Sicherung der Rohstoffzufuhr und die strategische Einbindung waren die zentralen Motive für die Intensivierung der EG-AKP-Beziehungen.⁵ Einige der Ansätze der NWWO wurden in die Lomé-Konvention einbezogen (bspw. Rohstofflerlösfonds).

Die *EU-Interessen* an einer Kooperation mit den Partnerländern lassen sich auf folgende wesentliche Aspekte reduzieren:

1. Zufuhr mineralischer und fossiler Rohstoffe, die deshalb ohne Probleme in die EU eingeführt werden können.
2. Relativ uneingeschränkte Einfuhr tropischer Früchte und Gemüse, die in der EG nicht oder nicht in ausreichendem Maße wachsen.
3. Absicherung der strategischen Interessen der europäischen Nationalstaaten - insb. auch Frankreichs. Die AKP-Staaten als "natürlicher" Verbündeter der EU bei der Durchsetzung ihrer Interessen auf UNO-Ebene und bei der Reduzierung hegemonialer Interessen der Sowjetunion (bis 1989).

Als Absatzmarkt für Investitionsgüter, Fertigwaren und Luxusgüter und für subventionierte Nahrungsmittel (wie bspw. Fleisch, Milch, Getreide) sind die AKP-Staaten hingegen nur von marginaler Bedeutung.

Die *Interessen der AKP-Staatengruppe* bestehen bzw. bestanden in folgendem: Exportmärkte in der EG durch präferentielle Zugeständnisse, Zugang zu günstigen Krediten und Entwicklungshilfe der EG, Bezahlung der strategischen Zuordnung zum natürlichen Partner EG und Modernisierung und Industrialisierung mit Hilfe Europas.

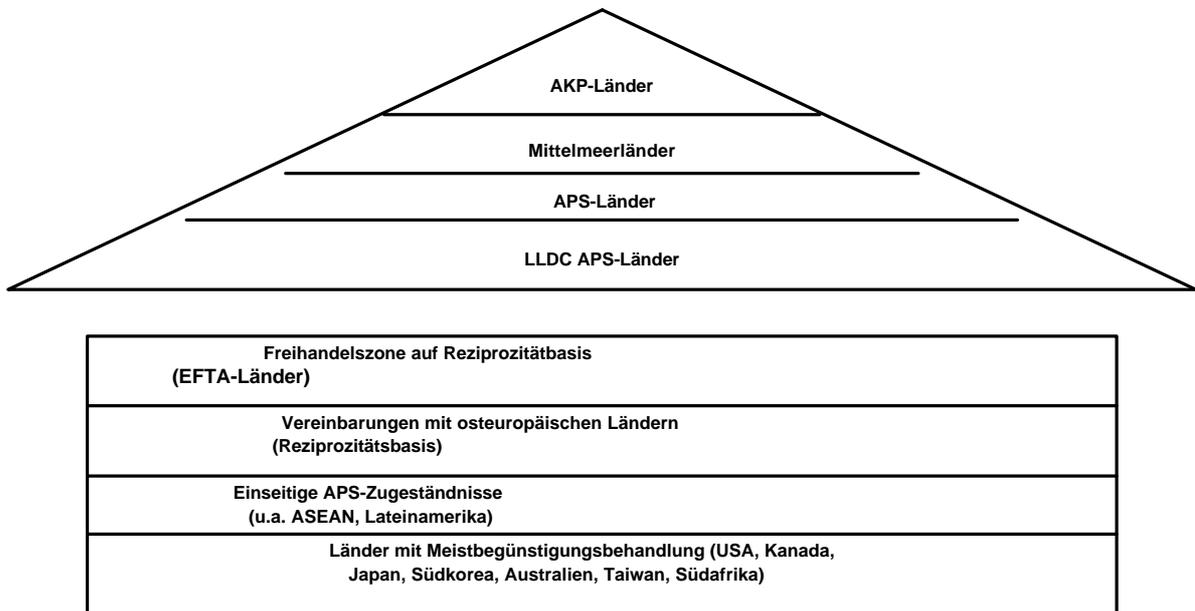
zufuhr - Öl und Gas; Migrationsmaßnahmen, Industrialisierung, vgl. Bensidoun/Chevallier 1993). Die EG-Südafrika-Beziehungen unterlagen speziellen Bedingungen während der Apartheid. Südafrika wird zukünftig eine weitaus größere Rolle als alle anderen sub-saharischen Länder spielen. Diese Entwicklung wird sich auch auf das Lomé-Abkommen auswirken, vgl. Kappel 1996a; Lingnau 1991; Menck/Schnatz 1994; Hoekman 1995.

⁴ Vgl. bspw. Frisch 1989.

⁵ Vgl. Bach 1993a: 34f.

Die in den Lomé-Verträgen (I-IV) gewährten Sondervergünstigungen gehen über das Allgemeine Präferenzsystem (APS)⁶ hinaus und enthalten außer den Kompensationsfonds (SYSMIN und STABEX) Zollregelungen und Entwicklungshilfe. Die Lomé-Konvention steht im Verhältnis zu allen anderen Kooperationsformen, sei es das nordamerikanische Kooperationsabkommen NAFTA oder die Kooperation der EU mit Lateinamerika, ganz oben an der Spitze der „Pyramide der Privilegien“. D.h. es werden weitergehende wirtschaftliche Präferenzen und höhere Entwicklungshilfeleistungen gewährt.

Abbildung 1: Pyramide der Privilegien



Anmerkung: LLDC (least developed countries): die am wenigsten entwickelten Länder,.

Nach: Kommission 1993a: 73 ff.

Dieses *post-koloniale Kooperationsmodell* hat sich in der Folge der Unabhängigkeit der Mitgliedsländer herausgebildet. Ein Interessensausgleich kommt zustande, weil die EU ihre wirtschaftlichen und strategischen Interessen gewahrt sieht und die AKP-Staatengruppe Privilegien erhält. Der "wind of change" wirbelt diese Modell durcheinander und verändert die Bedingungen der Interessenskoalition.

Die entwicklungspolitische Diskussion in der Europäischen Union (EU) hat sich seit 1989 gewandelt. Als am 15. Dezember 1989 das vierte Lomé-Abkommen geschlossen wurde, hatten

⁶ APS und die sog. „enabling clause“ (seit 1979) stehen den Entwicklungsländern günstigere Importzölle als den Industrieländern zu, ohne daß die Industrieländer Gegenleistungen verlangen (Außerkräftsetzung des Reziprozitätsprinzips).

sich die weltpolitischen Bedingungen bereits erheblich verändert. Inzwischen sind die Konturen einer neuen Entwicklungspolitik deutlicher auszumachen. Die Entscheidung des Europäischen Rates vom 9./10. Dezember 1991 (Maastricht-Beschluß), bis Ende dieser Dekade die europäische politische und wirtschaftliche Union zu verwirklichen, hat bereits erste Ansätze für eine Neuordnung der europäischen Entwicklungspolitik hervorgebracht. Die Grundlagen der europäischen Entwicklungspolitik sind durch die Artikel 130 u bis 130 y der Maastrichter Verträge festgelegt.⁷ Dort heißt es:

„Die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten darstellt, fördert

- die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Länder;*
- die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft;*
- die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern“.*⁸

Im Maastricht-Vertrag werden alle Entwicklungsländer gleich behandelt. Der Vertrag gebietet Kohärenz in der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und den Mitgliedsländern. Dies hat, wie sich zeigen wird, Konsequenzen auch für die Kooperationsbeziehungen mit den AKP-Staaten. Das vierte Lomé-Abkommen wurde in der Öffentlichkeit und den Vertretern der EU und der mittlerweile siebzig AKP-Länder noch als Meilenstein der Entwicklungskooperation angesehen.⁹ Doch von Euphorie auf Seiten der EU ist seit einiger Zeit keine Rede mehr. Dies ist eine Folge der Einschätzung der bisherigen Erfolge bzw. Mißerfolge der Entwicklungskooperation.¹⁰ Vor allem der Maastricht-Vertrag zur europäischen Einigung, die neuen Beschlüsse des GATT und die Gründung der World Trade Organization (WTO)¹¹, aber auch die neuen Konstellationen im Pazifik-Raum (vgl. bspw. die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftskooperation APEC)¹² und die regionale Kooperation in Nordamerika mit der Gründung der NAFTA (North American Free Trade Area) haben die Kooperation zwischen Europa und den AKP-Ländern in ein neue weltwirtschaftliche und strategische Konstellationen gestellt. Für Europa haben sich neue Bedingungen nach dem Zusammenbruch des real-sozialistischen Ost-

⁷ Vgl. hierzu im einzelnen Wissenschaftlicher Beirat 1993; Bossuyt/Laporte/Brigaldino 1993b.

⁸ Europäische Gemeinschaft. Europäische Union. Der Vertragstext von Maastricht, Art. 130 u.

⁹ Vgl. Frisch 1990; Repnik 1990; Simons 1990.

¹⁰ Vgl. Kommission 1992.

¹¹ Vgl. Stevens/Kennan 1994; Page/Davenport 1994; Davenport/Hewitt/Koning 1995; Kappel 1996b.

¹² Im März 1994 haben die der APEC angehörenden Staaten USA, Japan, Südkorea, Mexiko, Kanada, China, Taiwan, Hongkong, die Philippinen, Brunei, Indonesien, Singapur, Malaysia, Thailand, Australien, Neuseeland und Papua-Neuguinea die Grundlinien für ein stabiles Wirtschaftswachstum bis zum Jahr 2000 vereinbart. Fünf Prinzipien wurden verabschiedet: Kontrolle der Inflation, Verstärkung des grenzüberschreitenden Austauschs von Waren, Dienstleistungen

blocks ergeben. Osteuropa wird zukünftig eine weitaus größere Rolle spielen. Entwicklungshilfe fließt nun auch in den Ostblock.¹³ Die Kommission der EG beschreibt diese Lage folgendermaßen: "Die Auflösung des Ostblocks und das Ende des Kalten Krieges markierten zugleich das Ende der geostrategischen Position der Entwicklungsländer im Spannungsfeld zwischen gegnerischen Blöcken".¹⁴ Und die Mittelmeerdriftländer sollen aufgrund ihrer Nähe zur EU zukünftig eine größere Aufmerksamkeit als die AKP-Länder genießen.¹⁵ Die veränderte geostrategische Landschaft vermindert den Einfluß der AKP-Länder außerdem zugunsten wichtiger asiatischer Länder (vor allem den Schwellenländern Asiens, Indiens und Chinas) und Lateinamerikas. Die Rolle der AKP-Länder als "Hinterland" und Bollwerk gegen den Kommunismus entfällt. Die Karten der internationalen Politik werden neu gemischt, die AKP-Länder geraten aufgrund ihrer wirtschaftlichen Schwäche und ihrer strategischen Bedeutungslosigkeit gegenüber den anderen Regionen der 3. Welt ins Hintertreffen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Zukunft der Kooperation der EU und der AKP-Staatengemeinschaft. Das Lomé-IV-Abkommen hat eine Laufzeit bis zum Jahr 2000. Die Zeit drängt, die Konturen der zukünftigen Kooperation neu zu bestimmen. Die EU hat den Abschied vom post-kolonialen Kooperationsmodell mit den Mid-term Review-Verhandlungen von 1993 für das zweite Finanzprotokoll von Lomé IV (1995-2000) eingeleitet, und in Brüssel mehrten sich die Stimmen, die auf eine Beendigung der präferentiellen Kooperation drängen. Inzwischen fordern zahlreiche Experten eine Revision des Lomé-Modells: Einige Autoren argumentieren grundlegend gegen eine Fortführung der Kooperation, andere wiederum sehen Perspektiven für eine Reform des Lomé-Modells.¹⁶ Die Diskussion um die Bananenordnung und die subventionierten Exporte von Rindfleisch und Getreide nach Afrika haben nochmals deutlich gemacht, wieviel es zu tun gibt, um der Lomé-Konvention zu neuer Dynamik zu verhelfen. Dabei stellt sich allerdings grundlegend die Frage, ob das Modell heute überhaupt noch eine Perspektive hat, wo sich doch alle Bedingungen verändert haben. Denn die AKP-Staaten sind seit langem keine Einheit mehr. Sehr stark differieren die am wenigsten entwickelten Länder Afrikas (LLDC) und Take-Off-Länder. Es ist sicherlich auch kaum einsehbar, weshalb so

und Investitionen, die Stärkung des privaten Unternehmertums, Ausbau der Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur und die Entwicklung der Kapitalmärkte.

¹³ Vgl. Nuscheler 1992a: 47ff.

¹⁴ Kommission 1992: 8.

¹⁵ Vgl. Kommission 1990b zur Kooperation mit Lateinamerika und Asien; vgl. Eßer 1994; Hugon 1993; zu den Umrissen einer neuen Weltordnung siehe Hein 1994; vgl. zum Mittelmeer Bensi-dou/Chevallier 1993; Wiemann 1992; Falk 1995; Ait-Chalaal 1995 und Hoekman 1995.

unterschiedliche Regionen wie die der Pazifikinseln (mit starken strategischen und Rohstoffinteressen Frankreichs) und so bedeutende Länder wie Jamaika, Côte d'Ivoire und Nigeria oder aber so winzige Staaten wie Lesotho und Antigua - noch eine gemeinsame Politik vertreten können. Die AKP-Staatengemeinschaft besteht m.E. nur noch als Partner gegenüber der EU, von der sie die Beibehaltung des Präferenzstatus einfordert. Diese passive Haltung versucht Bestehendes zu bewahren, ohne den Blick auf die Zukunft zu öffnen. Die AKP-Gemeinschaft ist wenig innovativ, dynamisch und vorausschauend, eine Folge lang gehegter Klientelstrukturen zur EU. Grundlegende Reformen der europäischen Entwicklungspolitik stehen an. Die großen Veränderungen in der Weltgesellschaft mit dem Verlust der Hegemonieposition der USA, die Bildung der Triaden im Globalisierungsprozeß und die Veränderungen innerhalb der EU weisen auf die Notwendigkeit einer veränderten Entwicklungspolitik und auch der Neubestimmung der EU-AKP-Kooperation.¹⁷ Diese wird sich in die zukünftige EU-Entwicklungspolitik einordnen und auch durch diese bestimmt werden. Die Diskussion um die Neuordnung der europäischen Entwicklungspolitik fängt langsam an, Intensität zu gewinnen.¹⁸ Der Beitrag thematisiert zunächst die wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Staaten, um danach die Erfahrungen mit den Lomé-Abkommen zu behandeln. Anschließend werden die Vorschläge der EU und der AKP-Staatengruppe zur Mid-term Review diskutiert und bewertet. Der Schlußteil befaßt sich mit den Perspektiven der Lomé-Kooperation und Konsequenzen für eine Neuordnung. Dabei wird versucht, anhand der Entwicklungslinien des Lomé-Modells Stärken und Schwächen aufzuarbeiten und auf der Basis der neuen Interessenskonstellationen sowie der Neuordnung der Entwicklungspolitik in den europäischen Ländern Ansätze für eine Reform des Modells aufzuzeigen.

2. Das Lomé-Abkommen als Instrument der Entwicklungskooperation

Die Europäische Union ist zu einem der größten Wirtschaftsblöcke der Welt geworden. Aber sie ist nicht nur eine Einheit, es gibt verschieden starke (und schwächere) Nationen, und in der EU nehmen unterschiedliche Staaten, Akteure und Interessensgruppen Einfluß. Dies gilt auch für die europäische Entwicklungspolitik. Nationale Interessen fließen in die EU-

¹⁶ Vgl. bspw. Wissenschaftlicher Beirat des BMZ 1993 als Gegner und als Reformbefürworter bspw. Lingnau 1991; Brigaldino 1994 und 1995..

¹⁷ Eine umfassende Darlegung dieser Wandlungsprozesse in den Europa-Afrika-Beziehungen liegt vom Verfasser vor, siehe Kappel 1996a.

Entwicklungspolitik ein. Es ist ein Austarieren verschiedener Interessen. Europäische *Entwicklungspolitik* ist Teil einer gesamten *Interessenspolitik*. Seit einiger Zeit zeigt sich zugleich ein Trend, der den nationalstaatlichen Ansätzen in der EU mehr Raum zugesteht.¹⁹ So scheint sich inzwischen eine gewisse Aufgabenverteilung herauszubilden, wie bspw. Deutschland für Osteuropa, Spanien für Lateinamerika, Frankreich und Spanien für die Mittelmeerdrittländer und Frankreich für Afrika südlich der Sahara. Entsprechend dieser Aufteilung ist ein Bedeutungsverlust einer kohärenten europäischen Entwicklungspolitik nicht zu übersehen. Was die Politik der Generaldirektion für Entwicklung bei der Kommission (DG VIII), die auch für die Kooperation mit den AKP-Ländern zuständig ist, betrifft, ist ein bedeutender Einfluß der (vielfältigen) französischen Interessen feststellbar. Die Ereignisse in Ruanda, in Liberia, im Sudan, in Zaire und im Pazifik sowie die eindeutig interventionistische Politik in den ehemaligen französischen Kolonien machen die neokoloniale Politik deutlich. Frankreich pflegt klientelistische Beziehungen zu Afrika und verfolgt eine Politik der Absicherung strategischer und wirtschaftlicher Interessen. Deshalb hat Frankreich in vielen afrikanischen Konflikten zugunsten von lange an der Macht befindlichen frankophilen Staatsführern agiert. In vielen Konflikten betreibt Frankreich immer noch eine gezielte Politik der Ausdehnung seines Einflusses. Zunehmend stößt diese Machtpolitik auf Kritik auch in Frankreich²⁰. Hingegen hat Deutschland hauptsächlich wirtschaftliche Interessen, weshalb es sich aus politischen Konflikten weitgehend heraushält und Frankreichs Politik stillschweigend duldet. Die deutsch-französische Freundschaft genießt Vorrang vor der Kooperation mit den AKP-Staaten. Andere Länder haben - mit Ausnahme Englands, das (Handels-) Interessen im südlichen und östlichen Afrika hat - lediglich geringfügigen oder regional sehr begrenzten Einfluß.²¹ Die europäische Afrikapolitik wird von Frankreich dominiert, was sich auch in der Entwicklungspolitik der EU niederschlägt.

Die *Akteure in der europäischen Entwicklungspolitik*²² sind im wesentlichen die EU-Kommission, das Europäische Parlament, der Ministerrat und der Europäische Rat. In der Kommission befassen sich zwei Generaldirektionen mit Entwicklungspolitik (DG I und DG VIII)²³. Die *Kommission* hat zwei wesentliche Aufgaben: Sie hat ausschließliches Initiativrecht

18 Vgl. Nuscheler/Schmuck 1992a; Grilli 1993; Zartman 1993; Reithinger 1995; Lingnau 1996; Brigaldino 1995; Medhanie 1996; Menck 1996.

19 Vgl. in Deutschland bspw. Wissenschaftlicher Beirat 1993; Fischer 1993.

20 Vgl. Brüne 1995; vgl. Michailof 1993

21 Vgl. dazu Brüne/Betz/Kühne 1994.

22 Vgl. Schmuck 1992b: 96 ff.

23 DG I ist für die Kooperation mit den Mittelmeerdrittländern, mit den Entwicklungsländern in Lateinamerika und Asien sowie den Nord-Süd-Beziehungen (internationalen Organisationen,

und ist Verwaltungsorgan zur Umsetzung von getroffenen Entscheidungen. Bei der Wahrnehmung der zweiten Aufgabe ist die Kommission auf die Kooperation mit den bei der Kommission eingerichteten Ausschüssen mit nationalen Beamten angewiesen. Diese Ausschüsse treten regelmäßig zusammen, um über Vorhaben, Projekte und Programme zu beraten. Ausschüsse gibt es für den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), für Nahrungsmittelhilfe, für die Kooperation mit Asien und Lateinamerika. Die Vielfalt der Entscheidungsträger und Interessensgruppen behindert das Kohärenzgebot und vereitelt effiziente Entwicklungspolitik.²⁴

Die Vertreter der EG/EU und der AKP-Staatengruppe sehen in dem Lomé-Vertrag den Beginn einer post-kolonialen Kooperation von gleichberechtigten Partnern, die in unterschiedlichen Entwicklungsphasen ihr Interesse an der Kooperation aufgrund der gemeinsamen historisch bedingten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Anknüpfungspunkte bekundet und weiterentwickelt haben. Es sei ein *Partnerschaftsmodell*, das die Gleichheit der Partner voraussetze. M.E. ist das Lomé-Modell aufgrund seiner Entstehung in der Phase der Diskussion um die NWWO ein Mischmodell, das dependenz- und modernisierungstheoretische Grundlagen hat. Es ist eine *vertikale Kooperation*, d.h. Kooperation von wirtschaftlich schwachen Staaten mit starken Staaten. Diese Kooperation nimmt die Form der *klientelistischen Beziehung*²⁵ an. Die schwächere Partei sucht Vorteile aus der Dialektik der Abhängigkeit zu ziehen: Nutzung der gegenwärtigen Abhängigkeit und der besonderen - historisch gewachsenen - Beziehungen, um Ressourcen zur Milderung der Abhängigkeit zu erhalten. Das Klientelsystem offeriert der schwächeren Partei die besondere Möglichkeit, aus der Schwäche eine Stärke zu machen, d.h. größeren Nutzen aus der Kooperation zu ziehen. Es handelt sich bei den Beziehungen Europa-AKP-Staaten deshalb um einen *kollektiven Klientelismus*. Der kollektive Klientelismus bietet dem schwächeren Partner Schutz gegen die Volatilität des Marktes. Es ist eine asymmetrische Beziehung. Sie kann nur zwischen Akteuren mit ungleicher Ressourcenausstattung existieren. Die Beziehung ist zudem durch ein Paket von "affective ties"²⁶ und instrumentellen Beziehungen gekennzeichnet. Sie bieten größeren Nutzen als ein Klientelsystem von einzelnen Staaten. Die AKP-Staaten befinden sich aus rationalen Gründen in einer klientelistischen Beziehung zur

Drogenbekämpfung, Umwelt und APS) zuständig. DG VIII zeichnet außer für die Kooperation mit den AKP-Staaten auch für Nahrungsmittelhilfe, Soforthilfe und Ko-Finanzierung von NRO-Vorhaben verantwortlich, vgl. Lingnau 1991: 28.

²⁴ Siehe Reithinger 1995.

²⁵ Eine Klientelbeziehung zeichnet sich dadurch aus, daß der Klient (abhängiger Akteur oder Gruppe von abhängigen Akteuren) in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Patron steht (dominierender Akteur, Gruppe von dominierenden Akteuren).

²⁶ Ravenhill 1985:31.

EG/EU. Für die meisten Länder sind die Lomé-Verträge eine Möglichkeit, materielle Vorteile zu erlangen. Die EU zeigt hingegen Interesse an der vertikalen Kooperation, weil sie in den AKP-Staaten Verbündete im Ost-West-Konflikt, in internationalen Auseinandersetzungen, in der innerkapitalistischen Konkurrenz sah und zudem die Zufuhr von Rohstoffen sichern konnte.

3. Zu den wirtschaftlichen Entwicklungen in den AKP-Ländern

Zu Beginn der Unabhängigkeit waren fast alle AKP-Länder wirtschaftlich sehr stark abhängig von den ehemaligen Mutterländern. Investitionen, Außenhandel und Entwicklungshilfe wurden vor allem mit Frankreich, England, Belgien, Portugal und Spanien abgewickelt. Nach der Unabhängigkeit konnten jedoch vor allem zunächst die USA und die Bundesrepublik Deutschland und in den 80-er Jahren auch Japan ihre Positionen in den AKP-Ländern verbessern. Insgesamt nehmen die Länder der EU eine zentrale Position ein. Die *Krise der Außenwirtschaftsbeziehungen* der AKP-Länder²⁷ zeigt sich insb. an der einseitigen Aus- und Einfuhrstruktur, die nach wie vor das typisch koloniale Spezialisierungsmodell aufweist: Ausfuhr von landwirtschaftlichen und mineralischen und fossilen Rohstoffen und Einfuhr von Investitionsgütern, Maschinen, Fertigwaren, Nahrungsmitteln und Mineralöl. In den letzten Jahren sind aufgrund zahlreicher Notstände und Kriegsgebiete vor allem auch Nahrungsmittelimporte hinzugekommen. Eine leichte Diversifizierung der Produktion ist in einigen Ländern festzustellen.

Der Großteil des *AKP-Außenhandels*²⁸ wird mit der Europäischen Union abgewickelt. Zwar ist dieser in den letzten Jahren gefallen, betrug aber immer noch ca. 40% (Afrika 46%, 1992). Die Außenhandelsorientierung der AKP-Länder ist sehr unterschiedlich auf die EU, die USA und Japan ausgerichtet (siehe Tabelle 1). Wichtigste Exportländer der AKP-Staatengruppe waren Nigeria (allein 22% der Exporte, Côte d'Ivoire 9%, Kamerun und Gabun je 6%).²⁹ Bei den Einfuhren aus den AKP-Staaten hatten die Brennstoffe (vor allem Erdöl) 1992 einen Anteil von 31%, Nahrungs- und Genußmittel 27%, sonstige Rohstoffe 14% und industrielle Erzeugnisse 25%. Schwankungen bei den Rohstoffpreisen schlugen sich sehr stark in der Entwicklung der Exporte der AKP-Länder nieder. Wichtigste einzelne Einfuhrprodukte aus den AKP-

²⁷ Im folgenden wird vor allem auf die Lage der afrikanischen AKP-Länder eingegangen, vgl. Hansohm/Kappel 1994 und Kappel 1994b; Meyns/Nuscheler 1993; vgl. zur Karibik Nuscheler 1992b; Kommission 1995.

²⁸ Vgl. Davenport/Hewitt/Koning 1995; Page/Davenport 1994; Stevens/Kennan 1994.

²⁹ Vgl. Davenport/Hewitt/Koning 1995.

Staaten waren Erdöl (allein 30%), Rohdiamanten 6%, Kakaobohnen 4%, Rohrohrzucker 4%, Kaffee 4%, frische Bananen 2% und tropisches Rohholz 2%. Die Exporte der EU in die AKP-Länder bestanden zu 80% aus industriellen Produkten und zu 11% aus Nahrungsmitteln. Aus Sicht der EU haben die AKP-Staaten nur eine nachgeordnete Funktion (siehe Tabelle 2)

Tabelle 1: Außenhandelsanteile nach AKP-Regionen, 1990-1992, in Prozent

	Europäische Union	USA	Japan
Afrika	46	24	3
Karibik	18	57	1
Pazifik	23	6	24
AKP insgesamt	41	29	3

Quelle: Eurostat

Die *Verschuldung* vieler Länder hat trotz teilweise Schuldenerlaß inzwischen Dimensionen angenommen, die eine Lösung der Schuldenkrise fast aussichtslos erscheinen läßt (vgl. Tabelle 3). Die Verschuldungskrise auf dem *gesamten afrikanischen Kontinent* hat sich nicht entspannt. Die Gesamtschulden Afrikas südlich der Sahara sind auf \$ US 199 Mrd. (Ende 1993) angewachsen.

Tabelle 2: Handel der Europäischen Union mit den AKP-Staaten in Mrd. ECU und Prozent

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992
<i>Exporte der EU</i>	2,392	4,068	8,772	17,048	19,336	16,649	16,007	17,132
in Prozent	9,4	7,5	7,4	7,7	5,1	4,0	3,8	3,9
<i>Importe aus AKP-Staaten</i>	2,826	5,472	9,715	20,744	30,310	20,125	19,134	17,954
in Prozent	9,7	8,6	7,3	7,3	7,5	4,3	3,9	3,7

Quelle: Eurostat

Tabelle 3: Auslandsschulden Afrikas südlich der Sahara, \$US Mrd und %

	1980	1984	1988	1990	1992	1993*
Afrika insgesamt	56.3	84.1	145.9	173.7	183	199
- Langfristige Schulden	43.6	64.9	123.8	146.2	159	156
Schuldendienst	6.3	10.1	10.1	10.1	10.2	
Schulden/BSP in %	28.1	44.1	98.1	111.1	109	
Schuldendienstquote in %	10.9	24.5	25.0	19.1	19.0	

* Projektion

Quelle: World Bank, World Debt Tables, versch. Jg.

Der Anteil der Schulden am BSP belief sich auf ca. 90%. Der Schuldendienst lag bei ca. \$ 27 Mrd., der Anteil des Schuldendienstes an den gesamten Exporten betrug ca. 30%. Ca. 85% der Schulden sind mittelfristiger und langfristiger Art. Die Schulden bestehen zu ca. 75% bei öffentlichen Gebern. Kredite bei Privatbanken haben seit Jahren fallende Tendenz und sind heute unbedeutend. Für einzelne Länder stellt sich die Schuldensituation ganz unterschiedlich dar. So hat sich bspw. der Schuldendienstquotient (Schuldendienst in Prozent der Exporte) in den meisten Ländern von 1980 auf 1990 stark erhöht (bspw. Côte d'Ivoire von 28% auf 39% oder Madagaskar von 17% auf 47%), während einige Länder eine Reduzierung des Schuldendienstquotienten verzeichnen können.³⁰ So sank dieser Quotient bspw. in Mauritius, Sudan, Tschad, Zaire und Zambia. Bei aber in fast allen Ländern steigendem Schuldenstand und steigendem Schuldenstand/BSP-Verhältnis ist die Schuldenkrise trotz bilateraler Schuldenerlasse eines der wesentlichen Probleme fast aller afrikanischen Länder. Ähnliche Verhältnisse gelten auch für die Karibik.³¹

Tabelle 4: Ausländische Direktinvestitionen im Sub-Saharischen Afrika. Rangfolge der wichtigsten Länder; durchschnittliche Investitionen 1991-1993, Millionen US \$

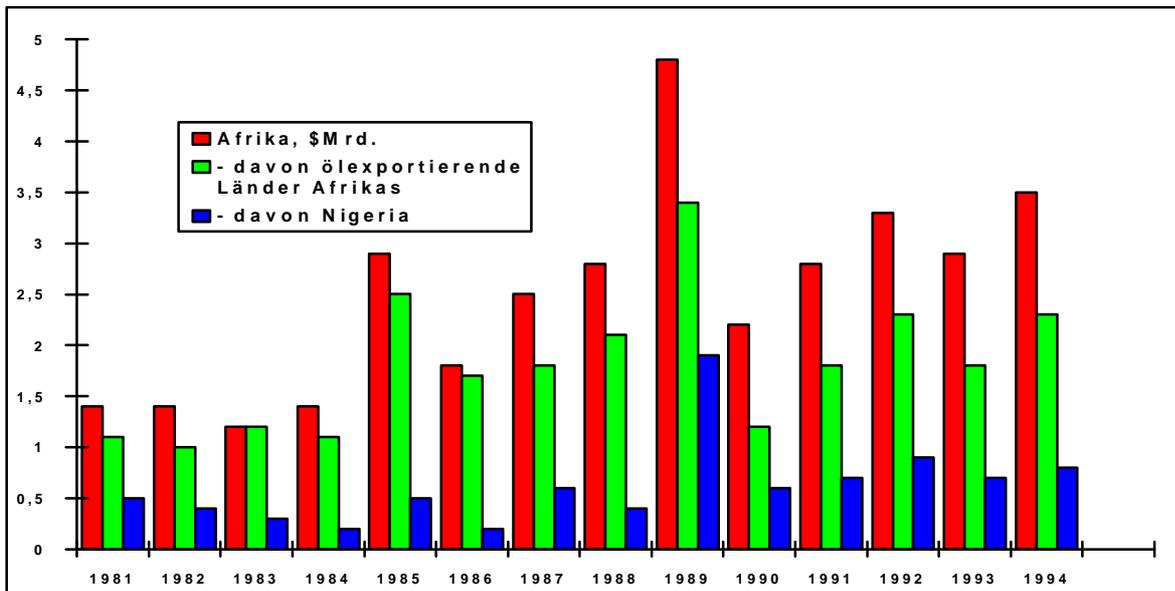
Land	US \$ Mio	Land	US \$ Mio	Land	US \$ Mio
Nigeria	780	Swaziland	58	Seychellen	22
Angola	386	Gabun	56	Ghana	20
Zambia	97	Botswana	40	Guinea	20
Namibia	76	Äquatorial Guinea	28	Madagaskar	18
Cote d'Ivoire	63	Mozambique	26	Sierra Leone	16
				Mauritius	14

Quelle: UNCTAD 1995

³⁰ Vgl. v.d. Hoeven 1992.

³¹ Vgl. Nuscheler 1992b: 283 f.

**Abbildung 2: Zufluß an ausländischen Direktinvestitionen nach Afrika
(inkl. Nordafrika), Mrd. US \$**



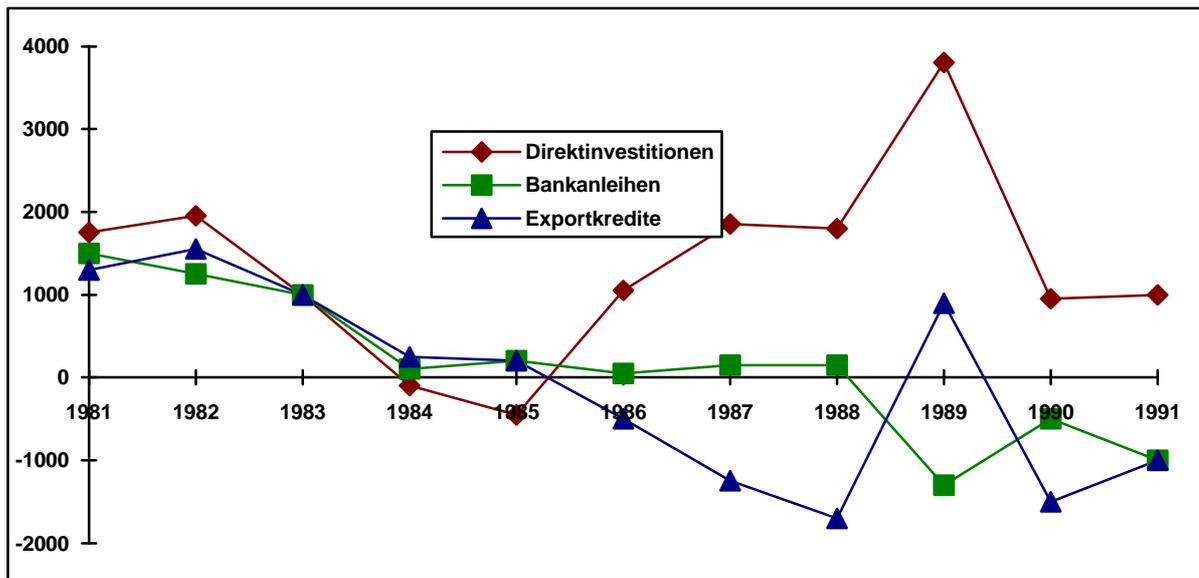
Quelle: Nach UNCTAD 1995

Der Anteil der Bruttoinvestitionen am BSP in Afrika fiel von 27% (1971-75) und 30% (1976-81) auf 21% (1988-93). Im gleichen Zeitraum sank die gesamtwirtschaftliche Bruttoersparnis von 19% auf knapp 9%. Ursachen sind die Kürzungen bei öffentlichen Investitionen, fallende BSP und das ungünstige Investitionsklima für einheimische und ausländische Investoren.³² Investitionen in Dritte-Welt-Ländern sind deutlich dem internationalen Konjunkturverlauf unterworfen. In fast allen AKP-Ländern läßt sich von 1985 (absoluter Tiefpunkt der Direktinvestitionen) bis 1989 ein Ansteigen der Investitionen und seitdem wieder ein Rückgang feststellen (siehe Abbildung 2). Die Ströme und Bestände an Direktinvestitionen nach und in Afrika verlieren - verglichen mit anderen Regionen der Welt - mehr und mehr an Bedeutung. Diese Entwicklung verstärkt sich besonders seit etwa 1980. Der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen (ADI), die in afrikanische Länder fließen, wird geringer, und der Bestand ist in vielen Ländern konstant oder abnehmend. Lediglich Nigeria und Angola verfügen über bedeutende ADI (Ölsektor). Die ADI aus der EU schwanken, haben aber eine leicht aufwärts gerichtete Tendenz seit Mitte der 80-er Jahre (Abbildung 3). Den dramatischen Rückgang der Direktinvestitionen auf dem afrikanischen Kontinent machen auch die Zahlen für die *Investitionen der Bundesrepublik in Afrika* deutlich. Trat hier für Europa eine Steigerung von

³² Im Vergleich zu den Zinsen für Geldanlagen in Europa, deren Erträge relativ sicher sind, ist eine Investition aus Sicht einheimischer wie auch ausländischer Unternehmer weniger lukrativ. Dies

27% und für Nordamerika von 104% (Zeitraum von 1980 bis 1987) ein, so gingen diese Werte für Afrika um 72% zurück. Mit Ausnahme des Jahres 1990 sind deutsche Direktinvestitionen in Afrika seit 1989 negativ.³³ Schwerpunkte der ausländischen Investitionstätigkeit liegen im extraktiven Sektor (Öl und Bergbau), knapp 20% entfallen auf die verarbeitende Industrie. Vom gesamten ADI Bestand von 22.2 Mrd. \$ entfielen 1992 auf Großbritannien 6.2 Mrd., auf die USA 4.4, Japan 3.3, und Frankreich 2.5 Mrd. \$.³⁴

Abbildung 3: Private Kapitalflüsse in die AKP-Länder - Mio ECU



Quelle: Huybrechts 1995: 40.

Aufgrund der o.g. Entwicklungen (Verschuldung, Rückgang der Investitionen) hat Afrika in den letzten Jahren einen *Nettokapitaltransfers* in die OECD-Länder zu verzeichnen (vgl. Tabelle 5). Die Kapitalflucht ist hoch.³⁵

erklärt auch den großen Kapitaltransfer aus den Entwicklungsländern auf die europäischen Geldmärkte.

³³ Vgl. Halbach 1993; vgl. Nord-Süd aktuell 8,3,1994: 352f.

³⁴ Vgl. UNCTAD 1995: 32.

³⁵ Vgl. Halbach 1993.

Tabelle 5: Nettoressourcenfluß Afrikas, in Mrd. \$ US, 1983-1991

	1983	1985	1987	1989	1990	1991
1 Nettoressourcenfluß (2-4)	12,8	14,5	22,3	23,5	24,1	24,6
2 <i>Exportkredite</i>	0,3	1,1	0,4	2,2	-0,6	-0,3
3 <i>ODF</i>	10,5	11,8	17,9	19,4	23,1	23,8
- ODA	8,9	10,7	14,9	17,5	20,2	k.A.
- bilateral	6,4	7,5	10,6	12,2	14,2	k.A.
- multilateral	2,5	3,2	4,3	5,3	6,0	k.A.
4 <i>Private Transfers</i>	2,0	1,6	4,0	1,9	1,6	1,1
- ADI	0,3	-0,2	1,2	2,5	1,1	k.A.
- Bankkredite	1,1	0,8	1,7	-1,6	-1,0	k.A.
- Zuschüsse von NRO	0,6	0,9	1,0	1,0	1,5	k.A.

ODF = Öffentliche Mittel zur Entwicklungsfinanzierung; ODA = Öffentliche Entwicklungshilfe; ADI = Auslandsinvestitionen; NRO = Nicht-Regierungsorganisationen

Quelle: OECD/DAC.

Als Folge sind daher die meisten AKP-Länder, vor allem den afrikanischen, auf *öffentliche Entwicklungshilfe* der DAC-Länder angewiesen.³⁶ Sie ist in den letzten Jahren vor allem (ca. 38% der gesamten Entwicklungshilfe) nach Afrika geflossen (Tabelle 7). Ohne Budgethilfe aus dem Westen würden viele Länder kaum die laufenden Ausgaben decken können. Der Anteil der Entwicklungshilfe am BSP liegt um ein vielfaches höher als in Lateinamerika und den karibischen AKP-Staaten. Dies trifft insb. für Länder wie Mozambique, Liberia (vor dem Krieg) und Tanzania zu (Tabelle 6). Die EG hat mit ihren Mitteln aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) wichtige Beiträge zur Milderung der Budgetkrisen geleistet.

³⁶ Dem DAC (Development Assistance Committee, Ausschuß für Entwicklungshilfe) der OECD gehören zwanzig Länder, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie als Beobachter der IWF und die Weltbank an. Der DAC verfaßt jährlich einen Bericht über die Entwicklungshilfeleistungen.

Tabelle 6: Abhängigkeit von Entwicklungshilfe, \$ Mrd. und Anteil am BSP

	1985	1990	1991	1993	Anteil 1993 in % des BSP
Afrika südlich der Sahara insgesamt	9.522	13.473	13.973	16.784	11,5
Mozambique	0.300	0.935	0.920	1.162	79,2
Mauritius	0.065	0.089	0.067	0.027	0,8
Tanzania	0.484	1.141	1.076	0.949	40,0
Äthiopien	0.710	1.014	1.091	1.087	16,5
Cote d'Ivoire	0.117	0.693	0.633	0.766	8,2
Karibik					
Jamaika	0.168	0.273	0.165	0.109	2,8
Trinidad u. Tobago		0.018	-0.002	0.003	0,1
Dominikanische Republik	0.130	0.101	0.067	0.002	0,0
Pazifik					
Papua-Neuguinea		0.416	0.397	0.303	6,0
Lateinamerika insg.	3.024	4.498	5.017	5.273	0,3

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1995.

Tabelle 7: Öffentliche Entwicklungshilfe: Bilaterale und multilaterale Leistungen an Afrika in US \$ Mio und Prozent, 1980-1991

	1980	1985	1992	1992
	Nettoauszahlungen in \$ Mio*			Anteil in %**
Bilaterale Leistungen				
England	698	611	682	55,5
Schweden	530	564	675	59,2
Frankreich	1482	2137	2856	56,1
Deutschland	998	1256	1164	32,4
USA	1023	1726	1274	20,9
DAC Insgesamt	7175	10382	11167	33,9
Multilaterale Leistungen				
Weltbank	39	6	-	-
IDA	420	861	1901	41,8
EEF	627	797	2200	69,7
Afrikan. Entwicklungsbank	96	209	628	98,3
Insgesamt	3792	4753	5961	56,0
Sonstige Geberländer (Arabische Länder u.a.)				
Insgesamt	704	933	65	9,8
GESAMTSUMME	10310	14361	18268	37,8

* Zu Preisen und Wechselkursen 1991

** Anteil an den Gesamtleistungen des jeweiligen Gebers für Afrika

Erläuterungen: IDA = International Development Association (Tochter der Weltbank; zinslose Kredite, lediglich Bearbeitungsgebühr von 0,75%, Laufzeit bis zu 50 Jahre, Moratorium bis zu 10 Jahren); EEF = Europäischer Entwicklungsfonds

Quelle: OECD 1994: 181.

Die *strukturellen Probleme der AKP-Staaten* zeigen sich besonders an der gescheiterten Modernisierung (Industrialisierung) und der Krise der Landwirtschaft. Die Modernisierungsstrategie der 50-er und 60-er Jahre intendierten einen Prozeß nachholender Entwicklung durch Auslandsinvestitionen und der Förderung moderner Industrie. Der Übergang von einer kolonialen Wirtschaft (mit starken strukturellen Verzerrungen zuungunsten der ländlichen Entwicklung und der Ausrichtung der Exportproduktion auf die Interessen der Mutterländer) sollte schnell überwunden werden. Schaut man sich die heutige Situation an, so ist das einseitige Spezialisierungsmuster - mit Ausnahme weniger Industrieenklaven wie auf Mauritius und einiger freier Produktionszonen - bis heute existent. Zwar haben einige Länder (wie Zimbabwe, Ghana, Mauritius, Nigeria, Jamaika und einige andere) inzwischen auch entwickelte industrielle Kerne, die für die regionalen Märkte und die Weltnachfrage produzieren, aber generell bleibt ein Rückstand gegenüber anderen Regionen. Aufgrund der Preisentwicklung gerade für die dominierenden Rohstoffexporte und der strukturellen Nachfrageschwäche auf Seiten der OECD-Länder geraten die Ökonomien der AKP-Staaten in einen Abwärtsstrudel. Eine Diversifizierung der Produktion ist in so einer Situation äußerst schwierig.

Die Schwächen der meisten AKP-Ökonomien bestehen im "perversen Wachstum", d.h. das Wachstum der Ökonomien wird durch Rohstoffexporte dominiert. Kapital, Know-how, Arbeitskräfte und die staatlichen Ressourcen fließen in die exportorientierten Wachstumsbranchen (mineralische und fossile Rohstoffe und landwirtschaftliche Exportprodukte), an denen die Staatsklassen partizipieren. In den Rohstoffsektoren treten häufig große Umweltprobleme auf, vgl. bspw. bei der Ölproduktion in Nigeria, bei der Bauxitproduktion in Guinea und Jamaika oder der Kupferproduktion in Papua-Neuguinea und Zambia. Die Landwirtschaft, mit Ausnahme der Exportlandwirtschaft, wird benachteiligt. Es entsteht ein "urban bias". Ländliche Regionen haben unter solchen Bedingungen nur schlechte Entwicklungsperspektiven. Die Exportorientierung hat in fast allen AKP-Ländern zur Verzerrung gewachsener Strukturen, zur Vernachlässigung von ländlicher Industrialisierung, der Unterentwicklung von Vermaschungen zwischen Landwirtschaft und Industrie, zwischen Stadt und Land. beigetragen. Endogene Potentiale, die für langfristig erfolgreiche Entwicklungsstrategien von Bedeutung sind, sind kaum entstanden. Insb. die Vernachlässigung der Landwirtschaft, die für die Versorgung der Städte von zentraler Bedeutung ist, und der Verzicht auf ländliche Industrialisierung, stellen große Barrieren für eine Entfaltung der endogenen Potentiale dar. Die stark angewachsene Landflucht während der 70-er und 80-er Jahre ist deutlicher Ausdruck für die fehlende Förderung

des ländlichen Raums.³⁷ Erst mit der Einführung der Strukturanpassungsprogramme wurde das Augenmerk auf die Tatsache gelenkt, daß die Landwirtschaft, in der immer noch der größte Teil der Bevölkerung lebt, und eine von der landwirtschaftlichen Nachfrage geführte Industrialisierung, eine tragende Rolle spielen müssen.

Die Folgen dieser Versäumnisse der Vergangenheit sind Nahrungsmittelkrisen und die zunehmende Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten, die am stärksten in einigen afrikanischen Krisenregionen auftraten. Die afrikanischen *Nahrungsmittelimporte* haben sich von 1960-1990 versechsfacht. Die Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten hat sich für das sub-saharische Afrika von 6,5% (1969-71) auf 10,2% (1988-90) erhöht.

Die hier knapp skizzierten Entwicklungen haben viele Autoren veranlaßt, die AKP-Staaten insb. in Afrika, als hoffnungslose Fälle anzusehen.³⁸

Angesichts dieser eher pessimistischen Einschätzungen stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Kooperation zwischen den AKP-Staaten und der EU geleistet hat.

4. Erfahrungen mit den Lomé-Abkommen

4.1 Handelspolitik

Die Zollregelung, die seit 1975 in Kraft ist, begünstigt Waren mit Ursprung in den AKP-Ländern durch Zoll- und Abgabefreiheit. Trotz des präferentiellen Zollsystems ist der Anteil der Importe aus den AKP-Ländern an den EU-Gesamtimporten zurückgegangen (siehe Tabelle 2). Freiwillige Exportbeschränkungen und die Ursprungsregeln behindern die Diversifizierung der AKP-Staaten. Die wesentlichen Einschränkungen sind:

- Von der Zollregelung sind Agrarprodukte ausgenommen, die der gemeinsamen Agrarordnung der EU unterliegen.
- Ursprungsregeln behindern den Zugang der AKP-Produkte: Zwar wurde eine Verbesserung bei den Ursprungsregeln in Lomé IV erzielt. Künftig muß der AKP-Anteil an einem verarbeitenden Produkt 45% statt bisher 55% betragen, damit es freien Zugang zum EU-Markt erhält, aber ein komplexes System von Regeln und Listen regelt den Marktzugang.
- Zollsenkungen der EU gegenüber Drittländern verringern die Vorteile der AKP-Länder (GATT-Runden).

³⁷ Vgl. bspw. Grawert 1994.

Kritisch angemerkt werden muß, daß diese Politik einer Veränderung der Produktions- und Exportstruktur in Richtung Diversifizierung der industriellen Produktion und der Exporte nicht förderlich ist. In einer UNIDO-Studie von 1989 wurde bereits herausgearbeitet, daß die Lomé-Abkommen den Zielen nach sich selbsttragenden wirtschaftlichen Strukturen nicht entsprechen.³⁹ Dies ist von wenigen Ausnahmen abgesehen bis heute zutreffend.

In verschiedenen Untersuchungen über die Erfahrungen der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern seit 1975 wird analysiert, ob die handelspolitischen Beschlüsse der Lomé-Konventionen zu Steigerungen und Diversifizierungen der AKP-Exporte beigetragen und damit auch begonnen haben, die ökonomische Struktur zu verbessern. Die Ergebnisse sind im großen und ganzen nicht sehr ermutigend. Aber es gibt einige Bereiche, in der die Entwicklungen sehr positiv sind: Für einige neue Güter hat es rapides Wachstum gegeben, wobei berücksichtigt werden muß, daß der absolute Exportwert dieser Güter im Verhältnis zu den Gesamtexporten gering ist.

McQueen/Stevens hatten zur Begünstigung der Exportdiversifizierung vorgeschlagen:

1. Tarifäre Präferenzen,
2. Aussetzen von Importquoten und
3. Zusätzliche Entwicklungshilfe zur Produktionsdiversifizierung, einschließlich der Begünstigung von Joint-Ventures; praktische Hilfe für kleine AKP-Länder zur Identifizierung von Märkten und zur Überwindung zahlreicher Hindernisse beim Import in die EG; finanzielle und technische Hilfe; Transfer von Produktions- und Marketing-know-how.⁴⁰

M.E. wird eine weitere Senkung der tarifären Schranken und die geforderte Verbesserung der Ursprungsregel durch die Lomé-Konvention den Diversifizierungsprozeß nicht beschleunigen, weil das Problem der AKP-Produzenten nicht der Marktzugang ist, sondern die zu teure Produktion, die unzureichenden Kenntnisse der Nachfragemärkte, die schwach entwickelte Produktpalette und die Behinderung der exportorientierten verarbeitenden Industrie durch reformunfähige Staaten. Man kann inzwischen von der "unimportance of being preferred"⁴¹ sprechen.

³⁸ Vgl. dazu die kritische Auseinandersetzung in Hansohm/Kappel 1994.

³⁹ UNIDO 1989: 13.

⁴⁰ McQueen/Stevens 1989: 258f.

⁴¹ Davenport 1992: 233ff.

Im Handel mit den USA und Japan sowie im intra-afrikanischen Handel stellen sich die Dinge unterschiedlich dar. Zum einen spielt der Handel mit diesen beiden Ländergruppen keine so große Rolle⁴², zum anderen waren die Zolltarife höher und die Präferenzen niedriger.

Insgesamt lassen die Prognosen ein zusätzliches jährliches Wachstum des Welthandels von 0,5 bis 1,4% erwarten. OECD/Weltbank errechneten zusätzliche \$ 235 Mrd. Handelsschaffung (jährlich) durch die Beschlüsse der Uruguay-Runde (davon \$ 179 Mrd. für Industrieländer und \$ 56 für Entwicklungsländer). Für die AKP-Länder werden die Gewinne und Verluste unterschiedlich bewertet. Einige Autoren sehen Handelsverluste durch reduzierte Präferenzen und Terms-of-Trade Verluste aufgrund höherer Nahrungsmittelpreise. Andere sehen Wohlfahrtsgewinne⁴³.

Können die AKP-Länder trotz der strukturellen Probleme und der bislang wenig erfolgreichen Wirtschaftsreformen von den Beschlüssen der Uruguay Runde (UR) profitieren? Bei der Bewertung der Effekte werden hier zunächst die Richtung des Handels (Nordamerika, Japan und EU) sowie die verschiedenen Produkte unterschieden. Hier wird exemplarisch auf Afrika eingegangen.

Haupthandelspartner Afrikas ist die EU, die Afrika im Rahmen der Lomé-Verträge besondere Präferenzen gewährt hat. Die bisher gewährten Präferenzen werden sich reduzieren.

- Mehr als 90% der afrikanischen Exporte können völlig zollfrei in die EU exportiert werden. So hat Angola bspw. bei insgesamt 134 exportierten Produktgruppen in 25 Produktgruppen Meistbegünstigungstarife (MFN) von Null.⁴⁴ Dazu kommen bei 106 Produktgruppen Präferenzraten von Null. D.h. von 134 Produktgruppen genießen 131 (= 98%) Präferenzen. Dies gilt gleichermaßen für alle Länder Afrikas: „In short, Angola could experience trade gains from MFN tariff cuts on these two products and experience export losses on 131 tariff line items“⁴⁵. Im Verhältnis dazu verfügen Taiwan und Südkorea lediglich in 4% der Exporte über MFN von 0 und keinerlei Präferenzen bei Einfuhren in die EU.

⁴² Ausnahmen sind die ölexportierenden Ländern Nigeria (49%), Angola (45%) und Congo (33% der Exporte in die USA) und Mauretanien und Zambia mit je 27% ihrer Exporte nach Japan (Fisch und Eisenerz sowie Kupfer jeweils).

⁴³ Es gibt zahlreiche methodische Probleme, die Effekte zu quantifizieren. Die Ergebnisse sollten daher als Tendenzbeschreibungen angesehen werden, vgl. zur Übersicht über die verschiedenen Ansätze Kappel 1996b; Yeats 1994; Stevens/ Kennan 1994; Davenport/Hewitt/Koning 1995.

⁴⁴ MFN: tariffs on a general *most-favoured nation* basis.

⁴⁵ Yeats 1994: 9.

- Käme es zu einer vollständigen Liberalisierung der MFN, müßte Afrika aufgrund der derzeit vorhandenen Präferenzen Handelsverluste fürchten. Insgesamt wird die Liberalisierung im Rahmen der Uruguay-Runde zu Nettoverlusten der afrikanischen Exporte führen⁴⁶. In welcher Höhe die Verluste auftreten, hängt jedoch vom Grad der Liberalisierung, d.h. der Umsetzung der getroffenen Entscheidungen ab, weshalb es bei der Bewertung unterschiedliche Auffassungen gibt. Die Aufhebung der Präferenzen für die afrikanischen Staaten beseitigt die Behinderungen für andere Staaten. Für Afrika bedeuten erodierende Präferenzen zunächst einmal die Gefahr der weiteren Marginalisierung im internationalen Handel⁴⁷. Es wird Handelsumlenkung aufgrund verlorener Präferenzen und Handelsschaffung aufgrund allgemeiner Liberalisierung geben. Tabelle 8 zeigt die Auswirkungen der tarifären Änderungen der Uruguay-Runde auf den AKP-Außenhandel. Voraussichtlich ist vor allem Afrika Verlierer aufgrund der Reduzierung der Präferenzen. Auch die Exporte in die EU werden sich reduzieren.
- Wenngleich die Verluste nur einen kleinen Teil der Gesamtexporte ausmachen, sind sie doch in einigen sensiblen Bereichen von großer Bedeutung. Gerade die Exporte von verarbeiteten Produkten in Ländern mit sich entwickelnder Industrie sind negativ betroffen, wie bspw. Kenia, Nigeria, Kamerun und Côte d'Ivoire.
- Besondere Auswirkungen der Uruguay-Runde für die Entwicklung der afrikanischen Landwirtschaft sind wegen der besonderen Regeln der Common Agricultural Policy (CAP) der EU zu erwarten. Handelsverzerrende Subventionen und Importhemmnisse sollen innerhalb von sechs Jahren abgebaut werden. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse (NTH) sollen in äquivalente Zölle transformiert und schrittweise um insgesamt 36% für alle Agrarprodukte im Durchschnitt gesenkt werden⁴⁸.

Ferner sollen interne Subventionen schrittweise um 20% innerhalb von sechs Jahren abgebaut werden. Ausgenommen sind Maßnahmen mit geringfügigen handelsverzerrenden Wirkungen (Forschung, Ausbildung, Umweltschutzmaßnahmen) sowie Stützungsmaßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung in Entwicklungsländern. Weiterhin sollen Exportsubventionen um 36% gegenüber dem Niveau von 1986/90 sowie die Mengen der subventionierten Exporte reduziert werden. Nahrungsmittelhilfe wird ausgenommen. LLDCs sind nicht zu Liberalisierungsmaßnahmen verpflichtet

⁴⁶ Vgl. Yeats 1994: 24f.

⁴⁷ Vgl. Stevens/Kennan 1994; Davenport/Hewitt/Koning 1995; Wiemann 1994.

Die Agrarliberalisierung wird als Haupteffekt ein sinkendes internationales Dumpingniveau und eine Erhöhung der Weltagrarpreise zur Folge haben. Exporteure von landwirtschaftlichen Produkten werden profitieren, während die Importländer höhere Kosten zu tragen haben. Für Afrika könnten diese Entwicklungen langfristig eine Trendwende einleiten, denn u.a. waren auch die subventionierten Nahrungsmittelimporte aus Europa ein Hindernis für die Steigerung der afrikanischen Nahrungsmittelproduktion.⁴⁹ Einheimische Produzenten könnten dann zu höherer Produktion und Produktivität angeregt werden, wenn die Erlössteigerungen auch an die Produzenten weitergegeben und nicht als Rente dem Staat zufließen würden. Unter diesen Umständen würde die Agrarliberalisierung einen Beitrag zur Entwicklung bislang blockierter nationaler Wirtschaftskreisläufe durch erhöhte Einkommen in der Landwirtschaft, die als Nachfrager von Handwerks- und Industrieprodukten auftreten, leisten (Agricultural Demand Led Industrialisation, ADLI)⁵⁰. Höhere Nahrungsmittelexporte werden ebenfalls für möglich gehalten.

Tabelle 8: Handelsablenkung und Verlust an Exporteinnahmen durch Präferenzerosion

	Handelsablenkung Mio ECU	Verlust an Exporteinnahmen Mio ECU	Anteil an gesamten Exporten in % Handelsablenkung	Verlust an Exporteinnahmen
AKP-Staaten insgesamt	72	144	0.4	0.7
- Fertigprodukte	19	41		
- Tropische Güter	20	40		
- Pflanzen und Gemüse	7	13		
- Fisch und Holz	13	27		
- Metalle und Mineralien	9	17		
Afrika Insgesamt	62.2	124.6	0.3	0.7

Quelle: Davenport/Hewitt/Koning 1994.

Folgende Entwicklungen werden kurz- und mittelfristig für Afrika erwartet:

- Schätzungen über die Wirkungen der von der EU garantierten Mengenabnahmen von Zucker (Zuckerprotokoll) und Fleisch für die Dauer des Lomé-Abkommens zeigen an, daß für

⁴⁸ Für einzelne Produktgruppen gelten unterschiedliche Senkungsmargen, bspw. für Molkereiprodukte 25%, für Gewürze, Blumen und Pflanzen 51%. Die Zölle der Industrieländer auf tropische Produkte werden um 40 % gesenkt.

⁴⁹ Hier sind insb. die für die afrikanischen Landwirtschaften schädlichen Dumping-Exporte von Rindfleisch und Getreide zu nennen. 90% der EU-Rindfleischexporte wurden in die Elfenbeinküste (allein 50%), Benin und Ghana exportiert. Nachgewiesen wurden negative Effekte auf das Preisniveau, die einheimischen Produzenten, Ernährungssicherheit und die Ökologie, vgl. Brandt 1995; Walter 1994 und 1996.

⁵⁰ Vgl. Adelman/Vogel 1992: 258-279.

einige Länder (wie Mauritius und Botswana mit jeweils hohen Anteilen ihrer Zucker- und Fleischexporte in die EU) aufgrund fallender Preise durch die sinkenden CAP-Interventionspreise Verluste zu verzeichnen sein werden. Auch die Nettoeffekte für afrikanische Nahrungsmittelimporteure wie Nigeria, Angola, Mozambique, Senegal und Côte d'Ivoire werden bedeutsam sein. Insgesamt kann aber davon ausgegangen werden, daß die steigenden Importkosten nicht sehr stark ins Gewicht fallen werden. Verluste bei den Exporteinnahmen werden eher klein sein. Allerdings fallen Exportverluste bei einzelnen Ländern ins Gewicht⁵¹.

- Das Auslaufen des Multifaser Abkommens (MFA). Während der nächsten zehn Jahre sollen in drei Abschnitten alle bilateralen Importquoten abgeschafft und die Zölle in den OECD-Ländern um 22% gesenkt sein. Für die afrikanischen Länder bedeutet die Liberalisierung des Textil- und Kleidungshandels eine Erosion bestehender Präferenzen verglichen mit anderen Entwicklungsländern. Die Wirkungen sind jedoch wiederum nicht sehr bedeutend für den gesamten afrikanischen Kontinent. Einzelne Länder werden wie Mauritius, Zimbabwe, Côte d'Ivoire betroffen sein, sie sind stärkerer Konkurrenz ausgesetzt. Das Phasing-Out des MFA eröffnet hingegen Marktchancen für afrikanische Exporteure von Kleidung und Textilien in den USA und Japan, sie konkurrieren aber mit anderen Textilienexporteuren. Es handelt sich allerdings nicht nur um zukünftige Potentiale sondern um bereits bestehende Marktnischen. Aus Sudan, Tschad, Burkina Faso und Mali werden bereits Textilien nach Japan und von Mauritius in die USA exportiert. Afrika ist wettbewerbsfähig⁵².

In der Uruguay-Runde wurden trotz der Bedenken der Entwicklungsländer auch die Verhandlungen über ein General Agreement on Trade in Services (GATS) aufgenommen. Es ist ein Abkommen, in dem zahlreiche auch für afrikanische Belange bedeutende Fragestellungen wie der Seeverkehr ausgeklammert bleiben. Insgesamt sieht das GATS vor, daß die Entwicklungsländer keine Liberalisierungszugeständnisse machen müssen. In sieben afrikanischen Ländern hängen die Exporterlöse zu mehr als 50% von Dienstleistungen ab: Kap Verde 88%, Komoren 53%, Äthiopien 50%, Kenia 53%, Lesotho 89%, Mozambique 57%, Seychellen 91%. Inwieweit die Liberalisierung zu Exporterhöhungen bzw. -reduzierungen beitragen wird, läßt sich derzeit nicht absehen, da Untersuchungen zu Afrika nicht vorliegen.

Die Vereinbarungen der Uruguay-Runde zeigen:

⁵¹ Vgl. Davenport/Hewitt/Koning 1995; Page/Davenport 1994.

1. Afrika wird Marktanteile im Handel mit der EU (mit Produkten mit bislang präferenzierten Tarifen) verlieren.
2. MFN-Tarife werden reduziert, so daß afrikanische Länder
 - beim Export von tropischen Produkten - im Gegensatz zu allen anderen Entwicklungsländern - verlieren werden (Kenia, Malawi, Côte d'Ivoire und Zimbabwe als Hauptverlierer)
 - beim Export von Industriegütern ebenfalls Marktanteile abgeben werden: „Almost all the individual sub-Saharan African countries lose (because of the combined effects of losing preference on tropical products and manufactures and facing higher costs for their temperate imports). With most of their exports, and all of those to their dominant market, the EU, already tariff-free, it is difficult to see how they could have gained, especially given the dependence of many of the distortions caused by past protection in agriculture“⁵³.

Eine Ausnahme stellt Mauritius dar, das von der Liberalisierung der MFA profitiert. Yeats schätzt den Verlust Afrikas auf insg. 4 \$ Mrd jährlich (ohne Mauritius) bzw. auf 3 \$ Mrd (einschl. Mauritius)⁵⁴.

Abschließend läßt sich festhalten, daß Afrika aufgrund seiner wenig differenzierten Produktions- und Exportstruktur im Welthandel und sogar im Handel mit der EU als marginalisiert gelten kann. Trotz der gewährten Handelspräferenzen im Rahmen der Lomé-Abkommen, reduzierte sich der Anteil der afrikanischen Länder an den Industriegüterexporten der EU. Die Vereinbarungen der Uruguay-Runde bringen nun von wenigen Ausnahmen abgesehen eine weitere Marginalisierung im Welthandel.

Ob eine Reduzierung der Ursprungsregeln zur Erhöhung der Exporte in die EU beitragen kann, muß ebenfalls bezweifelt werden. Eine Diversifizierung der Produktion wird über handelspolitische Maßnahmen sowie über neue Präferenzen im agrarischen Bereich kaum möglich sein. Die gewährten Präferenzen sind umstritten. Über kurz oder lang werden sie Gegenstand erneuter Beratungen zwischen WTO und der EU. Dazu gehören im übrigen auch die heftig angefochtene Bananenregelung und das Zuckerprotokoll.⁵⁵

⁵² Vgl. Biggs/ Moody/van Leeuwen/White 1994.

⁵³ Page/Davenport 1994: 63.

⁵⁴ Vgl. Yeats 1994: 18.

⁵⁵ Vgl. Hrubesch/Möbius 1993. Auf die aktuelle Diskussion wird nicht weiter eingegangen; vgl. Borrell 1994; Morazán 1994; Scharlowski 1995.

Die Erfahrungen zeigen, daß erfolgreiche Exportländer wie Mauritius nicht in erster Linie auf Kompensationsfonds und Präferenz-Absicherung sondern auf komparative Vorteile, Entwicklung höherer Produktivität und interner Wirtschaftsreformen achten. Das Präferenzmodell erweist sich heute als eines der zentralen Entwicklungshemmnisse der meisten AKP-Staaten.⁵⁶

4.2 Finanzielle und technische Kooperation

Angesichts der wirtschaftlichen Krise kommt den Entwicklungshilfegeldern der EU neben den nationalen Maßnahmen in den einzelnen EU-Staaten grundsätzlich eine sehr wichtige Rolle zu. Die *Entwicklungshilfe* der EU im Rahmen der Lomé-Vereinbarungen hat sich seit 1975 stark ausgeweitet. Die bilaterale Hilfe der Einzelstaaten ist in etwa so hoch wie der EU (siehe Tabelle 7).

Die gesamte Finanzhilfe der EG umfaßte in Lomé IV ein Volumen von 12 Mrd. ECU, wovon 10,8 Mrd. ECU aus dem siebten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zur Verfügung gestellt wurden. Bis einschließlich dem sechsten EEF wurden die Beträge zu 2/3 als Zuschuß zur Verfügung gestellt, der Rest wurde als Darlehen zu einem Zinssatz von 1% vergeben. Daneben stellt die Europäischen Investitionsbank (EIB) zinsgünstige Darlehen zur Verfügung. Die Mittel aus dem EEF beinhalten somit einen hohen Schenkungsanteil. Seit dem siebten EEF werden die Mittel ausschließlich als nicht-rückzahlbare Zuschüsse vergeben. Lediglich für die Mittel der EIB treten Zinsbelastungen auf, so daß der Zuschußanteil des 7. EEF bei ca. 92% lag.

Die EU unterscheidet in ihrer Entwicklungshilfe grundsätzlich zwischen Programmhilfe und nicht-programmierbarer Hilfe. Die Mittel der *Programmhilfe* werden zu Beginn des Lomé-Abkommens zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, dem entsprechenden AKP-Staat und der EU ausgehandelt und im sog. *nationalen Richtprogramm* (bzw. Nationales Indikativprogramm, NIP) festgehalten. Die Programmhilfe umfaßt Entwicklungshilfeprojekte, die Förderung der regionalen Zusammenarbeit für sieben Regionen in den AKP-Staaten, Programme in den Bereichen Gesundheit und Aids-Bekämpfung, Hilfe für Kleinstprojekte, industrielle Zusammenarbeit, Entwicklung des Handels und des Fremdenverkehrs, kulturelle Zusammenarbeit, Bildung und Ausbildung und Strukturanpassungsprogramme (siehe Tabelle 11). Der Anwendungsbereich der programmierten finanziellen und technischen Zusammenarbeit erstreckt sich auf alle genannten wirtschaftspolitisch relevanten Bereiche. Dazu kommen ferner sektorale Entwick-

⁵⁶ Vgl. Collier 1994.

lungs- und Einfuhrprogramme. Hierbei handelt es zumeist um indirekte Budgethilfen, die den Ländern Deviseneinsparungen bei notwendigen Importen ermöglicht. Die Mittel für regionale Kooperation belaufen sich in Lomé IV/2 auf ca. 1,3 Mrd. ECU. 260 Mio ECU stehen für Not- und Flüchtlingshilfe, 73 Mio ECU für das Centre for the Development of Industry (CDI) und 80 Mio ECU zur Unterstützung von institutionellen und administrativen Reformmaßnahmen, um den Demokratisierungsprozeß zu fördern, zur Verfügung.⁵⁷

Die *nicht-programmierbare* Hilfe beinhaltet die Mittel für Sonderdarlehen, Risikokapital, STABEX und SYSMIN. Sie betrifft alle Ausgaben, die zu Beginn der Kooperation nicht geplant werden können.

Tabelle 9: Entwicklungshilfe der EG/EU - Quantitative Auszahlungen in \$ US Mio/Jahr

	Ø1973-75	Ø1978-80	1985	1990	1991
ODA der EG*	565	1132	1150	2682	2818
Bilaterale ODA**	448	970	1407	2437	3594
1. Zuschüsse	441	808	1387	2551	3513
2. Darlehen	47	162	20	67	81
Multilaterale ODA***	77	162	103	244	224

* Öffentliche Entwicklungshilfe der EG aus der Lomé-Konvention ** Öffentliche Hilfe der EG-Länder

*** Nur Zuschüsse

Quelle: OECD, nach Lingnau 1993: 240.

Der EEF wird nicht aus dem Haushaltsbudget der EU finanziert sondern aus den Beiträgen der EU-Mitgliedsstaaten. Traditionell sind Deutschland und Frankreich die größten Geldgeber (im siebten EEF 26% bzw. 24%). Im achten EEF liegen die Beitragsleistungen von Frankreich höher als die Deutschlands. Die reduzierten Anstrengungen einiger Länder wie Großbritannien und Deutschlands konnten lediglich durch die neuen Mitgliedsländer Österreich, Finnland und Schweden aufgefangen werden.

Hauptnutznießer der Auftragsvergabe der technischen und finanziellen Zusammenarbeit waren Unternehmen und Personen aus den AKP-Staaten (zusammen 22,5% im 6. EEF und 17,5% im 7. EEF), Frankreich 17,2%, Großbritannien 14,4% und Deutschland. Im 7. EEF betragen die Lieferanteile Großbritanniens allein 32,6% (Frankreich 14,7%, Italien 16,7% und AKP-Länder insgesamt 14%). Bei den Bauleistungen entfielen allein 36,4% auf Italien und bei den Dienstlei-

⁵⁷ Siehe EURO-CIDSE News Bulletin, June 1995.

stungen allein 21% auf Frankreich. Die Gesamtanteile sind aus Tabelle 10 ersichtlich. Auf Italien und Frankreich entfielen zusammen 38%.

Tabelle 10: Beitragszahlungen in den EEF und Anteil der Lieferaufträge, Anteile in %

Land	Beiträge 7. EEF	Beiträge 8. EEF	Lieferaufträge im 7. EEF	Land	Beiträge 7. EEF	Beiträge 8. EEF	Lieferaufträge im 7.EEF
Belgien	3,96%	3,78	5,18	Italien	12,96	12,10	19,68
Dänemark	2,07	2,07	2,49	Luxemburg	0,19	0,28	0,80
Deutschland	25,96	22,54	9,51	Niederlande	5,57	5,03	3,50
Finnland	-	1,43	-	Österreich	-	2,56	-
Frankreich	24,37	23,45	18,51	Portugal	0,88	0,94	2,67
Griechenland	1,22	1,20	0,16	Schweden	-	2,63	-
Großbritannien	16,37	12,25	12,34	Spanien	5,90	5,64	3,16
Irland	0,55	0,60	1,94	AKP- Staaten			17,52

Quelle. EURO-CIDSE News Bulletin, June 1995: 19.

Tabelle 11: Die Finanzmittel der Lomé-Abkommen im Vergleich, Mrd. ECU und %

	Lomé I 1975- 1980	Lomé II 1980-1985	Lomé III 1985-1990	Lomé IV/1 1990-1995	Lomé IV/2 1995-2000				
	4. EEF	5. EEF	6. EEF	7. EEF	8. EEF				
	insg.	insg.	%	insg.	%	insg.	%		
Programmhilfe (1-2)	2.057	2.986	54	4.860	57	7.995	67	9.592	65.6
1 Zuschüsse	2.057	2.986	54	4.860	57	6.845	57	8.192	56.0
2 Struktur- passungsdarlehen	-	-	-	-	-	1.150	10	1.400	9.6
Nicht program- mierbare Hilfe (3-6)	0.923	1.641	30	2.540	30	2.800	23		
3 Sonderdarlehen	0.446	0.518	9	0.600	7	-	-	-	-
4 Risikokapital	0.097	0.284	5	0.600	7	0.820	7	1.000	6.8
5 Stabex	0.380	0.557	10	0.925	11	1.500	12	1.800	12.3
6 Sysmin	-	0.282	5	0.415	5	0.480	4	0.575	3.9
7 EEF (1-6)	2.980	4.627	84	7.400	87	10.800	90	12.967	88.7
8 EIB	0.390	0.885	16	1.100	13	1.200	10	1.658	11.3
Insgesamt (7-8)	3.457	5.512	100	8.500	100	12.000	100	14.625	100

Erläuterungen: EEF = Europäischer Entwicklungsfonds; EIB = Mittel der Europäischen Investitionsbank

Quelle: Kommission 1990c.

In der Umsetzung der Lomé-Kooperation sind verschiedene EU- und gemeinsame EU-AKP-Institutionen beteiligt. Von zentraler Bedeutung ist der *EEF-Ausschuß*, der die Programmierung einschließlich der regionalen und Länderprogrammierungen wahrnimmt. Entscheidungen im EEF-Ausschuß, in dem die Stimmen nach den EEF- Einzahlungsquoten der Mitgliedstaaten

festgelegt werden, werden mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Kontrollfunktionen nehmen die Kommission, der Ausschuß für Entwicklung und Zusammenarbeit, der europäische Rechnungshof und die gemeinsamen Institutionen von EU und AKP-Ländern wahr. Entscheidenden Einfluß haben immer noch die Mitglieder der EU.⁵⁸ So besteht die Hilfe im Rahmen der Lomé-Konvention neben der Entwicklungskooperation der einzelnen Nationalstaaten. Versuche seitens des Europäischen Parlaments, der Kommission und einiger Mitgliedsländer, den EEF in das EU-Budget zu integrieren und somit die Basis für eine gemeinsame europäische Entwicklungspolitik gegenüber den AKP-Staaten zu vertiefen, scheiterten bislang am Einspruch Frankreichs und Großbritanniens.⁵⁹ Dies hat zur Folge, daß die Kommission nicht über eigene Durchführungsorganisationen verfügt, sondern mit der Durchführung von Programmen und Projekten Nicht-Regierungsorganisationen und Consulting-Firmen beauftragt.⁶⁰

Regional verteilt sich die gesamte EU-Hilfe (einschließlich des EEF) zu 45% auf Afrika (1980 ca. 60%) und 26% auf den Nahen Osten (1980 noch ca. 12%). Es ist somit eine eindeutige Gewichtsverschiebung zuungunsten Afrikas und den AKP-Staaten festzustellen (Tabelle 12).

Tabelle 12: Regionale Verteilung der Entwicklungshilfe der EG/EU in Prozent

	1975/76	1980/81	1990/91	1993
Afrika südlich der Sahara	59,6	60,3	58,2	45,5
Naher Osten/Mittlerer Osten/Nordafrika	12,3	11,7	19,6	25,6
Lateinamerika und Karibik	5,4	6,3	10,1	10,9
Südasien	20,8	16,9	7,2	5,3
Sonstige asiatische Länder u. Ozeanien	1,9	4,8	4,9	4,6
Sonstige LLDCs	-	-	-	8,1

Quelle: OECD/DAC.

Nach anderen Kriterien läßt sich ebenfalls eine Verlagerung der Schwerpunkte der europäischen Entwicklungspolitik feststellen (Tabelle 13). Der Anteil des EEF am Gesamtvolumen ist von 50% (1990) auf ca. 33% (1993) gefallen.

Tabelle 13: Auszahlungsbeträge der Entwicklungshilfe der EU - Mio ECU, 1990-1993

	1990	1991	1992	1993
EEF*	1.256	1.195	1.942	1.354
Allg. Entwicklungshilfebudget der EU	953	2.228	2.037	2.529
davon:				

⁵⁸ Vgl. Reithinger 1995.

⁵⁹ Vgl. ODI 1995: 2.

⁶⁰ Vgl. Lingnau 1996.

- Nahrungsmittelhilfe	485	650	627	434
- Asien und Lateinamerika	245	253	319	354
- Mittelmeerdriftländer	103	165	219	353
- Humanitäre Hilfe	20	116	121	341
- Nicht-Regierungsorganisationen	85	87	101	129
- PHARE und TACIS**	-	305	484	719
- Andere***	16	651	165	200
Insgesamt	2.209	3.423	3.979	3.883

Anmerkungen: * Der Rückgang des EEF von 1992 auf 1993 ist auf fallende STABEX-Mittel zurückzuführen

** PHARE (Poland and Hungary Assistance for Economic Restructuring) und TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) sind Unterstützungsleistungen zum Aufbau im ehemaligen Ostblock

*** enthält u.a. Mittel zum Wiederaufbau von Ländern, die durch den Golfkrieg beeinträchtigt waren (1991).

Quelle: Memorandum of the European Communities to the DAC 1993 und 1994.

4.3 Die Subventionssysteme STABEX und SYSMIN

Der Stabilisierungsfonds für landwirtschaftliche Exportprodukte (STABEX-System, Stabilization of Export Earnings) und der Sonderfonds für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN) sind wesentliche Bausteine des Kooperationsabkommens zwischen der EG und den AKP-Ländern.

Das *STABEX-System* wurde bereits im Lomé I-Abkommen vertraglich verankert. Es umfaßt im Lomé IV-Abkommen 51 landwirtschaftliche Rohstoffe (Lomé I: 29 Produkte; Lomé III: 48 Produkte) und soll Mindereinnahmen bei den Exporterlösen (z.B. infolge von Preissenkungen) in gewissen Umfang ausgleichen. Ziel ist es, die nachteiligen Auswirkungen von Einnahmeverlusten in Grenzen zu halten. Die bis 1990 geltende Rückzahlungspflicht entfällt, d.h. Mittel aus dem STABEX-Fonds werden als nicht-rückzahlbarer Kredit gewährt. Die Abhängigkeits- und Auslöseschwellen wurden gesenkt. Kompensiert werden auch Ausfuhrerlösausfälle von Exporten in Nicht-EG-Länder.

Kasten 1: Anwendung von STABEX⁶¹

1. Die Stabex-Regelung kann für Waren in Anspruch genommen werden, auf die im Jahr vor der Inanspruchnahme des Systems 5% der vom jeweiligen Land im Exportgeschäft mit sämtlichen Bestimmungsländern insgesamt erwirtschafteten Ausfuhrerlöse fallen (4% im Falle von Sisal).
2. Jedes Land kann die Stabex-Regelung in Anspruch nehmen, in dem gemessen am Durchschnitt der sechs dem Jahr der Inanspruchnahme des Systems vorausgegangenen Jahre ein Rückgang der Ausfuhrerlöse um mindestens von 4,5% festgestellt wird, wobei weder der niedrigste noch der höchste Jahreswert berücksichtigt wird (für die am wenigsten entwickelten AKP-Staaten sowie die AKP-Binnen- und AKP-Inselstaaten ist der Anteil in beiden Fällen auf 1% festgelegt).

Die EU hat in Lomé IV durchgesetzt, daß eine stärkere Kontrolle über die Verwendung der Mittel, wobei diese insb. zur Diversifizierung eingesetzt werden sollen, erfolgt. Bis 1990 wurden die ausgezahlten Mittel teilweise für andere Zwecke als die vorgesehenen ausgegeben.

Die Mittel wurden von 0,925 Mrd. ECU (Lomé III) auf 1,5 Mrd. ECU in Lomé IV und in Lomé IV/2 auf 1,8 Mrd. ECU erhöht.

Tabelle 14: STABEX-Transfers nach Produkten, Mio ECU und Prozent

Produkte	1990		1991	
	Gesamt-transfers	Anteil in Prozent	Gesamt-transfers	Anteil in Prozent
Kaffee und -produkte	147.615	69.5	250.912	64.1
Kakao- und -produkte	43.382	20.4	68.935	17.6
Baumwolle	0.347	0.2	27.722	7.1
Leder und Häute	0.543	0.3	13.568	3.5
Kokos	2.239	1.1	5.371	1.4
Holz	11.845	5.6	4.658	1.2
Kalamaris	k.A.	k.A.	4.087	1.0
Gummi Arabicum	k.A.	k.A.	3.468	0.9
Tee	k.A.	k.A.	2.288	0.6
Vanille	0.807	0.4	1.637	0.4
Erdnuß und -produkte	2.326	1.1	0.695	0.2
Bananen	1.504	0.7	1.030	0.3
Palmprodukte	0.656	0.3	0.545	0.1
Gewürznelken	0.655	0.3	0.615	0.2

Quelle: Commission 1993b; 1991c.

Der gesamte Transfer betrug von 1975-1986 ca. 1,488 Mrd. ECU.⁶² Von diesen Beträgen flossen ca. 27% in die Stabilisierung der Erlöse von Erdnußerzeugnissen, 19% von Kaffee, 11% von Kakao- und Kakaoprodukten und 8% von Baumwolle. 1988 entfielen allein 60% der Mit-

⁶¹ Kommission 1995: 87; vgl. Hermann 1991.

⁶² Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1988: 4.

tel auf Kaffee und 30% auf die Côte d'Ivoire (1991: 64% Kaffee und 18% Kakao; siehe Tabelle 14). Die hauptsächlich begünstigten Länder waren 1991: Côte d'Ivoire (18% der Mittel), Kamerun (18%), Äthiopien (12%), Uganda (9%), Sudan (8%), Papua-Neuguinea (4%) und Madagaskar (4%).⁶³

Wenngleich das System nach Auffassung der meisten Wissenschaftler funktioniert hat, gab es doch einige wesentliche immanente Probleme:

- Die Gesamtzahlungen sind auf bestimmte Plafonds begrenzt, so daß extreme Preissenkungen nicht aufgefangen werden konnten. 1993 betrugen die Transferansprüche bspw. 473 Mio. ECU bei 285 Mio. ECU verfügbaren Mitteln. Ein langfristiger Verfall der Rohstoffpreise kann nicht ausgeglichen werden.
- Die Zahl der einbezogenen Produkte ist begrenzt, es fehlen die Agrarprodukte, die durch die EG-Marktordnungen gestützt werden (wie Zucker und Tabak). Außerdem sind verarbeitete Agrarprodukte nicht einbezogen.
- Durch die Festlegung einer Abhängigkeitsgrenze (5%) besteht kaum ein Anreiz zur Diversifizierung.
- Die Auszahlung der Mittel ist zum Teil sehr schleppend, weil zwischen den AKP-Ländern und der EU zunächst eine Rahmenvereinbarung der gegenseitigen Verpflichtung geschlossen werden muß.

Die Wirkungen von STABEX-Zahlungen sind eher schwach, in 2/3 der Empfängerländer wurden die *Instabilitäten* um weniger als 5% reduziert und bei sechs weiteren Ländern verringerten sie sich um 10%⁶⁴. Die *Umverteilungswirkungen* von STABEX zeigen sich daran, daß ca. die Hälfte der von 1975-1988 ausgezahlten STABEX-Mittel an LLDCs (48%) flossen. Hierbei handelte sich um nicht-rückzahlbare Einkommenstransfers. 52% der STABEX-Mittel wurden an Länder mit höheren Einkommen transferiert, d.h. sie mußten die Mittel teilweise zurückführen. Die im Lomé-IV-Abkommen durchgeführte Veränderung des STABEX-Artikels bedeutet, daß das Zuschußelement für alle Unterzeichner der Lomé-Konvention seit 1990 100% beträgt. Eine Rückzahlung entfällt. Damit werden Länder mit schon höheren Einkommen tendenziell bevorzugt behandelt. Die Einkommenstransfers korrelieren nicht mit der Höhe der Pro-Kopf-Einkommen. Da STABEX sich an Waren ausrichtet und nicht an den Kriterien für Unterent-

⁶³ Siehe Berichte der Kommission zu Stabex, vgl. auch van't Oever/Renkema 1993.

⁶⁴ Vgl. Badiane 1993.

wicklung, bspw. Pro-Kopf-Einkommen, ist die Lomé-IV-Reform ein Beitrag eher zur Verbesserung der Lage der Länder mit mittleren Einkommen.

Einnahmeverluste sind ohne Zweifel ein großes Problem für die AKP-Länder. Aber das STABEX-Instrumentarium hindert die AKP-Länder daran, eine langfristige Sicherung von Exporteinnahmen u.a. durch eine Produktdiversifizierung auch die Bildung regionaler Märkte einzuleiten. Zwar dienen die Transfers - so die zweite Zielsetzung - der "Finanzierung von Programmen und Vorhaben in den Sektor, in dem der Einnahmeverlust entstanden ist - sie können auch, vor allem in Hinblick auf eine Diversifizierung, in andere Sektoren geleitet werden"⁶⁵, aber die Erfahrung zeigt, daß dies nicht oder kaum geschehen ist. Seit 1975 lassen sich kaum Erfolge verzeichnen, was prinzipiell damit zu tun hat, daß das STABEX-System ein falsches Anreizsystem ist.

STABEX-Transfers stellen ein Einkommenstransfer an die Regierung dar, sie sind Entwicklungshilfe ohne Lieferbindung. Sie sind in den AKP-Ländern besonders willkommen, weil sie nicht konditioniert sind⁶⁶. D.h. umgekehrt, daß die Subventionierung bestimmter STABEX-Produkte einer Diskriminierung nicht begünstigter Aktivitäten, bspw. die Produktion von Industriegütern oder anderer nicht subventionierter Agrarprodukte gleichkommt.⁶⁷ Es ist nicht zu übersehen, daß die begünstigten Länder sich noch stärker auf die Produktion der STABEX-Güter konzentrieren und damit monokulturelle Strukturen verfestigen. Die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank wirken in dieselbe Richtung, weil sie in vielen Ländern auf die Ausweitung traditioneller Exporte (wie bspw. Kaffee und Kakao in der Elfenbeinküste und Kamerun oder Tee in Kenia) bestehen.⁶⁸ Insgesamt verzerrt das System die Allokation der Ressourcen zuungunsten einer kohärenten Wirtschaftsstruktur. Länder, die die Abhängigkeitsschwelle bspw. durch die Diversifizierung ihrer Produktpalette unterschreiten, werden faktisch bestraft.⁶⁹

⁶⁵ Kommission 1988: 1.

⁶⁶ Anders verhält es sich bei der kompensatorischen Fazilität des IWF, vgl. Wuppermann 1979; Hermann 1990: 25.

⁶⁷ Vgl. Wuppermann 1979; Wissenschaftlicher Beirat 1993; Jochem/Sell 1995.

⁶⁸ Vgl. Parfitt/Bullock 1990: 107.

⁶⁹ Benachteiligt werden damit auch Länder, die als Nicht-Unterzeichnerländer keinen Zugang zu Ausgleichszahlungen haben. Das von 1987-1993 existierende COMPREX-System (Système de compensation des pertes de recettes d'exportation) schloß LLDCs ein und funktionierte wie STABEX, vgl. Lingnau 1991: 24.

Erstmals kam es im Rahmen von Lomé II zur Errichtung eines *Sonderfonds für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN)*. Länder, die hauptsächlich mineralische Rohstoffe exportieren (wie Zaire, Zambia, Mauretanien, Liberia, Jamaika, Papua-Neuguinea) waren vom Ausgleichssystem ausgeschlossen. Die Einrichtung geht vor allem auf das Interesse der EG zurück, eine möglichst reibungslose Zufuhr an Rohstoffen zu sichern. Der Mineralienfonds stellt im Lomé IV-Abkommen bei Erlösausfällen für neun mineralische Rohstoffe (Kupfer, Kobalt, Phosphat, Mangan, Bauxit, Zinn und Eisenerz, Gold und Uran) 480 Mio. ECU zur Verfügung (575 Mio ECU für die Jahre 1995-2000). SYSMIN berücksichtigt nur Produkte, die einen Anteil von mehr als 15% an den Gesamtexporte haben (bei LLDC, den Binnen- und Inselstaaten 10%) und deren Ausfuhrerlöse sich mindestens um 10% vermindert haben. SYSMIN-Mittel wurden bis 1990 als langfristiges, zinsgünstiges Darlehen nur zweckgebunden für Projekte zur Sicherung der Produktions- und Ausfuhrkapazität dieser Mineralien vergeben. Seit Lomé IV sind SYSMIN-Mittel nicht-rückzahlbare Kredite. Letztendlich ist das SYSMIN-System nicht in der Lage gewesen, die seit Jahren anhaltenden Erlösminderungen wirksam auszugleichen. Die nicht ausreichende Mittelausstattung, der langsame Mittelabfluß und die hohen Abhängigkeits- und Auslöseschwellen sorgen dafür, daß das Instrument nicht greift. SYSMIN ist im Unterschied zu STABEX kein System zur Erlösstabilisierung, obwohl Erlösminderungen ausgeglichen werden. SYSMIN verfolgt den Zweck, die Zufuhr von Rohstoffen für die rohstoffarme EG zu sichern. SYSMIN-Gelder werden zur Verfügung gestellt, um der Gefahr von Stilllegungen der Bergbauproduktion durch sinkende Rohstoffpreise zu entgegen. Diversifizierungsmaßnahmen sind nicht vorgesehen. Die SYSMIN-Mittel stellen ein Anreizsystem für höhere Produktion von SYSMIN-Produkten dar. Sie wirken somit nicht in Richtung Diversifizierung. Vier Länder, Sambia, Zaire, Guinea und Guyana, erhielten von 1980-1990 mehr als 2/3 aller zur Verfügung stehenden Mittel (siehe Tabelle 15). Grundlegend ist SYSMIN durch strenge Konditionalität geprägt. Die EU beteiligt sich an den Modernisierungs- und Rehabilitationsmaßnahmen und nimmt Einfluß auf die effiziente Verwendung der Mittel.⁷⁰

⁷⁰ Vgl. Jochem/Sell 1995: 84.

Kasten 2: Anwendung von SYSMIN⁷¹

Die Fazilität dient dazu, die nachteiligen Auswirkungen vorübergehender schwerer Störungen des Bergbausektors auf die Einnahmen dieser Länder abzufangen. Ein Land kann einen Antrag auf Inanspruchnahme von SYSMIN stellen, wenn der Anteil der fraglichen Erzeugnisse an den Gesamtausfuhren vier Jahre in Folge im Schnitt mehr als 15% (10% im Falle der am wenigsten entwickelten Länder) oder der Anteil der Ausfuhrerlöse für sämtliche Bergbauerzeugnisse 20% oder mehr ausmacht (12% im Falle der am wenigsten entwickelten Länder sowie der Binnen- und Inselstaaten. Seit Lomé IV werden nicht-rückzahlbare Zuschüsse vergeben.

Tabelle 15: SYSMIN-Auszahlungen, 1980-1990, Mio ECU und Prozent

Land	Produkte	Mio ECU	Anteil an Gesamtzahlungen in %
Sambia	Kupfer/Kobalt	83,0	24,4
Zaire	Kupfer/Kobalt	81,0	23,8
Guinea	Aluminium	35,0	10,3
Guyana	Bauxit	34,5	10,1
Botswana	Nickel/Kupfer	21,7	6,4
Papua Neuguinea	Bauxit/Kupfer	21,0	6,2
Mauretanien	Eisenerz	18,0	5,3
Togo	Phosphate	15,7	4,6
Senegal	Phosphate	15,0	4,4
Niger	Gold/Kohle	12,5	3,7
Ruanda	Zinn	2,8	0,8
Liberia	Eisenerz	0,05	0,0

Quelle: Hermann 1993: 112.

STABEX und SYSMIN stabilisieren einseitige Produktions- und Exportstrukturen und tragen zur Verfestigung struktureller Abhängigkeiten bei. In den beiden Instrumenten kommt zum Ausdruck, daß eine kooperative Entwicklungspolitik zur Beseitigung struktureller Heterogenitäten und zur Stärkung von tragfähiger Landwirtschaft, Industrie und der Entwicklung der Binnenmärkte nicht systematisch vorgesehen ist. Eine Revision bzw. Abschaffung von STABEX und SYSMIN ist nicht nur erforderlich, um einen Beitrag zur Aufhebung struktureller Heterogenitäten in den AKP-Ländern zu leisten, sondern auch um die "Nehmerhaltung" der Staatsklassen zu schwächen. Angesichts der Konzeptionslosigkeit in der entwicklungspolitischen Diskussion zwischen AKP und EU scheinen STABEX und SYSMIN aber als heilige Kühe der Kooperation angesehen zu werden. Würden die verfügbaren Gelder in die Entwicklung der Landwirtschaft und den Aufbau industrieller Produktion (insb. Mittel- und Kleinbetriebe) fließen (dies ist allerdings Voraussetzung) und in der Lomé-Konvention langfristig tragfähige Konzeptionen für die Förderung von Landwirtschaft und Industrie erarbeitet

⁷¹ Kommission 1995: 93.

werden, könnte aus dem Mitteln der Kompensationsfonds sinnvollere Maßnahmen finanziert werden. Mit falschen Instrumenten können jedoch keine tragfähigen und dauerhaften Entwicklungen in den AKP-Ländern begünstigt werden.⁷²

Grundlegenden sind gegen STABEX und SYSMIN zusätzlich einzuwenden, daß Ausgleichszahlungen häufig in falsche Kanäle fließen. Sie sind zumeist einem bürokratischen Apparat, der die Verteilung der STABEX-Mittel vornehmen sollte, zugute gekommen. Es kann bezweifelt werden, daß die Produzenten der Güter auch die Nutznießer der Mittel sind. STABEX aber auch SYSMIN sind somit die klassischen Mittel zur Verfestigung von Außenhandelsstrukturen und zur Erhaltung einer Staatsklasse, die gute Beziehungen zur EU pflegt, um den Fluß der Gelder zu organisieren. STABEX, aber auch SYSMIN sind monetäre Instrumente zur Absicherung des kollektiven Klientelismus. Besonders deutlich werden die reicheren afrikanischen Länder bevorzugt. Die Verwendung der Mittel obliegt der Staatsbürokratie.

4.4 Strukturanpassungsprogramme

Die hohe Verschuldung der meisten AKP-Länder, ungelöste Strukturprobleme, die Nahrungsmittelkrise, der Erlösverfall, Zahlungsbilanzprobleme etc. haben den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank veranlaßt, seit den 80-er Jahren auch in AKP-Ländern Strukturanpassungsprogramme (SAP) zu fordern und durchzusetzen.

Die EG hat sich seit 1987 mit den SAP intensiv beschäftigt und in einem gewissen Ausmaß eine andere Position als IWF und Weltbank eingenommen. Die EU reagierte auf die SAP mit einem Sonderprogramm zugunsten hochverschuldeter und armer AKP-Länder. Dieses Programm finanzierte seit 1988 rasch auszahlbare und nicht projektgebundene Hilfen. Sie können für Importe verwendet werden, die zur Aufrechterhaltung nationaler Produktion oder zur Sicherung der Grundbedürfnisse notwendig sind. 500 Mio. ECU standen zur Verfügung. Die Inanspruchnahme von Mitteln des EU-Sonderprogramms ist an die Bedingung geknüpft, daß SAP durchgeführt werden. Die Mittel werden in enger Abstimmung mit der Weltbank und dem IWF vergeben. Insgesamt zielen die Mittel auf weniger drastische SAP mit gewisser Berücksichtigung sozialer Komponenten. Aber es muß angemerkt werden, daß die EG nur in wenigen

⁷² Es ließe sich vorstellen, daß die Mittel für STABEX und SYSMIN innerhalb eines Zeitraums von 10-15 Jahren stufenweise reduziert werden und die freiwerdenden Gelder speziell in die Förderung von Landwirtschaft und Industrie, vor allem Klein- und Mittelindustrie, fließen. Diese Um-

Fällen die IWF/Weltbank-Positionen revidiert hat. Trevor Parfitt spricht von "adjustment with human rhetoric"⁷³ und vermutet, daß die zu starke Bindung an die Konditionalität des SAP die sozialen Probleme an den Rand drängen würden.

In zahlreichen Studien wurden die SAP kritisiert. Die UNICEF⁷⁴ hat in ihrer wichtigen Studie von 1987 herausgearbeitet, daß die SAP Auswirkungen haben, die auf jeden Fall zu verhindern seien, bspw. die Kürzung der Staatsausgaben für die Bereiche Gesundheit, Schulwesen, Ernährung usw. In den SAP gebe es keinerlei Beschäftigungskonzept, kein Konzept zur Beseitigung der Armut. Eine Umverteilung der Staatsausgaben für Gesundheitsbasisdienste, für öffentliche Arbeiten, Unterstützung des informellen Sektors, der kleinen Farmer und der landlosen Bauern sei nicht vorgesehen. Die SAP würden durch makro-ökonomische Maßnahmen indirekte Auswirkungen erzeugen, die letztendlich nicht gewünscht seien. Gezielte Maßnahmen für die Armutgruppen in der Dritten Welt seien erforderlich.⁷⁵

Die "European Council Resolution" vom 31.5.1988 forderte bereits eine flexible und humane Anwendung von SAP. Jedes Land solle SAP nach den spezifischen Bedingungen des Landes vornehmen, die Auswirkungen auf die verschiedenen sozialen Gruppen sollten Berücksichtigung finden. Die SAP sollten entsprechend der vorhandenen Kapazitäten und Ressourcen eingeführt werden.

Im Lomé IV-Abkommen finden sich einige dieser Anregungen wieder. Das Strukturanpassungsunterstützungsprogramm der EU (EU-SAS) seit Lomé IV sieht vor,

- daß Strukturanpassungsprogramme auf regionaler Ebene koordiniert werden sollen, um den Intra-AKP-Handel mit Hilfe der EG zu vergrößern,
- daß die traditionellen Lomé-Instrumente (Stabex) an die EU-SAS gekoppelt werden,
- daß Generelle Import Programme (GIP) und Sektorale Import Programme (SIP) der EU-Konditionalität unterliegen. GIP dienen der Finanzierung der Einfuhr wesentlicher Importe, die SIP stellen eine schnell auszahlbare Hilfe zur Finanzierung von Importen für besondere Wirtschaftssektoren dar.

strukturierung würde den Aufbau kohärenter Strukturen eher begünstigen als die derzeitigen Subventionsfonds.

⁷³ Parfitt 1989.

⁷⁴ Siehe Cornia 1987.

⁷⁵ Vgl. Illy 1993 und 1995; Siebold 1995.

- daß Mittel für EU-SAS dann zugewiesen werden können, wenn Reformen erfüllt werden und die Effektivität der Maßnahmen gewährleistet ist.

Die im Rahmen der EU-SAS gebildeten Gegenwertmittel (siehe Kasten 3) sollen schrittweise in die makro-ökonomische Konzeption der betreffenden Länder integriert werden. Gegenwertmittel wurden laut Kommission „ bereits zu 80% gebildet und zu 75% verwendet und erfüllen damit ihre Funktion als rasch auszahlbare Hilfe für den Sozialsektor voll und ganz“⁷⁶.

Kasten 3: Ziele der Strukturanpassung der Lomé-Konvention⁷⁷

Gemäß den Leitlinien der Entschließung des Rates vom Mai 1992 verfolgt die EU zusammen mit den Bretton Woods-Institutionen folgende fünf Ziele:

1. SAP-Maßnahmen zur Absicherung langfristiger Entwicklung, Anpassung des Tempos der Reformen an die politischen und sozialen Sachzwänge und Kapazitäten der einzelnen Länder und Berücksichtigung der regionalen und sozialen Dimensionen der Strukturanpassung.
2. Kohärenz mit anderen Lomé-Instrumenten (Nahrungsmittelhilfe und STABEX).
3. Einblick in die öffentlichen Finanzen der AKP-Länder, um die Aufstellung und Verwaltung des Haushaltes zu unterstützen und um zu gewährleisten, daß die AKP-Staaten ihren Haushaltsverpflichtungen nachkommen und die Hilfe zweckbestimmt eingesetzt wird.
4. Engere Koordinierung mit anderen Gebern (IWF, Weltbank und Mitgliedstaaten der EU). Insgesamt stehen in Lomé IV/2 1,8 Mrd. ECU für die EU-SAS zur Verfügung (siehe Tabelle 11).
5. Die EU-SAS werden in Form von allgemeinen Einfuhrprogrammen gewährt, so daß den Wirtschaftsbeteiligten Devisen zur Verfügung stehen. Im Rahmen der SAP werden Gegenwertmittel gebildet. Die Gegenwertmittel werden zur Deckung der öffentlichen Ausgaben für Verwaltung und/oder Investitionen in den wichtigsten Sozialleistungen und der wirtschaftlichen und sozialen Infrastrukturen eingesetzt.

Die EU-SAS werden den Anforderungen an soziale Abfederung eher gerecht als die „Sozialen Dimensionen der Entwicklung“ der Weltbank. Sie sind aber weit entfernt davon, den Anspruch auf „Anpassung mit menschlichem Gesicht“ einzulösen. Die SAP haben selbst nach Ansicht der Weltbank in der überwiegenden Zahl der AKP-Länder enttäuschende Ergebnisse erbracht, wobei sich zumeist auch die sozialen Probleme vergrößert haben⁷⁸. Der Einsatz der Gegenwertmittel reicht bei weitem nicht zur Kompensation der negativen Folgen aus. Da die EU-SAS-Unit sich vor allem auf die regionalen Dimensionen von SAP konzentriert, werden die ursprünglich intendierten Prioritäten (wie langfristige Entwicklung, Internalisierung von Projekten, soziale Dimensionen) konturlos⁷⁹.

⁷⁶ Kommission 1995: 84.

⁷⁷ Kommission 1995: 82f.

⁷⁸ Vgl. Siebold 1995.

⁷⁹ Eine Studie des CERDI von 1994 macht dies recht deutlich, vgl. Guillaumont/ Guillaumont 1994; vgl. auch EURODAD Briefing, May 1995.

4.5. Industrieförderung

In den letzten Jahren ist eine zunehmende De-Investition in den meisten AKP-Ländern zu verzeichnen. Notwendige Importe und Kapitalimporte zur Ankurbelung von Investitionen fehlen, Kapitalflucht ist in einigen Ländern sehr stark. Spar- und Investitionsquoten sind zumeist niedrig. Die Beschäftigung im formellen Sektor ist zumeist rückläufig. Während der moderne Sektor schrumpft, wachsen der informelle Sektor und der Überlebens- bzw. Armutssektor. Dies ist Folge vor allem folgender Entwicklungen:

1. Der moderne Sektor ist in fast allen AKP-Ländern in der Krise. Weniger Menschen finden im modernen Bereichen Beschäftigung. Die Absorptionsfähigkeit des modernen Sektors ist aufgrund modernerer Technologie und ihrer seit einem Jahrzehnt existierenden Wachstumschwäche begrenzt. Der Staat hat vielfach Beschäftigte entlassen, die im informellen Sektor aktiv geworden sind.
2. Die Abwanderung der Menschen aus den ländlichen Gebieten ist in den AKP-Ländern in den letzten dreißig Jahren sehr groß gewesen. Die städtische Bevölkerung wächst mit weit aus größeren Raten als die Landbevölkerung. Die Land-Stadt-Migration hat ein Anwachsen der Menschen ohne feste Beschäftigung zur Folge gehabt. Um das Überleben zu sichern, sind sie auf "informelle" Tätigkeiten angewiesen.

Von Land zu Land und von Stadt zu Stadt existieren unterschiedliche Verflechtungsabhängigkeiten. Strukturelle Krisen und die zunehmende Urbanisierung machen deutlich, daß ausschließliche Fördermaßnahmen für den formellen Sektor ungeeignet sind, der Beseitigung von Arbeitslosigkeit bzw. der Auflösung der Informalität Schwung zu verleihen. Fördermaßnahmen sollten daher vor allem in der Landwirtschaft, der ländlichen Industrialisierung und im informellen Sektor der Städte ansetzen, denn hier sind die Beschäftigungsprobleme und die Armut am größten. Hier bestehen zugleich die größten Konflikt- und Entwicklungspotentiale.

In den letzten Jahren sind zahlreiche Optionen für die moderne Industrie und die Klein- und Mittelindustrie in den AKP-Ländern diskutiert worden. Die Diskussionen um die Zukunft der Industrie kreisen häufig um die Frage der Rolle des Staates, der mithelfen soll, die in den Anfängen steckende Industrie zu entwickeln (*infant industry*). Das Erfolgsmodell Korea zeigt, daß der Staat eine Rolle spielen kann. Der in den SAP geforderte Abbau von Verzerrungen ist ohne Zweifel eine wichtige Voraussetzung für industrielle Entwicklung, aber "getting the prices right" ist sicherlich keine ausreichende Option. Denn ohne die Ausbildung von Ingenieuren und eines fähigen Managements, Förderungsmaßnahmen zum Aufbau von Kreditinstitutionen

und Erhöhung der Kompetenz der Arbeiter wird sich in der Industrialisierung in den AKP-Ländern kaum etwas tun. Erfahrung der meisten AKP-Länder ist, daß sie zu dauerhaften Erfolgen in der Imports substituierung und beim Export von verarbeiteten Produkten nur dann kommen können, wenn nicht nur kurzfristige Kostenvorteile erzielt werden, sondern wenn die Unternehmen über Marktnähe und Promotionsstrategien verfügen, Kenntnisse der Exportmärkte haben und in einem längerfristigen Prozeß die Produkte auch etabliert werden können (Akzeptanz). Management und Maschinen allein reichen nicht aus. Es bedarf eines Industriekonzepts und einer Industrieförderung, die sich durch Ausbildungskonzepte⁸⁰, Unterstützung von Assoziationen, Forschungsförderung etc. auszeichnet. Insb. die Erhöhung der fachlichen Kompetenz (technische, kaufmännische Fähigkeiten und Fertigkeiten) ist unabdinglich. Eine erfolgreiche Import-Substitutions-Industrialisierung und inter- und intra-industrielle Verknüpfungen werden sich nur in einer Langfristperspektive aufbauen lassen. Die Erfahrungen mit der Import-Substitutions-Industrialisierung sind eher negativ, so daß es auf einen Mix von lokaler Produktion (Verknüpfungen, Nachfrage), Import-Substitution und exportorientierter Industrialisierung ankommt. Der Staat muß eine Rolle einnehmen, ohne staatliche Förderung - vor allem zur Verbesserung der Rahmenbedingungen (Kompetenz, Institutionen, Assoziationen, Cluster) - wird die Industrie der AKP-Länder nicht aus der Krise herausfinden. Unternehmerische Potentiale sind vorhanden. Dies zeigt sich an den Ländern mit erfolgreicher Industrialisierung. So haben sich in afrikanischen Großstädten und auch mittleren Zentren Clusterstrukturen, Kompetenzen und Wirtschaftskraft herausgebildet, bei denen es sich lohnt anzuknüpfen:

"Africa has many cities which in economic terms are far larger than highly successful manufacturing towns in the West. Hence, as long as economies of scale in manufacturing accrue at the level of the city and are highly industry-specific... It is evident that several African towns potentially offered as attractive environments as Asian towns which have experienced take-off, had it not been that African towns were located in national policy environments inimicable to the growth of manufactured exports".⁸¹

Im Lichte dieser Entwicklung ist zu fragen, ob sich die Akteure der Entwicklungskooperation wenigstens dieser Probleme bewußt sind. In Artikel 17 des Lomé-IV-Vertrages wird als Ziel der Industrialisierung ein sich selbst-tragendes Wachstum und eine ausgewogene und vielfälti-

⁸⁰ Bspw. fehlt es in den meisten Ländern Afrikas an der Ausbildung in naturwissenschaftlichen Fächern. Technische Fachhochschulen sind rar. Die berufliche Bildung ist nicht den Bedürfnissen des informellen Sektors, in dem die Mehrheit der Bevölkerungen überleben muß, angepaßt.

⁸¹ Collier 1994: 8; Kappel 1994c.

ge Entwicklung genannt. Insbesondere unterstützt werden soll die vertikale und horizontale Diversifizierung der Volkswirtschaften.

Tabelle 16: Industrieförderung im EEF

Sub-Sektor	4. EEF		5. EEF	
	Mio ECU	%	Mio ECU	%
Allgemein	41.6	9.8	151.6	20.0
Extraktive Industrie	18.9	4.5	206.0	27.3
Metallverarbeitung	10.6	2.5	0.1	-
Chemische Industrie	11.5	2.7	12.7	1.7
Verarbeitende Industrie	104.1	24.6	76.9	10.2
Landwirtsch. u. Nahrungsmittelverarbeitung	12.9	3.0	54.2	7.2
Energieprojekte	168.7	39.8	241.3	32.0
Infrastruktur und Industrieprojekte	6.8	1.6	10.0	1.3
Handwerk und Kleinindustrie	6.8	1.6	10.0	1.3
Integrierte Projekte	45.7	10.8	-	-

Quelle: Parfitt 1992: 383.

Die Mittel für die Entwicklung der Industrie, Bergbau und Bau aus Lomé-IV umfaßten 19% (11% Lomé-III). Tabelle 16 listet die Finanzmittel zur Industrieförderung des 4. und 5. EEF auf. Vergleicht man die Industrieförderungsmaßnahmen von Lomé I mit Lomé IV so zeigt sich, daß zur Entwicklung der verarbeitenden Industrie weniger Mittel aufgewendet werden (Lomé I noch 25%, Lomé II-IV ca. 10%). Die sinkenden Anteile für die Förderung der verarbeitenden Industrie und die stärkere Förderung des Bergbaus und der Landwirtschaft reflektieren auch den De-Industrialisierungsprozeß Afrikas seit den 80-er Jahren. Mittel für den informellen Sektor stehen kaum zur Verfügung, die Kooperation konzentriert sich konzeptionell auf den modernen Sektor. Daran ändern auch die - im übrigen sehr geringen - Mittel für Kleinstprojekte, die z.T. in die Förderung der Klein- und Mittelindustrie gehen, nur wenig. Dies zeigt sich auch an der Tätigkeit der beiden Institutionen - Europäische Investitionsbank (EIB) und Centre for the Development of Industry (CDI) -, die im Rahmen der Lomé-Konvention mit der industriellen Entwicklung befaßt sind.⁸²

1. EIB - Europäische Investitionsbank

Die EIB hat während der 60-er und 70-er Jahre vor allem Investitionen von großen Unternehmen finanziert. Dies begann sich langsam zu ändern und während der 90-er Jahre wurden

⁸² Vgl. Babarinde 1994: 163ff; Hinzen 1995.

Mittel für Kreditlinien (global loans) für lokale Banken und Finanzinstitutionen bereitgestellt, die hauptsächlich an mittlere und kleine Unternehmen vergeben wurden. Der Anteil der Kreditlinien am Gesamtvolumen betrug ca. 17%. In den AKP-Staaten wurden ca. 40 Development Finance Banks und Corporations unterstützt. Nach eigenen Angaben hat die EIB bis 1993 ca. 1300 Mittel- und Kleinbetriebe des modernen Sektors (bis 1988 ca. 600) über lokale Institutionen finanziert.⁸³ Die Beiträge der Europäischen Investitionsbank teilten sich 1986-1991 folgendermaßen auf: 54% Industrie und Bergbau, Infrastruktur und Energie jeweils 23%. 1994 wurden 34% der Mittel für globale Darlehen zur Verfügung gestellt, 32% für Energie, 14% für Infrastruktur und 20% für Industrie und Fremdenverkehr.⁸⁴

Die EIB ist verantwortlich für zwei Kreditformen: - Kredite aus eigenen Ressourcen und Risikokapital aus dem EEF. Die eigenen Ressourcen sind kommerzielle Kredite, die allerdings subventioniert werden können, um die Zinsen auf einem Niveau zwischen 5% und 8% zu halten. In Lomé-IV hatte die EIB 825 Mio ECU Risikokapital aus dem EEF für Projekte zur Verfügung (600 Mio ECU in Lomé III).

Die Analysen zeigen das Engagement der EIB und auch die Schwachstellen.

"The EIB has shown an excessive concern about the impact of bad 'own resources' loans to ACP states on its credit rating".⁸⁵

Aufgrund niedriger Erfolgsrate in der Industrieförderung und hohen administrativen Aufwands werden Maßnahmen in den AKP-Staaten zurückhaltend beurteilt. Die wirtschaftliche Lage der AKP-Länder macht es offenkundig schwerer, neue industrielle Vorhaben zu planen und zu finanzieren. Dies hat u.a. auch damit zu tun, daß die EIB - anders als die International Finance Corporation (IFC) - nicht direkt in den AKP-Staaten präsent und tätig ist und keine Ausrichtung auf die Klein- und Mittelindustrie des informellen Sektors und industrielle Cluster hat. IFC verfolgt durch eigene Aktivitäten und durch den African Enterprise Fund eine im Vergleich zur EIB erfolgreiche Politik zur Förderung von großen Investitionsvorhaben und zur Unterstützung von mittleren Unternehmen. Da Evaluierungen der EIB-Aktivitäten nicht vorgelegt wurden, läßt sich kein abschließendes Urteil bilden.

⁸³ Vgl. McCarthy 1994: 59; Huybrechts 1995.

⁸⁴ Vgl. Kommission 1995: 112.

⁸⁵ Daly 1994: 39; vgl. auch Parfitt 1992: 389f.

2. CDI - Centre for the Development of Industry

Das CDI ist eine gemeinsame Einrichtung der EU und den AKP-Staaten. CDI soll in erster Linie die Entwicklung und Diversifizierung der Industrie fördern, in dem es Kontakte zwischen Investoren aus der EU und den AKP-Staaten knüpft. Im Lomé-IV/1 stehen dem CDI insg. 60 Mio ECU zu Verfügung (Lomé IV/2: 73 Mio ECU), d.h. pro Jahr 14,6 Mio. ECU (= 0,5% des Lomé-Budgets). Obwohl die Mittel des CDI auch gerade nur 5% der EIB-Eigenmittel (einschließlich des Risikokapitals gerade 3%) ausmachen, scheint dem CDI - folgt man den Diskussionen - eine bedeutendere Rolle zuzukommen als der EIB.

Drei Hauptaufgaben nimmt CDI wahr:

- Identifizierung von Projekten (Partnersuche in Europa, Studien, Expertisen, Mobilisierung von Fonds). Dafür stand ein Budget von 830 Tsd. ECU (1992) zur Verfügung.
- direkte Unterstützung für Unternehmen (Budget 1992: 1,6 Mio ECU).
- Aufbau und Stärkung von EU-AKP-Netzwerken (Budget 1992: ca. 500 Tsd. ECU).
- CDI kann wegen seiner unzureichenden Ausstattung nur eine marginale Rolle spielen. Angesichts der Aufgaben, die sich aus Artikel 89 des Lomé-IV-Vertrages ergeben, ist das Budget "absurdly underfunded".⁸⁶ Es hat im Rahmen der Möglichkeiten zahlreiche Initiativen gestartet, zeichnet sich aber auch durch strukturelle Schwächen aus⁸⁷, die sich in den relativ geringen Erfolgen niederschlagen:

„In 5 Jahren hat CDI geholfen, 3.353 Arbeitsplätze zu schaffen. 1988 nahmen 35 CDI-unterstützte Projekte mit einem Investitionswert von 26,8 Mio ECU die Produktion auf“.⁸⁸

Als besondere Schwächen sind inadäquate Ressourcen, Verausgabung der Hälfte der Gelder in Europa und Konzentration der Aktivitäten in Brüssel, sehr breiter Wirkungskreis mit sehr geringen Mitteln für einzelne Länder, mangelnde Integration in die Politik anderer Lomé-Instrumente (bspw. Handel, Strukturanpassung, Forschung und Technologie), inadäquate interne Strukturen und die Vernachlässigung der Entwicklung lokaler Kapazitäten in den AKP-Staaten anzusehen.

Insgesamt machen die Anstrengungen von EIB und CDI deutlich, daß der industriellen Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten eine im besten Falle untergeordnete Rolle zugeordnet ist. Die Erfolge sind mager. Weder die zur Verfügung stehenden Mittel noch die

⁸⁶ Parfitt 1992: 391.

⁸⁷ Vgl. Daly 1993: 41; Stoneman 1990: 13

⁸⁸ Stoneman 1990: 13.

Konzeption scheinen auch nur ansatzweise auszureichen, um den Bedingungen Industrialisierung in den AKP-Ländern gerecht werden zu können. Z.T. war die Hilfe auch kontraproduktiv, wie der Fall der Freien Produktionszone Dakar zeigt. Die in Lomé I intendierten hochtrabenden Visionen der Industrialisierung der AKP-Staaten sind inzwischen einem pessimistischen Realismus gewichen.

Die Unterstützung von Klein- und Mittelindustrie, die zentral sein wird für eine endogene Industrialisierung der AKP-Länder, gestaltet sich sehr schwierig. Ohne Dezentralisierung der Aktivitäten, ohne direkte Verknüpfung mit lokalen Institutionen (Beratung, Finanzierung, Bewertung), wird die strukturelle Schwäche der Industrieförderung im Rahmen des Lomé-Abkommens nicht aufzuheben sein. IFC zeigt, daß es erfolgreichere Wege gibt. Das Schwergewicht der Operationen des Lomé-Abkommens liegt bei der EIB und nicht beim CDI (Artikel 98 macht dies unmißverständlich deutlich). Die EIB ist jedoch noch weiter weg von den lokalen Aktivitäten als CDI. CDI wird als Instrument par excellence gewürdigt, ohne daß es über die notwendigen Mittel und Spielräume verfügen kann. Die in Gang gekommenen Diskussionen stehen erst am Anfang und solange die Kommission und die AKP-Staaten nicht die Notwendigkeit eines finanziellen und konzeptionellen Durchbruchs erkennt, wird CDI marginalisiert bleiben.⁸⁹

Die industrielle Kooperation befindet sich in einer perspektivlosen Situation, weil die Industrialisierung der AKP-Länder kaum Fortschritte macht (kaum ADI, unzureichendes Instrumentarium, unzureichendes wirtschaftspolitisches Umfeld, mangelnde Harmonisierung mit der Handelspolitik). Der Lomé-Vertrag und die Aktivitäten der Kooperationsakteure bieten keinen Ansatz zur Unterstützung endogener Industriepotentiale, dem Ausbau von Clusters, Assoziationen, der Förderung von Klein- und Mittelindustrie. Weder für die moderne noch für die informelle Ökonomie stehen Konzepte zur Verfügung.

4.6. Regionale Kooperation

Von vielen Autoren wurden in den letzten Jahren theoretische Ansätze für die Notwendigkeit einer Integration ins Feld geführt. Die Vorteile der regionalen Kooperation können mit Jörn Altmann folgendermaßen beschrieben werden:⁹⁰

⁸⁹ Vgl. Huybrechts 1995; ECDPM/BADC 1995; Box 1995. Von CDI sind zahlreiche positive Initiativen ohne nachhaltige Resonanz und Unterstützung der Kommission gestartet worden.

⁹⁰ Altmann 1992.

- Interne Handelsschaffung und Wachstum
- Intra-regionale Absprachen, um ineffiziente Parallelinvestitionen zu vermeiden und die rationellere Nutzung der Ressourcen zu ermöglichen
- Mikro-ökonomische Skaleneffekte können durch Spezialisierung und bessere Kapazitätsauslastung entstehen
- Produktivitätssteigerungen durch zunehmenden Wettbewerbsdruck, wodurch auch die infant-industries sich entwickeln können, um auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu werden
- Investitionsanreize entstehen auch für ausländische Direktinvestoren
- Höherer Selbstversorgungsgrad bei Agrar- und Industrieprodukten
- Ausbau einer gemeinsamen Infrastruktur
- Stärkung der ökonomischen und politischen Verhandlungsmacht.
- Kritische Aspekte der regionalen Integration bestehen in der Verteilung von Vor- und Nachteilen und den unterschiedlichen ökonomisch-politischen Konzepten. Für die AKP-Staaten treten vier ungünstige Konstellationen auf:
 1. Es besteht die Notwendigkeit auf - vor allem - europäischen Märkten Primärgüter verkaufen zu müssen, deren Preise tendenziell nicht steigen.
 2. Ihre Ökonomien sind zugleich stark außenhandels-orientiert, der Anteil der Exporte/Importe am Bruttosozialprodukt ist zumeist sehr hoch. Die Integration in den Weltmarkt vor allem mit Rohstoffen und landwirtschaftlichen Gütern macht die Ökonomien leicht verwundbar.
 3. Die regionale Integration ist schwach entwickelt, so daß die Ausgangsbedingungen für eine konkurrenzfähige Integration in den Weltmarkt ungünstig sind. Dieser Mangel an regionaler Integration behindert einen aktiven Integrationsprozeß in den Weltmarkt, d.h. er fördert die existierende nationale Binnenmarktorientierung.
 4. Angesichts der Verschuldungskrise und der Strukturanpassungsprogramme ist ein regionaler Integrationsprozeß schwer zu realisieren, da fast alle Exportaktivitäten auf die Produktion von Primärgütern gelegt werden.

Eine Reihe von Gründen sind für den anteilmäßigen geringen Grad der Austauschbeziehungen untereinander verantwortlich⁹¹, wie bspw. ähnliche Produktionsstrukturen, kleine Angebotspalette, mangelnde Komplementarität der Märkte, fehlende Informationen über Marktchancen in der Region, tarifäre und nicht-tarifäre Handelsbarrieren, unzureichende Kommunikations- und Verkehrsverbindungen, Mangel an Kreditmöglichkeiten zur Finanzie-

rung des Exports in Nachbarländer, unzureichende Liberalisierungs- und Integrationspolitik, schwach ausgeprägte politische Motivation einzelner Staatsführungen, einmal gefaßte Beschlüsse umzusetzen und nicht vorhandene monetäre Integration.

Die Unterstützung der regionalen Kooperation spielte bereits seit Lomé-I eine große - und wachsende - Rolle. In Lomé-IV wurden 1,25 Mrd. ECU für regionale Kooperation zur Verfügung gestellt. Das Schwergewicht der Förderprogramme liegt in der Verbesserung der Infrastruktur und für sieben Regionen innerhalb der AKP-Staatengemeinschaft stehen regionale Indikativprogramme, die länderübergreifende Programme und Projekte finanzieren, zur Verfügung.⁹²

Die Bemühungen der EU, die regionale Integration zu fördern, haben zugenommen. Die EU nimmt eine "Brückenbauer"-funktion zu den bereits existierenden regionalen Kooperationen ein. Die EU verfügt auch über ausreichende Expertise, zumal die Entwicklungen in der EU vor allem in Afrika eine Vorbildfunktion für die afrikanische Einheit (bzw. den afrikanischen Markt) hat. Die Unterstützungsmaßnahmen konzentrieren sich auf folgende Bereiche: Beitrag zu den Übergangskosten, Kompensationszahlungen für die Verlierer der Kooperation, technische Hilfe, Ausbildung und Forschung und Begünstigung von grenzüberschreitenden Maßnahmen.

Dennoch gibt es berechtigte Kritik an der Konzeption der regionalen Förderung:

– Verfolgt wird vor allem ein *traditioneller Projektansatz*, die Beamten sind vor allem mit administrativen Tätigkeiten befaßt. Anstöße für konzeptionelles Denken sind kaum auszumachen (abgesehen vielleicht von den Bemühungen im südlichen Afrika)⁹³. Zurecht läßt sich die Frage stellen:

„What is the rationale for supporting traditional regional programmes in transport if the flow of intra-regional trade is restricted by lack of hard currency and relevant mechanisms for financing intra-regional transactions?“⁹⁴

– Von den Standardprojekten wurden zahlreiche erst mit großer Verzögerung fertiggestellt.

⁹¹ Vgl. Foroutan 1992; Foroutan/Prichett 1993; Mansoor 1992; Hardy 1992.

⁹² Vgl. Brajard 1993; Bossuyt/Laporte/Brigaldino 1993b: 63 ff; Dossier "Regional Integration" in The Courier 142/1993: 48 ff.

⁹³ Vgl. Commission 1992c.

⁹⁴ Bossuyt/Laporte/Brigaldino 1993b: 64.

- Weiterreichende Kooperationsmaßnahmen, wie z.B. Industrie und Handel, wurden nicht durchgeführt.
- Die Kommission verfügt nur über eine Kleinsteinheit, die sich speziell der regionalen Integration annimmt.
- Viele Vorhaben der regionalen Kooperation besitzen keinen regionalen Charakter (wie bspw. die Ausgaben für CDI, AKP-EU Joint Assembly, Centre for Agricultural and Rural Technology, AKP-Sekretariat in Brüssel).
- Das Commitment der AKP-Staaten ist bestenfalls marginal.
- Ein besonderes und kontraproduktives Problem stellen die SAP dar. Sie setzen national an, orientieren den einzelnen Staat auf die internationalen Wettbewerbsbedingungen. Der EU und den AKP-Staaten ist dies seit längerem bewußt. Erst im Lomé IV/2 wurde dieser Aspekt systematisch berücksichtigt.

4.7. Politische Konditionalitäten: Demokratie und Menschenrechte in der Entwicklungspolitik der Europäischen Union

Entwicklungspolitik ist Interessenspolitik. Sie verfolgt strategische und altruistische Ziele, sie pflegt außenpolitische, außenwirtschaftliche und auch Klientelbeziehungen, die der Erhaltung bzw. der Erweiterung der Macht dienen. Entwicklungspolitik ist im Wandel, Interessen ändern sich. Die insb. seit Ende der 80-er Jahre wieder neu aufflackernde Diskussion um Menschenrechte und Demokratie in der Dritten Welt hat seit langem Eingang in die Diskussionen der europäischen Entwicklungspolitik gefunden.

Die EU hat in den letzten Jahren in zahlreichen Aktivitäten deutlich gemacht, daß sie die Bedeutung der Demokratie in der Kooperation mit Ländern der Dritten Welt sehr unterschiedlich gewichtet. Leicht lassen sich einige typische - sich teilweise überschneidende - Verhaltensmuster rekonstruieren:

1. *Menschenrechtswahrung*: In den meisten Ländern hat die EU seit 1990 ihren Einfluß zur Sicherung von Menschenrechten und zur Förderung von Demokratie geltend gemacht.
2. *Ausgrenzung*, wie im Falle Sudan.
3. Stillschweigende *Duldung* von Menschenrechtsverletzungen: Der Fall Nigeria macht dies deutlich. Wirtschaftlich und strategisch bedeutende Länder können mit einer zurückhaltenden EU-Politik rechnen.

4. *Strategische Interessensabwägung*: Die Fälle Nigeria, Zaire und Liberia. Aus strategischen und wirtschaftlichen Gründen werden weiterhin Beziehungen unterhalten.
5. *Klientelbeziehungen*: Der Fall frankophones Afrika. In den frankophonen Ländern dominieren die aus der Kolonialzeit hervorgegangenen Handels,- Politik- und Militärbeziehungen. Die EG/EU folgt weitgehend dem französischen Vorgehen, bzw. duldet stillschweigend die französischen Aktivitäten.

Nimmt man alle Fälle zusammen, so kommt dabei das Prinzip der *menschenrechtlichen Doppelstandards*⁹⁵ zum Vorschein. Diese lassen sich aus den unterschiedlichen Interessen herausfiltern. Ergebnis war, daß korrupte Diktaturen und Länder mit Menschenrechtsverletzungen bis 1989 aufgrund der *Realpolitik* der EG, der USA und der einzelnen europäischen Nationen Nutzen ziehen konnten. In der EU-Politik wie auch der Politik der Einzelstaaten haben die Geschäftsinteressen - bspw. Rohstoffversorgung oder Zugang zu einem wichtigen Markt - oder die strategischen Interessen im Kampf gegen den Sozialismus oder auch im Wettbewerb um Einfluß in einem Gebiet Vorrang vor Menschenrechten und Demokratie. Das unterschiedliche Vorgehen bei Ländern mit Verletzungen der Menschenrechte - wie bspw. Kenia und Nigeria - zeigt auf, wo die Grenzen einer konsistenten und kohärenten Entwicklungspolitik liegen. Die Geschehnisse in *Uganda* seit 1971 (Beginn der bis 1979 dauernden Schreckensherrschaft von Idi Amin) stellten den Anfang einer erst 1991 abgeschlossenen Diskussion um die Einbeziehung von Menschenrechtsfragen in die Entwicklungspolitik und Kooperationsabkommen der EG dar. Sollte die EG Beziehungen zu Militärregimes einfrieren oder sie lediglich unter rein wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Aspekten betrachten? Die Diskussion um diese Fragen waren allein deshalb notwendig geworden, weil während der 60-er und 70-er Jahre in zahlreichen ehemaligen europäischen Kolonien in Afrika Militärdiktaturen errichtet wurden.

Die Antwort der EG kam zwar spät aber immerhin mit einem eindeutigen *jein*. Während die Briten bereits 1972 die Finanz- und Militärhilfe für Uganda einstellten und die USA 1973 ihr diplomatisches Personal aus Kampala abberiefen⁹⁶, begann das Europäische Parlament 1975 die Diskussion um Uganda, und 1976 verabschiedete der europäische Ministerrat eine Dekla-

⁹⁵ Nuscheler 1993: 79.

⁹⁶ Auch die Haltung der Briten und der Amerikaner war keineswegs eindeutig. Die Amerikaner brachen erst 1976 ihre diplomatischen Beziehungen zu Uganda ab und die Engländer belieferten die Sicherheitskräfte weiterhin.

ration zu den Menschenrechtsverletzungen. Gefordert wurde eine Umleitung der Entwicklungshilfe. Auf die Frage des Parlaments vom 10.3.1977 an die Kommission der EG nach den wegen der Massaker in Uganda zu ergreifenden Maßnahmen antwortete der damalige zuständige Kommissar Cheysson abweisend. Das Lomé-Abkommen⁹⁷ sehe keine Reaktionen gegen Länder mit Menschenrechtsverletzungen vor. Schließlich wurden am 21.6.1977 die sog. *Uganda Guidelines* vom EG-Ministerrat verabschiedet, die Maßnahmen vorsah. Die Beziehungen zu Uganda wurden nicht eingefroren, aber die Gelder der Entwicklungshilfe der EG wurden gekürzt: Nur noch 5% des Nationalen Indikativprogramms für Uganda wurden ausgezahlt, die Nahrungsmittelhilfe wurde reduziert, während die Auszahlung der STABEX-Transfers aufgrund der rechtlichen Festlegungen nicht suspendiert wurden.⁹⁸ Der Fall Uganda machte deutlich, daß das Lomé-I-Abkommen selbst bei schwersten Menschenrechtsverletzungen keine Interventionen erlaubte. Die EG konnte wie in Uganda lediglich diskret reagieren. In ähnlich gelagerten Fällen wie Äquatorialguinea, Äthiopien und Zentralafrikanisches Kaiserreich ergriff das Europäische Parlament - auch auf öffentlichen Druck - die Initiative. Jedesmal aber war die Antwort der Kommission gleichlautend. Kommissar Cheysson machte vor dem Europäischen Parlament am 6.7.1977 deutlich: "Rechtlich können wir die durch das Lomé-Abkommen eingeräumten Vergünstigungen nicht in Frage stellen".⁹⁹

Vor den Verhandlungen für das Lomé-II-Abkommen wurden das Europäische Parlament, die Kommission der EG und einzelne EG-Länder erneut aktiv, um zu einer Integration der Menschenrechtsfrage in den Vertrag zu kommen. Obwohl es hier sehr unterschiedliche Ansätze gab¹⁰⁰, und die AKP-Seite mit der Maseru-Deklaration¹⁰¹ vom 1.12.1977 schon deutlich gemacht hatte, daß sie keine Bestimmungen über die Menschenrechte in die Lomé-Konvention aufzunehmen gedenke, wurde die Menschenrechtsfrage schließlich doch in die offiziellen Verhandlungen zu Lomé II aufgenommen. Die Position der AKP-Staatengruppe widersprach ihren eigenen Beschlüssen. So war auf der Konferenz der Organisation für Afrikanische Einheit

⁹⁷ Das 1. Lomé-Abkommen zwischen der EG und den AKP-Staaten wurde 1975 für fünf Jahre geschlossen. Uganda war von Anfang an Mitglied der Lomé-Konvention.

⁹⁸ Vgl. Lister 1988: 197; Oestreich 1990: 304 ff.

⁹⁹ Nach Oestreich 1990: 47.

¹⁰⁰ So forderte die niederländische Regierung eine operationale Menschenrechtsklausel, während die französische Regierung eine Konditionierung der Entwicklungshilfe strikt ablehnte. Die Dänen und Deutschen bewerteten schließlich eine Menschenrechtsklausel als diskriminierend und inpraktikabel, vgl. Oestreich 1990: 69-83.

¹⁰¹ Die Maseru-Deklaration beinhaltete Gegenforderungen der AKP-Länder, u.a. werden gefordert: Soziale Rechte für AKP-Staatsangehörige in der EG, Einstellung der Kooperation der EG mit

(OAU) in Monrovia vom 17.-20.7.1979 eine "Entscheidung über Menschen- und Völkerrechte in Afrika" verabschiedet, und von den afrikanischen AKP-Ländern wurde die Bedeutung der Menschenrechtsfrage sogar besonders betont. Dennoch fand kein Passus über Menschenrechte und Demokratie Eingang in die schließlich vereinbarte Lomé-II-Konvention. Dies war eine Folge zahlreicher Differenzen auf EG-Seite, Gegenforderungen der AKP-Seite, hartes Ringen um die Ausgestaltung der Handelspräferenzen und der Höhe des EEF. Opportunitätserwägungen behielten schließlich die Oberhand. Vor allem die französischen Interessen in Afrika (Handel, Rohstoffe, strategischer Einfluß) wurden gewahrt.¹⁰²

Anders als im Verhalten zu Uganda nahm die EG im Fall Liberia eine Interessensabwägung vor. Nachdem 1980 in Liberia ein Militärputsch durchgeführt wurde und im Laufe der Zeit zahlreiche Menschenrechtsverletzungen bekannt geworden waren, wurde schließlich die Anwendung des Lomé-Abkommens von der Kommission ausgesetzt. Lediglich humanitäre Hilfe wurde gewährt. Die EG-Delegation verließ Liberia und kehrte erst ein halbes Jahr später nach Monrovia zurück. Das Richtprogramm wurde ein Jahr später (1981) unterzeichnet. Im Falle Liberias spielten die wirtschaftlichen und strategischen Interessen der USA und Deutschlands eine besondere Rolle, so daß trotz der später erfolgten massiven Menschenrechtsverletzungen keine Sanktionen durchgeführt wurden. So wurde Militärdiktator Samuel K. Doe 1984 von der AKP-EG-Zeitschrift "The Courier" (Nr. 87/1984) interviewt und wohlwollend dargestellt. Die Beziehungen der EG zu Liberia wurden rein wirtschaftlich, außenpolitisch, strategisch und entwicklungspolitisch organisiert. Das Lomé-Abkommen erwies sich als Hemmnis für konditionierte Entwicklungskooperation.

Erst im Lomé III-Abkommen (1985-1990) konnte nach ebenfalls hartem Ringen ein Durchbruch bei der Einbeziehung der Menschenrechte erzielt werden. In der Präambel bringen die Vertragsparteien ihren „Glauben an die Grundrechte des Menschen.“ zum Ausdruck. Aber die Menschenrechte werden in einer gemeinsamen Erklärung zu Artikel 4 einseitig unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung gesehen. Entwicklung ist demnach unabdingbare Voraussetzung der Realisierung der Menschenrechte. Der Terminus menschliche Würde wird *"nur in Bezug auf eine Gruppe der Menschenrechte, nämlich die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen*

Südafrika und Rhodesien (bspw. Forderung nach ökonomischen Sanktionen, Einstellung der Waffenlieferungen und kulturellen Zusammenarbeit), vgl. Oestreich 1990: 59 ff.

¹⁰² Vgl. zur Rolle Frankreichs Brüne 1995; Michailof 1993.

Menschenrechte"¹⁰³ gesehen. Entscheidend für den dennoch erzielten Fortschritt war, daß mit dem „*approche positive*“ ein Schritt zur Dezentralisierung der Hilfe, partizipativen Methoden, Notwendigkeit des Meinungsaustausches, Berücksichtigung der kulturellen Rechte etc. eingeleitet wurde.

Auch im Vorfeld der Diskussion um das Lomé-IV-Abkommen prallten die Gegensätze zwischen den AKP-Ländern, der Kommission der EG und des Europäischen Parlaments aufeinander. Wie schon in den Jahren zuvor spielte das Europäische Parlament als Korrektiv eine vorbildliche Rolle zu der allzu pragmatischen Linie der Kommission der EU. Schließlich wurde in die Lomé-IV-Konvention (1990-1995) erstmals ein Kapitel über Menschenrechte aufgenommen (Artikel 5). Darin wird das Recht auf Menschenwürde und -recht ausdrücklich betont. Darüber hinaus nimmt die Präambel bezug auf Menschenrechtskonventionen. Allerdings besteht keine Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte. Die mit Artikel 5, Absatz 1, begründete Sanktionierung (die auf den Menschen ausgerichtete Entwicklung setze "die Achtung und Förderung der Menschenrechte insgesamt voraus"), wurde nach Abschluß des Vertrages (Laufzeit 1990-95) häufig angewandt. Der "Wind of Change", der auch in Afrika zu umfangreichen Veränderungen der politischen Lage führte, ist indes nicht auf das Wirken des Lomé-Vertragswerks zurückzuführen, sondern hatte vor allem mit den veränderten Bedingungen nach der Auflösung des Ost-West-Gegensatzes zu tun. Verbesserte Handlungsspielräume in den Ländern selbst wurden geschaffen, konditionierte Wirtschaftsreformen und auch das erfolgreiche Wirken internationaler Menschenrechtsorganisationen (wie Africa Watch, Amnesty International) und zahlreicher Nicht-Regierungsorganisationen, die auch innerhalb der EU das Bewußtsein für Menschenrechtsverletzungen und Demokratisierungsprozesse in der Dritten Welt befördert hatten, führten zu einer meist euphorisch begrüßten Veränderung des Vertrages. Die veränderte weltpolitische Lage, die neu entstandenen Koalitionen zwischen Lobbygruppen, Stiftungen etc. in der EU und politischen Parteien, Lobbyorganisationen und Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) im Süden haben schließlich die EU und die AKP-Staatengruppe unter Druck gesetzt, sich verstärkt mit Demokratisierung und Menschenrechten zu befassen. Dies schlägt sich u.a. bei den Organen der EU in einem bis dahin nicht gekannten Aktivismus nieder, der sich beispielhaft folgendermaßen beschreiben läßt:

- Unzählige Stellungnahmen zu Menschenrechtsverletzungen in aller Welt seitens des Europäischen Parlaments, des Ministerrats, u.a. zu Angola, Nigeria, Sudan und Somalia.

¹⁰³ Oestreich 1990: 284, im Original kursiv.

- Offene Diskussion über "Human Rights - Democracy - Development" auf verschiedenen Konferenzen und in Publikationen wie "The Courier" (gemeinsam herausgegeben von AKP und EU).
- Reduzierung der Hilfe für den Sudan aufgrund der massiven Menschenrechtsverletzungen.
- Scharfe Kritik an Nigeria wegen des Todesurteils gegen Saro-Wiwa
- Unterstützung von nationalen Konferenzen.
- Kooperation mit europäischen Menschenrechtsorganisationen und NRO.
- Beschluß des Rates der EG vom 28. November 1991. Dieser Beschluß war die weitreichendste Erklärung. Dort heißt es u.a., daß die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten "einem positiven Konzept, das die Achtung der Menschenrechte fördert und die Demokratie unterstützt, hohe Priorität" einräumt (Entschließung über Menschenrechte 1991). Menschenrechtsinitiativen könnten in folgenden Bereichen aktiv unterstützt werden: - Abhaltung von Wahlen - Stärkung der Rechtsprechung - Förderung von NRO - Dezentralisierung. Falls es zu schwerwiegenden Fällen von Menschenrechtsverletzungen komme, könne die EG einen abgestuften Maßnahmenkatalog beschließen, wozu u.a. Demarchen, Änderungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit bis hin zur Aussetzung der Kooperation gehören. Um die Menschen in den betroffenen Ländern nicht für die Politik der Staaten zu strafen, sollte die EG-Hilfe den ärmsten Menschen bspw. über NRO direkt zur Verfügung gestellt werden. Beschlossen wurde zudem vom Ministerrat, daß die Kommission dem Rat einen jährlichen Bericht über die Durchführung der Beschlüsse übermittelt.

1992 und 1993 beschloß der Ministerrat weitere Maßnahmen, wobei der Ausbau demokratischer Institutionen, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Durchführung freier Wahlen, Rechtsprechung, Förderung der Rolle von NRO, Pressefreiheit, Hilfe beim Aufbau von Menschenrechtsorganisationen und Unterstützung der Rechte von Frauen besonders hervorgehoben wurden.

Seit dem Beschluß des Rates der EG vom 28. November 1991 hat ein zunächst bedeutender Wandel in der Politik eingesetzt. Die Kommission agierte auf dieser Basis 1992 mit der sog. Budgetlinie B7-522, die dazu dienen soll, Mittel zur Unterstützung von Demokratie und Einhaltung von Menschenrechten bereitzustellen. 1992 wurden 14 Mio ECU, 1993 16 Mio ECU und 1994 14 Mio ECU für Aktionen in AKP-Staaten zur Verfügung gestellt (von insgesamt 39,2 Mio ECU für Maßnahmen zur Sicherung von Menschenrechten und Demokratie in Afrika, Lateinamerika und Asien).¹⁰⁴ Es ist auffällig, daß in Ländern mit sehr schweren Verletzun-

¹⁰⁴ Vgl. The Courier 145/1994: II.

gen der Demokratie und der Menschenrechte keine direkten EU-Maßnahmen stattfinden. Obwohl seit 1989 ein gewisser Fortschritt feststellbar ist, deuten die Zeichen daraufhin, daß wirtschaftliche Interessen in wichtigen Ländern offenbar am längeren Hebel sitzen. In Ländern mit weniger Gewicht werden von der EU eindeutiger Signale gesetzt als in Ländern mit bedeutendem Wirtschaftspotential, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- *Sudan*: Besonders scharf wird die Regierung des Sudan ob ihrer Menschenrechtsverletzungen angegriffen. Seit 1990 ist die Kooperation eingefroren: Ca. 300 Mio ECU werden zurückgehalten (davon 142 Mio ECU Nationales Indikativprogramm, 23 Mio ECU Kredite der Europäischen Investitionsbank, 88 Mio ECU STABEX-Transfers). Lediglich 14 Mio ECU für humanitäre Hilfe wurde gewährt. Offen wird auch der Ausschluß Sudans aus dem Lomé-Abkommen diskutiert, obwohl der damalige DG VIII Kommissar Manuel Marin Anfang 1994 eine Exklusion noch ausschloß. Er forderte auf, sich Gedanken über einen "more flexible exclusion mechanism"¹⁰⁵ zu machen. Eindringlich wird die Regierung seit 1991 aufgefordert, ihre Menschenrechtsverletzungen aufzugeben.
- *Nigeria*: Das Land zeichnet sich seit Jahren durch erhebliche Menschenrechtsverletzungen aus. Den schrecklichen Höhepunkt bildete die Todesstrafe von Ken Saro-Wiwa Ende 1995. Angeklagt wurden die internationalen Ölkonzerne, allen voran Shell, und die Militärregierung Abacha, die trotz zahlreicher weltweiter Proteste den Menschenrechtskämpfer umbrachte.¹⁰⁶ Zahlreiche Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Ministerrates zur Einhaltung von Menschenrechten, zur Durchführung von Wahlen und zur Demokratisierung des Landes wurden verabschiedet. Bislang kam es aber nicht zum Einfrieren von Geldern und nicht zu einem von vielen verlangten Wirtschaftsboykott. Der Ausbau der Kooperation wird zwar nicht auf einem hohen Niveau gefahren (Nigeria erhielt aus dem 7. EEF ca. 365 Mio ECU), dennoch sind die Beziehungen recht intensiv, was sich u.a. durch den Bau des "Europa House" in der Hauptstadt Abuja bestätigt. Die wirtschaftlichen Beziehungen zu einem der wichtigsten Ölproduzenten und dem wirtschaftlich bedeutendsten AKP-Land (22% der Importe aus den AKP-Ländern stammen aus Nigeria) der Welt sind sehr bedeutsam.

Auch in die Neuverhandlungen des Finanzprotokolls des Lomé-Abkommens (Lomé-IV/2), die seit Beginn des Jahres 1994 stattfinden, wurde die Diskussion um die Konditionierung von

¹⁰⁵ EURO-CIDSE News Bulletin 1/1994:7.

¹⁰⁶ Vgl. zu den Menschenrechtsverletzungen in Nigeria Kammler/Pape/Noack 1995; vgl. Human Rights Watch Africa 1994; Amnesty International 1994.

Entwicklungshilfe und Entwicklungskooperation von Seiten der EU hineingetragen (siehe Kapitel 5.2.).

Inzwischen ist die Euphorie über die Erfolge der politischen Konditionierung gewichen. An einigen Ländern - wie dem Sudan, Zaire, Liberia und Somalia - wurde noch ein Exempel statuiert, aber zumeist werden lediglich kosmetische Korrekturen verlangt.¹⁰⁷ Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, daß politische Konditionierung kaum zu nachhaltigen Demokratisierungserfolgen beitragen kann. In einer neueren Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik werden hingegen die positiven Einflüsse herausgearbeitet. Von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen, seien die EU-Menschenrechtsmaßnahmen erfolgreich gewesen.¹⁰⁸ Allerdings fehlt, so die Einschätzung von Gero Erdmann, ein „klares und konsistentes Konzept für eine Politik der Positivmaßnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie“.¹⁰⁹ Der Demokratisierungsprozeß ist, was Afrika betrifft, vielfach zum Stillstand gekommen.¹¹⁰ Einige Länder haben Staatszerfall zu beklagen, wie Zaire, Liberia, Ruanda und Somalia.

Ohne Zweifel sind die zahlreichen EU-Menschenrechtsaktivitäten (bspw. in der Wahlbeobachtung) sinnvoll. Es scheint aber, daß aufgrund des Fehlens von Operationskriterien und Richtlinien die Umsetzung der politischen Konditionalität gerade am Anfang steht.¹¹¹ M.E. sind Rückfragen nach den Erfahrungen der letzten Jahre notwendig:

1. Die teilweise sehr vehement vertretene Konzeption der Menschenrechts- bzw. Demokratie-konditionalität wirft die Frage nach der *Konsistenz* auf: Aufgrund welcher Bedingungen werden einige Länder bei etwa gleich umfassenden Menschenrechtsverletzungen stärkeren Konditionalitäten unterworfen als andere? Die zurecht betonte Unteilbarkeit der Menschenrechte erfordert eine selbstkritische Reflexion der europäischen Entwicklungspolitik. Die sehr unterschiedlichen Verhaltensweisen und Reaktionen zeigen deutlich auf, daß Diskussionsbedarf besteht. Dies scheint zumindestens eine der Voraussetzungen für einen Neuanfang. Wenn Menschenrechte unteilbar sind, sollten sie auch für alle Länder gleich angewandt werden.
2. Wenn Demokratisierung als Prozeß der Sicherung der Teilnahme am politischen Leben, als Respektierung der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte verstanden

¹⁰⁷ Vgl. Molt 1993: 20.

¹⁰⁸ Vgl. Heinz/Lingnau/Waller 1995

¹⁰⁹ Erdmann 1995: 141; ähnlich auch Hartmann 1995; vgl. grundsätzlich Weiland 1995; Tetzlaff 1993.

¹¹⁰ Vgl. Mair 1994: 231ff.

¹¹¹ Vgl. Erdmann 1993a: 129ff; Heinz 1993: 114ff.

wird, wie kann die Demokratisierung in Ländern ohne zivilgesellschaftliche Basis durch konditionierte Entwicklungshilfe - von außen also - herbeigeführt werden? Die zumindestens für viele afrikanische Länder zutreffende *Dysfunktionalität des Staates*, die mit einer Dysfunktionalität der Gesellschaft einhergeht, wirft die Frage auf, wer die Akteure für Entwicklung und Demokratie sind. Entwicklungskooperation stößt auf ein grundlegendes Dilemma:

"Die wachsende Deterritorialisierung des afrikanischen Staatsapparates und die Informalisierung von Wirtschaft und sozialer Infrastruktur zersetzen die Repräsentativität dieser aus einer anderen Epoche und einer anderen Gesellschaftsform stammenden Strukturen. Die Masse der Menschen ... wird heute faktisch von den 'klassischen' Strukturen der Zivilgesellschaft weder vertreten noch erfaßt".¹¹²

In doppelter Hinsicht muß Abschied von Illusionen genommen werden: "Von der Illusion einer raschen nachholenden Entwicklung, und von der Illusion einer raschen Demokratisierung".¹¹³ Implodierte Staaten sind beinahe zur Regel geworden, in manchen Ländern läßt sich eine *Tan-tan-Macoutisierung*¹¹⁴ der Regierung feststellen. Was bedeuten derartige Tendenzen für eine europäische Konditionalität? Läuft diese nicht eher ins Leere und begünstigt sie nicht gar in manchen Fällen den Staatszerfall? In diesen Fragen besteht zumindestens erheblicher Forschungsbedarf.

3. Im „Partnerschaftsdialog“ zwischen EU und AKP-Staaten läßt sich bislang nicht recht erkennen, wo Menschenrechtsverletzungen und Demokratie wirklich thematisiert werden. Zwar haben sich das Europäische Parlament und auch die Organe der Lomé-Konvention dieser Frage angenommen, aber ein Durchbruch zu eindeutigen Kriterien ist nicht erzielt worden. In Menschenrechtsfragen stehen sich die Interessen der Machthaber vieler AKP-Staaten und die Menschenrechtskonzeption der EU diametral entgegen. Dies liegt u.a. daran, daß in den Partnerschaftsorganen die Vertreter von Staaten, Beamte und bestimmte Delegierte zusammentreffen. In den Organen sind Parlamentarier aber kaum auszumachen. Im übrigen nehmen die EU-Mitgliedsländer die Forderungen nach mehr Demokratie und Einstellung aller Menschenrechtsverletzungen unterschiedlich wahr und ernst. Auch hier stehen bspw. die strategischen Interessen Frankreichs den Menschenrechtsinteressen entgegen. Auch dies ist eine bislang nicht thematisierte Problematik innerhalb der EU. Ein part-

¹¹² Hillebrand 1994: 65.

¹¹³ Hillebrand 1994: 71; Adam 1995.

¹¹⁴ Mbembe 1993: 59.

nerschaftlicher Dialog unter Einschluß von Entwicklungs- und Umwelt-NRO, von gewählten Vertretern wird seit langem gefordert, ist aber nicht einmal ansatzweise diskutiert worden.¹¹⁵ In den Lomé-Konventionen wird nationale Souveränität den allgemeinen Menschenrechtsgedanken geopfert.

4. Wie wollen wir verhindern, daß Konditionalität zum Einfallstor für "fallweise imperiale Einmischung"¹¹⁶ wird. Die Diskussion um die Treuhandschaft weist in diese Richtung. In Bezug auf die Kooperation der EU mit der Dritten Welt sollte daher geprüft werden, nach welchen Prozeduren und Kriterien zu verfahren ist. Es gilt zu verhindern, daß die Entscheidungskompetenz für Konditionalitäten einseitig bei der EU-Kommission liegt. Kooperationsverträgen zwischen der EU und Regionen der Dritten Welt sollten institutionelle Regeln enthalten. Zu fragen ist auch, welche Organisationen und Institutionen (sicherlich das Europäische Parlament, sicherlich auch Institutionen der Zivilgesellschaft in der Dritten Welt, Nicht-Regierungsorganisationen aus dem Norden und unabhängige Beobachter) in die Regelung sehr komplexer Probleme mit eingebunden werden sollen. Die Frage ist also, wer bewertet Menschenrechtsverletzungen, wer bewertet den Stand der Durchsetzung der Menschenrechte?¹¹⁷

5. Das Ende der Privilegien ? Neue Interessenkonstellationen nach 1989

Die Auflösung des Ost-West-Gegensatzes entzieht den AKP-Ländern die Möglichkeit, eine Schaukelpolitik zwischen den Blöcken fahren zu können. Das Kraftfeld in der Lomé-Kooperation hat sich weiter zuungunsten der AKP-Staaten verlagert. Die seit 1993 einsetzende Diskussion um die MTR und die Zukunft von Lomé über das 2000 hinaus wird im folgenden reflektiert.

5.1. Vorschläge der Kommission der EU und der AKP-Staatengruppe zur Revision des Lomé-Abkommens

Die Kommission der EU hat im Dezember 1993 die Verhandlungen mit den AKP-Ländern mit dem "Proposal for a decision of the Council"¹¹⁸ eingeleitet. Interessant ist, daß es bei den Ver-

¹¹⁵ Vgl. Bossuyt/Laporte/Brigaldino 1993b: 55ff; Lingnau 1991: 84ff.

¹¹⁶ Bass 1993: 57.

¹¹⁷ Vgl. Bossuyt/Laporte/Brigaldino 1993b: 29ff.

¹¹⁸ Siehe Commission 1993a.

handlungen um die MTR eigentlich um die Finanzausstattung von Lomé IV/2 (1995-2000) gehen sollte. Die EU nutzte die MTR jedoch, um grundlegende Neuerungen vorzuschlagen und schließlich auch weitestgehend durchzusetzen. Diese Neuerungsvorschläge standen unter zwei Leitlinien: Konditionierung und Effizienzsteigerungen. Am 7. Februar 1994 hat der Rat der EU das Verhandlungsmandat für die MTR beschlossen. Am 9. Februar wurden in einer "Note de la Présidence à l'attention des membres du groupe ad hoc. Revision à mi-parcours de Lomé IV"¹¹⁹ die zentralen Verhandlungsansätze der Kommission der EU zusammengefaßt. Die Verhandlungen über die Ausstattung des achten EEF¹²⁰ - zweites Finanzprotokoll für Lomé IV (von 1995-2000) -, und die Änderungen des Abkommenstextes sollten bis Ende Februar 1995 abgeschlossen sein.¹²¹ Von AKP-Seite wurde am 25. Februar 1994 ein "Memorandum to the European Union - The mid-term review of the fourth Lomé Convention"¹²² vorgelegt. Die Dokumente der AKP-Staatengruppe und die der EU waren auf verschiedenen Verhandlungen ebenso Gegenstand wie das zweite Finanzprotokoll. Die offiziellen Verhandlungen zwischen EU und AKP-Staatengruppe wurden offiziell am 16. Mai 1994 auf einer gemeinsamen Konferenz der EU und der AKP-Staatengruppe in Swasiland eröffnet. Schließlich wurde das zweite Finanzprotokoll für die zweite Hälfte des Lomé IV am 30. Juni 1995 mit fast einem halben Jahr Verspätung unterzeichnet.¹²³

In die Diskussion haben sich darüber hinaus auch die Paritätischen Versammlung (PV) von AKP-EU, der Ausschuß für Entwicklung und Zusammenarbeit des Europäischen Parlaments, die Ministerien der Mitgliedsländer EG, die Nicht-Regierungsorganisationen¹²⁴ u.a. eingebracht. Im Februar 1994 fand das halbjährliche Treffen der Paritätischen Versammlung (PV) (Joint Assembly) von AKP-EU in Strasbourg statt. Zentrales Thema war der Interim Report und die zu beschließende Resolution der PV, die von der "Working Group on the Second Phase of Implementation of the Lomé IV Convention" vorbereitet worden war. Der Bericht von Margaret Daly¹²⁵ wurde kontrovers diskutiert. Die PV hat einen ersten Eindruck von der sehr gespannten Lage zwischen den AKP-Staaten und der EU vor den eigentlichen Verhandlungen gegeben. Dies zum einen, weil die Joint-Assembly zukünftig aus mehr Parlamentariern beste-

119 Commission 1994.

120 Am 28. Februar 1995 endete der 7. EEF.

121 Vgl. Lingnau 1993.

122 Siehe ACP 1994.

123 Vgl. EURO-CIDSE New Bulletin, June 1995.

124 Vgl. Daly 1994; APRODEV et al. 1994; The Courier versch. Ausgaben.

125 Siehe Daly 1994.

hen soll, zum anderen weil die AKP-Seite der EU-AKP-Kooperation zu wenig Erfolg bescheinigt. Besonders deutlich wurde von zahlreichen Abgeordneten der PV die Gefahr der Abkehr vom Partnerschaftsprinzip hervorgehoben.¹²⁶ Die PV verabschiedete schließlich eine Resolution, die zahlreiche Forderungen an die Kommission der EG und die AKP-Staatengemeinschaft beinhalten.

Als zentral für die Diskussion um den Finanzrahmen für die zweite Hälfte und die Revisionsvorschläge des Lomé IV-Abkommens (1995-2000) sind die zahlreichen neuen Dokumente der Kommission der EG zu sehen.¹²⁷ Besonders wichtig ist das grundlegende Dokument "*Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000*", wengleich es als sehr widersprüchlich und umstritten gilt.¹²⁸ Auf dieser Basis wurde der Vorschlag der Kommission an den Europäischen Rat zur Eröffnung der Verhandlungen mit der AKP-Staatengruppe "*Proposal for a decision of the Council and of the Representatives of the Governments of the member states*"¹²⁹ entwickelt. Die Kommission geht davon aus, daß die EU als wichtigster Wirtschaftsblock in Zukunft eine hohe Verantwortung für die Entwicklung der Weltgesellschaft trage. Aber die internationale Gemeinschaft - einschließlich der EG - habe in den letzten Jahrzehnten versagt. Die aus dem Norden kommenden Entwicklungsmodelle hätten keinen Erfolg gehabt. Und die EU-Kommission konstatiert, daß es wechselseitige Abhängigkeiten gebe. Wirtschaftlicher Wettbewerb beherrsche den Weltmarkt. Umwelt-, Bevölkerungs- und Drogenprobleme sowie AIDS führten zu einer Bedrohung. Immer mehr würden diese Probleme zu einer Frage von Risiko und Sicherheit für die Menschheit, wo Solidarität gefordert sei.

"In einer solchen Situation muß sich bei den Partnern zunehmend die Erkenntnis durchsetzen, daß die Unterentwicklung des Südens hohe Kosten für den Norden nach sich zieht, während die Wirtschaftsmodelle des Nordens eine schwere Hypothek für den Süden sind und dessen langfristige Entwicklungsaussichten einschränken".¹³⁰

¹²⁶ Vgl. dazu auch den Bericht des Ausschusses für Entwicklung und Zusammenarbeit über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000, Europäisches Parlament, 1993.

¹²⁷ Dazu gehören „Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 - Run-up 2000“; „Die EG als Welthandelspartner“; „Horizont 2000“; „Note de la Présidence à l'attention des Membres du Groupe ad hoc“; „The Europe Asia Latin America Dialogue“; „Proposal for a decision of the Council and of the Representatives of the Governments of the member states“; vgl. Kommission 1992; Kommission 1993b; Kommission 1994; Kommission 1991b; Kommission 1993a. Die AKP-Staatengruppe hat außer dem o.g. Memorandum keine Stellungnahme zu den geostrategischen Veränderungen und den Perspektiven der Lomé-Konvention veröffentlicht. Sie reagiert passiv auf die Konzepte der EU.

¹²⁸ Kommission 1992.

¹²⁹ Kommission 1993a.

¹³⁰ Kommission 1992: 8.

Aus dieser Erkenntnis formuliert die EG vier vorrangige Ziele der Entwicklungskooperation: - Die Demokratie solle gefördert werden - Die Dritte Welt solle harmonisch in die Weltwirtschaft integriert werden - Die Armut solle vorrangig bekämpft werden - Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sei erforderlich.

5.2. Die Vorschläge der Kommission der EU für die Verhandlungen

Die Kommission ging aufgrund der Einschätzungen des "Run-up 2000" davon aus, daß die Entwicklungen seit der Unterzeichnung von Lomé IV am 31.12.1989 nicht nur eine Revision des Finanzprotokolls (wie explizit vorgesehen) sondern aufgrund der geostrategischen Veränderungen auch eine Anpassung der Konvention erforderlich sei. Die Kommission bekräftigte drei Hauptziele der gegenwärtigen Verhandlungen:

- A. Förderung der Menschenrechte und Demokratie, Rechtsstaat und verantwortungsvolle Regierungsführung
- B. Anpassung der Instrumente des AKP-EU-Dialogs, um die Prinzipien und Prioritäten der Kooperationspolitik besser zu gewährleisten
- C. Kohärentere und effektivere Nutzung der Instrumente.

Ausgehend von diesen Prinzipien machte die EU deutlich, daß sie zu keinen weiteren Konzessionen in den Handelspräferenzen bereit sei. Für die Probleme der AKP-Exportentwicklung seien nicht die tarifären Probleme maßgebend sondern das Versagen, konkurrenzfähige Produkte anzubieten.

A. Förderung der Menschenrechte und Demokratie, Rechtsstaat und verantwortungsvolle Regierungsführung

Demokratie und Menschenrechte werden als essentielle Elemente der Lomé-Konvention betrachtet. Eine " 'essential element' clause must be inserted in the Convention".¹³¹ Vorgeschlagen wurden institutioneller Reformen, um Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung zu begünstigen. Die EU erklärte, spezielle Mittel im Finanzprotokoll zur Finanzierung der Demokratie zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört auch die Beteiligung von lokalen Initiativen. Sie sollen bereits im Richtprogramm Berücksichtigung finden, in dem die "Akteure dezentraler Zusammenarbeit" direkten Zugang zur Finanzierung haben sollen. Vorgese-

¹³¹ Commission 1993a: 13.

hen ist auch eine Reform der Paritätischen Versammlung von EU und AKP-Staatengruppe (mehr Parlamentarier und weniger Regierungsbeamte)

B. Anpassung der Instrumente des AKP-EU-Dialogs

Einschneidende Veränderungen sieht die EU für die Programmierung der Hilfe der EU vor. Artikel 3 der Konvention ("The ACP States shall determine the development principles, strategies and models for their economies and societies in all sovereignty") soll eine Erweiterung durch die Zielsetzungen von Artikel 130 u des Maastricht-Vertrages erfahre.¹³² Die Ziele des Maastricht-Vertrages (nachhaltige ökonomische und soziale Entwicklung; Integration in die Weltwirtschaft; Kampf gegen die Armut; Respektierung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie) sollen Bestandteile der Lomé-Konvention werden. Eine Einschränkung der Souveränität der AKP-Staaten ist vorgesehen. Dies widerspricht Artikel 3 der Lomé-Konvention. Dort heißt es: "Die AKP-Staaten legen souverän die Grundsätze, Strategien und Modelle für die Entwicklung ihrer Wirtschaft und Gesellschaft fest". Die Anpassung der Instrumente des Politik-Dialogs sei erforderlich, vor allem sei eine effizientere Organisation des Politikdialogs während der Umsetzung des Richtprogramms zur Verbesserung der Implementierung von prioritär betrachteten Vorhaben notwendig.

Aufgrund der Nichtnutzung von beträchtliche Ressourcen erwog die EU die Einführung von Tranchenzahlungen, über die die EU verfügen soll. Eine gravierende Veränderung des Finanzprotokolls wurde geplant, d.h. zusätzlich zum Richtprogramm sollen Sonderdotierungen für prioritäre Bereiche (nachhaltige Entwicklung, Entwicklung des Privatsektors und institutionelle Reformen) eingerichtet werden. In Ländern, die wegen eines Bürgerkrieges ihr Richtprogramm nicht durchführen könnten, könne über eine andere Verwendung der Mittel entschieden werden. Die EU erwog auch die direkte Implementierung von Maßnahmen.

Besondere Förderung sollten Privatunternehmen bekommen (Stärkung der internen Strukturen; Handelskooperation; Überprüfung der Aktivitäten des Centre for the Development of Industry; größere Flexibilität bei der Vergabe von Risikokapital durch die Europäische Investitionsbank).

¹³² Vgl. zu den Änderungsvorschlägen von Artikel 3 NDGO-EC 1994, Lomé IV Review NGO Briefing 1.

C. Konsistentere und effizientere Instrumente und Verfahren für die EU-AKP-Kooperation

Die EU verfolgte das Ziel, zu einer Harmonisierung der Verwendung von STABEX-Mitteln mit Strukturanpassungsmaßnahmen (SAP) zu gelangen. Strukturanpassungsfinanzierungen sollten als Budgethilfe und nicht länger über den Umweg der Importprogramme vergeben werden.

5.3. Die Vorschläge der AKP-Staatengruppe

Die AKP-Staatengruppe hat mit einem Verhandlungspapier erst sehr spät einen Vorschlag eingebracht. Dabei verfuhr der AKP-Entwurf anders als die Memoranden der EU. Die AKP-Staatengruppe legte besonderen Wert auf die Einschätzung des wirtschaftlichen Umfeldes: Die Verschuldungslage sei sehr schwierig, die Warenpreise der AKP-Exporte lägen im Durchschnitt um 9% niedriger als die Produktionskosten. Die wirtschaftliche und soziale Lage der AKP-Länder habe sich durch die SAP weiter verschlechtert. Die AKP-Staatengruppe forderte die EU auf, diese weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Für die AKP-Seite kam es in den Verhandlungen mit der EU besonders auf sechs Kernprobleme an: Menschenrechte, Handelskooperation, Dienstleistungen, regionale Kooperation, industrielle Kooperation und Seeverkehr.

1. Menschenrechte

Die internationale Diskussion um Menschenrechte hat auch die AKP-Staatengruppe veranlaßt, sich kurz zu den Vorschlägen der EU zu äußern. Aber die AKP-Staatengruppe bemängelte nur die Kürzung bzw. Streichung der Entwicklungshilfe seitens der EU aufgrund von Menschenrechtsverletzungen. Die AKP-Seite schlug vor, einen "effective mechanism for the resolution of disputes"¹³³ zu beschließen, ohne deutlich zu machen, wie wichtig auch ihr die Rolle der Menschenrechte ist. In dem Verhalten der AKP-Staaten kommt die leicht ambivalente Haltung zu Menschenrechten und Demokratie zum Ausdruck.

2. Handelskooperation

Die AKP-Staatengruppe zeigte auf, daß die "erworbenen präferentiellen Handelsrechte" des Lomé-Vertrages durch die GATT-Verhandlungen und durch Abkommen mit anderen Ländergruppen systematisch erodiert seien (siehe Pyramide der Privilegien). Die Folge sei der Rückgang am Außenhandel mit der EU, der sich außerdem durch sinkende Rohstoffpreise, der lang-

samen Diversifizierung der Produktion und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit ergeben habe. Außerdem habe die EU die Konvention systematisch zum Nachteil der AKP-Länder ausgelegt. Sie forderte daher eine größere Konzentration auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit, die Diversifikation von Produkten. Notwendig sei eine "creative revisiting of commodity arrangements".¹³⁴ Damit die Lomé-Konvention nicht nur theoretisch sondern auch praktisch zu einem Kooperationsmodell werde, müßten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Regelung des Marktzugangs
- Waren und Warenprotokolle:
- Warenabkommen mit einträglichen Produzentenpreisen (diese seien notwendiger denn je)
- stärkere Unterstützung bei Produktion, Marketing, Verteilung und Transport (PMDT)
- Implementierung der Artikel 69-76 der Konvention (Zusammenarbeit betreffend Grundstoffe): ausreichende Ressourcen zur Diversifizierung, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Ausbildung, Förderung von Investitionen (Bereitstellung von Risikokapital)
- stärkeres Engagement zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Produkten aus AKP-Ländern
- Neufassung der Bananenregelung, die den AKP-Produzenten eine Verschlechterung ihrer Erlöse gebracht habe.

Dienstleistungsverkehr: Artikel 185 (4) sieht vor, daß den GATT-Verhandlungen im Lomé-Vertrag Rechnung getragen wird.

Ursprungsregeln: Verbesserung der Regeln und Errichtung des Customs Cooperation Committee

Stabex: Erhöhung der Mittel, um Erlösminderungen wirklich ausgleichen zu können. Im Falle nicht ausreichender Finanzressourcen sollen LLDCs und Binnen- und Inselstaaten von Kürzungen ausgeschlossen werden.

3. Entwicklung der finanziellen Kooperation

Dezentralisierte Operationen: Stärkung von Nicht-Regierungsorganisationen, damit sie stärker in die Entwicklungsprozesse eingebunden werden können. Jeder AKP-Staat solle die Koordination der Aktivitäten der NRO entsprechend den nationalen Entwicklungsplänen wahrnehmen. Die AKP-Staatengruppe schlägt eine Ergänzung der Artikel 21,22, 252 und 253 vor. Demnach soll die dezentralisierte Kooperation durch die begünstigten Gebietskörperschaften

¹³³ ACP 1994: 2.

¹³⁴ ACP 1994: 3.

(wie bei Kleinstvorhaben) gemanagt und implementiert werden. Der nationale Anweisungsfugte sollte lediglich auf die Rolle des Monitoring begrenzt bleiben.

Unterstützung der Strukturanpassung: Die AKP-Staatengruppe schlug vor, daß die Mittel der Strukturanpassungsfazität direkt als Budgethilfe verwendet werden sollen. Dabei sollte nach folgenden Prinzipien verfahren werden:

- direkter Budgetzuschuß für AKP-Staaten mit konvertiblen Währungen
- Importprogramme sollen wie Transaktionen für den Privatsektor vorgenommen werden
- Verbesserung der regionalen Dimensionen der Strukturanpassungsmaßnahmen.
- *Milderung der Schuldenlast:* Die AKP-Staatengruppe schlug vor, daß die Einzelstaaten der EU größere bilaterale Anstrengungen zur Unterstützung der verschuldeten AKP-Länder unternimmt. Außerdem forderte die AKP-Staatengruppe, daß
- die Schulden der AKP-Staaten bei der EU gestrichen werden
- der Schenkungsanteil der Finanzressourcen erhöht wird
- neue Bedingungen für die Vergabe von Risikokapital geschaffen werden
- und die Neubewertung der Bedingungen des Finanztransfers der EIB erfolge.

5.4. Ergebnisse der Mid-term Review

Die von der Kommission eingebrachten Veränderungswünsche hatten klare Zeichen gesetzt. Die von der AKP-Staatengruppe vorgesehenen Veränderungen bezogen sich auf die vertraglich vereinbarten Bedingungen, sie avisierte keine grundlegenden Veränderungen. Die schließlich vereinbarten Grundsätze zeigen eine zunehmende wirtschaftliche und politische Konditionalisierung.¹³⁵

1. Stärkung der Menschenrechte, Demokratie und „gute Regierungsführung“. Bei Verstoß gegen die Verpflichtungen kann eine „Suspensionsklausel“ in Kraft treten. Nach einem bestimmten Verfahren werden Konsultationen mit dem entsprechenden Land aufgenommen. Falls die Verhandlungen fehlschlagen, kann im weitestgehenden Fall ein Ausschluß erfolgen. Zur Unterstützung von administrativen und institutionellen Reformen werden aus dem Regionalprogramm ca. 80 Mio ECU zur Verfügung gestellt. Festgelegt wurde ebenfalls, daß die Vertreter der AKP-Staaten in der „ACP-EU Joint Assembly“ von den jeweiligen Parlamenten bestimmt werden sollen.

¹³⁵ Offiziell wurde die revidierte Lomé-Konvention am 4. November 1995 auf Mauritius unterzeichnet, vgl. EURO-CIDSE News Bulletin, July/August 1995: 3 ff; The Courier, No. 153, September/October 1995 und No. 154, November/December 1995.

2. In Übereinstimmung mit den Maastricht-Beschlüssen soll die Entwicklungskooperation mit den AKP-Staaten abgestimmt werden, um die Integration in den Welthandel zu begünstigen, die Armut zu bekämpfen und die grundlegenden Freiheitsrechte zu garantieren.
3. Der Entwicklung des Handels soll Vorrang eingeräumt werden (Diversifizierung; regionale Kooperation). Ursprünglich hatte die EU keine weiteren Konzessionen in Handelsfragen zulassen wollen. Sie hat sich jedoch bereit erklärt, größere Anstrengungen zur Entwicklung des Handels zu unternehmen, u.a. durch größere Marktöffnung für bestimmte landwirtschaftliche Produkte, die bislang durch Zölle, Abgaben und Mengenbeschränkungen begrenzt waren und wo es keine Präferenzen gab. Hier wird nach Produkten unterschieden, für die unterschiedliche Präferenzen eingeräumt werden (Reduzierung der Abgaben, Erhöhung der Mengen, Präferenzen für weitere Produkte). Verbessert wurde auch die Ursprungsregel. Außerdem einigten sich die Partner auf die Umsetzung der Rio-Erklärung zur Erhaltung der gefährdeten tropischen Regenwälder, nachhaltige Nutzung der Wälder, Verbesserung des lokalen Waldmanagements und Erstellung von nationalen und regionalen Aktionsplänen.
4. Betont wird erneut die Notwendigkeit der Dezentralisierung der Kooperation, d.h. verstärkte Kooperation mit halb-staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen.
5. Festgeschrieben wurde als wesentliche Neuerung die Einführung einer *Tranchierung der Auszahlungen*. Die Auszahlung der zweiten Tranche der im Nationalen Indikativplan festgelegten Mittel wird von der Höhe der Mittel, dem Fortschritt bei der Implementierung der Gelder der ersten Tranche, dem Vorbereitungsstand für die zweite Tranche und der spezifischen Situation in dem AKP-Land abhängig gemacht. Diese Tranchierung der Finanzmittel stellt eine starke Konditionalisierung dar.
6. Die nationalen Strukturanpassungsprogramme sollen durch eine regionale Komponente ergänzt werden, um Integrationsbemühungen zu verstärken.

Einige geringfügige Veränderungen wurden auch im Bereich der industriellen Kooperation, im Seeverkehr, kulturellen Zusammenarbeit, weniger hingegen in der Verschuldungsfrage und der Währungskooperation erreicht.

Die Diskussionen um die MTR bieten m.E. keine Basis für eine Neuorientierung der Lomé-Kooperation. Details haben sich verbessert, die zur Verfügung stehenden Gelder stellen eine leichte Erhöhung dar - aus Sicht der Befürworter eine zu geringe Summe. Durch die Tranchierung der wird ein weiterer Schritt in Richtung „Aufpasserrolle“ der Kommission gegangen. Die

Handelsreform kann den Anforderungen der Beschlüsse der Uruguay-Runde in keiner Weise gerecht werden. Insgesamt sind die Beschlüsse nicht mehr als eine Pflichtübung, in der die Küranteile völlig fehlen. Das Ausklammern einer Planung für die Zeit nach 2000, die längst überfälligen Fragen zum Partnerschaftsgedanken, die unspezifische Politik in Sachen Strukturanpassungspolitik, das mangelnde Engagement auf Seiten der EU und der AKP-Seite, einen selbstkritischen und prospektiven Dialog zu führen, zeigt die Hemmnisse und Verkrustungen auf europäischer und auf AKP-Seite an. Insbesondere jedoch wurden die wahrscheinlichen Bedrohungspotentiale durch die WTO für die Bananenordnung, das Zuckerprotokoll, das Präferenzsystem und die Subventionsfonds Stabex und Sysmin bislang nicht einmal thematisiert. Ein kritischer Dialog wird bislang noch nicht mit der Wissenschaft, mit den NRO, mit den nationalen Entwicklungspolitikern gesucht.¹³⁶ So gehen auch die Ansätze unter, die es verdient hätten stärker debattiert zu werden, wie bspw. die Ansätze zur Industrie-, zur Währungs- und zur regionalen Kooperation. Unter solchen Umständen können national-staatliche Antworten auf die Krise der Kooperation Oberwasser bekommen.

6. Gibt es eine Zukunft für Lomé ?

Es ist überraschend, wie wenig Aufmerksamkeit in der entwicklungspolitischen Debatte das seit 1975 existierende Kooperationsmodell zwischen der EG und den AKP-Ländern gefunden hat. In fast allen Publikationen wird von Abkopplung gesprochen, von Peripherisierung und Marginalisierung, aber nur wenige Autoren haben sich mit der Entstehung und mit den Ergebnissen der Kooperation befaßt. Die Regimetheoretiker behandeln das Kooperationsmodell am Rande, die Dependenztheoretiker sehen darin nur den Wurmfortsatz imperialistischer Einmischung und Absicherung der europäischen Interessen. M.E. helfen diese Konzepte nicht sehr viel weiter, weil sie unzureichend den strukturellen Wandel nach 1989 berücksichtigen und kaum die seit 20 Jahren eingesetzten Instrumente der Lomé-Kooperation analysieren und bewerten¹³⁷.

Die AKP-Länder und die EU pflegen eine historisch gewachsene Netzwerkbildung, die allerdings strukturelle Heterogenitäten, Asymmetrien und Blockierungen gefördert hat. Die Koope-

¹³⁶ Vgl. Reithinger 1995.

¹³⁷ Einige wissenschaftliche Analysen sind von dieser Kritik ausgenommen, vgl. zur Übersicht Kapitel 1996a.

ration zwischen "Zentrum" und "Peripherie" sollte sich aber zum Ziel setzen, das Abgleiten der AKP-Staaten in die weitere Marginalisierung zu verhindern. Dies ist mit der Lomé-Kooperation nicht gelungen, weil die Instrumente nur eine eingeschränkte Wirkung hatten und wo sie griffen, wurden teilweise falsche Signale und Anreize gegeben, die zur Verfestigung von Asymmetrien und struktureller Heterogenitäten beitrugen. Die selbst-gesteckten Ziele - Beseitigung der Armut, Begünstigung sich-selbst-tragender Wirtschaftsstrukturen und Beförderung von demokratischen Strukturen - wurden bestenfalls ansatzweise avisiert. Zwar haben einzelne Projekte und Programme und in extremen Krisensituationen Nothilfe- und Nahrungsmittelhilfe sowie auch die Stabilisierungsfonds zur Linderung von Problemen beigetragen, dies rechtfertigt jedoch nicht die Fortsetzung der Lomé-Konvention. Zu sehr spielen in der Entwicklungskooperation im Rahmen von Lomé klientelistische Beziehungen, strategische und wirtschaftliche Interessen hinein, die dem Entwicklungskonzept, der Armutsbekämpfung, der Begünstigung von Industrialisierungsprozessen und der Herstellung kohärenter Strukturen (unter Einschluß der Landwirtschaft) entgegenstehen. Die AKP-Länder tragen trotz aller Veränderungen weiterhin die Bürde des typischen „kolonialen“ Spezialisierungsmusters in den Handelsbeziehungen. Es bestehen kurz- und mittelfristig nur geringe Chancen der Produktion und dem Export von mehr industriellen Gütern. Die Fortführung der Kooperation zwischen der EU und den AKP-Ländern ist angesichts der Marginalisierung der AKP-Länder im internationalen Handel eher unwahrscheinlich. Die Präferenzen haben nicht die erwarteten positiven Ergebnisse gebracht, und wie die Analyse gezeigt hat, werden mehr Präferenzen nicht zur Ausweitung des Handels beitragen. Die Ausgleichsfonds sind weder sinnvoll noch haben sie eine Zukunft.

Wie kann es nach diesen Erfahrungen mit der Kooperation weitergehen? Verschiedene Ansätze sind in der Diskussion, die hier kurz diskutiert werden.¹³⁸

1. Geostrategische Abhängigkeiten

Nach dem Ansatz der wechselseitigen Abhängigkeiten (die EU hat ein Interesse an einem strategisch relevanten Hinterland, die AKP-Länder wünschen die Fortsetzung einer historisch ge-

¹³⁸ Von Bossuyt/Laporte/ Brigaldino (1993a und 1993b) werden zwei Ansätze für eine Neubestimmung der Lomé-Konvention unterschieden: 1. „Fine tuning“ der Instrumente und 2. Zukunftsperspektiven. Diese ausgezeichnete Untersuchung schlägt zahlreiche Reformen vor. Wenn überhaupt an eine Fortführung gedacht werden sollte, dann sind diese gut begründeten Ansätze sicherlich zu berücksichtigen. Problematisch an dem Ansatz ist jedoch, daß sie die zentralen Instrumente nicht auf ihre Wirkungen hin untersuchen.

wachsenen Klientelbeziehung) könnte das Modell so wie bisher weitergeführt werden. Insbesondere Frankreich zieht aus geostrategischen Gründen eine Fortsetzung der Kooperation vor. Graduelle Reformen sind in diesem Modell möglich. Die grundlegenden Probleme bleiben bestehen. Eine weitere Liberalisierung des Welthandels und die Konzepte der WTO werden den Bedarf an Transaktionsgeldern zur Kompensation der weiteren Marginalisierung allerdings erheblich erhöhen. Ob die EU dazu bereit ist, scheint fraglich zu sein. Von Bedeutung für die EU könnte höchstens die Rohstoffsicherung sein, diese wäre aber sicherlich ebenso gewährleistet, wenn mit einigen wenigen Rohstoffländern gesonderte Verträge abgeschlossen würden. Daher hängt die Fortsetzung der Lomé-Kooperation in der jetzigen Form vor allem von einem Austarieren der verschiedenen Interessen innerhalb der EU und nicht vom Wunsch der AKP-Staaten ab.

2. Strategische Kooperationen

Die Diskussion der Kooperation hat vielfach darunter gelitten - und dies gilt auch für die Diskussionen zwischen der Kommission der EU und den Vertretern der AKP-Ländern -, daß vielfach von einer stetigen Ausdehnung der hegemonialen EU-Entscheidungskompetenz ausgegangen wurde und wird. Die Dominierten und Schwächeren kritisierten diesen Neokolonialismus, die Macht des Geldes, die Kälte der geschäftsmäßigen Verhandlungen. Neuere Ansätze der strategischen Allianzen von Unternehmen zeigen nun, daß es auch einen Lohn der Abhängigkeit gibt, den *Autonomiegewinn*. In Systemen (von Kooperationspartnern) erhöhen sich in einigen Bereichen die Abhängigkeiten der Dominierten tatsächlich, um dafür aber in anderen Autonomiespielräume zu gewinnen.

Die meisten AKP-Länder sind vom Rohstoffexport abhängig. Die Schwäche des postkolonialen Spezialisierungsmusters konnte bislang in eine Stärke umgewandelt werden (Lomé-Paketlösung: Entwicklungshilfe + Direktinvestitionen + Präferenzsystem), weil den AKP-Ländern aufgrund des Ost-West-Konflikts strategische Bedeutung zukam. Die Autonomiegewinne könnten die AKP-Länder heute bspw. aus der Bedeutung des tropischen Regenwaldes für das Weltklima, aus den Abhängigkeiten der EU von der Energie- und Rohstoffzufuhr, aus dem Migrationsdruck und aus den Konkurrenzbeziehungen zu den USA und Japan, ziehen.¹³⁹

¹³⁹ Was den afrikanischen Kontinent betrifft, zeichnet sich eine zunehmende Konkurrenz zwischen Frankreich und den USA in zahlreichen Konflikten ab (Liberia, Ruanda, Zaire, Sudan, Senegal und Côte d'Ivoire, um nur einige zu nennen). In der Karibik ist der Einfluß der Vereinigten Staaten größer und im Pazifik-Raum treten Japan, die USA und Frankreich in eine gewisse Konkurrenz.

Es zeigt sich, daß die Autonomiespielräume der AKP-Staatengemeinschaft seit 1989 erheblich geringer geworden sind, um Verregelungen durchsetzen zu können.

Interaktionsnetze zwischen EU und AKP existieren durch verschiedene gemeinsame Institutionen. Eine weitere Verregelung der Gegenseitigkeit wäre in so einer strategischen Allianz erforderlich, bspw. für eine Währungs Kooperation, für die Durchführung von Strukturanpassungsmaßnahmen mit menschlichem Gesicht, für die Sicherheit der Zufuhr von Rohstoffen und Energie, für die Ressourcen- und Umweltfunktion für die Weltgesellschaft, für die zukünftige Nutzung der tropischen Regenwälder und für die Eindämmung von Bürgerkriegen und Migrationsströmen. So ein Konzept der strategischen Kooperation setzt an den historisch gewachsenen "natürlichen" Beziehungen an und macht deutlich, daß es sich um "ungleiche" Partner (mit hegemonialen Machtstrukturen) handelt, die sich der globalen Verantwortung stellen (Umwelt, Armut). Der Autonomiegewinn des schwächeren Kooperationspartners vergrößert sich durch Entgrenzungstendenzen und dem gemeinsamen Interesse an der Lösung von Umwelt- und Ressourcenproblemen. Die Handlungsspielräume für kooperative Strategien vergrößern sich.

Eine strategische Kooperation hat aufgrund der Entwicklungen des letzten Jahrzehnts m.E. kaum Realisierungschancen. Die EU und die AKP-Staaten haben die Möglichkeiten zur strategischen Kooperation nicht genutzt. Eine strategische Kooperation ist angesichts von Globalisierung und Triadenblockbildung eher unwahrscheinlich.¹⁴⁰ Bei den Kooperationspartnern sind keinerlei Bemühungen für so eine Perspektive erkennbar.

3. Ausschluß oder Integration?

Die Gefahr "externer Ausschlüsse" - weitere Marginalisierung der AKP-Staaten - ist groß. Wesentliche Argumente dafür sind einerseits der Wegfall der Sowjetunion als strategischer Gegenpart der OECD-Welt, der liberalisierte Welthandel, in dem die AKP-Länder weiter verlieren werden, und die Triadenblockbildung mit den Zentren Japan, Nordamerika und der EU. Die Neuordnung der Entwicklungspolitik steht in einer entscheidenden Phase. Das Sonderverhältnis zwischen der EU und den AKP-Staaten ist lediglich aus der Sicht Frankreichs von Bedeutung. Die Entwicklungspolitik der EU wendet sich vom Präferenz- und Subventionsmodell ab und nimmt zu den AKP-Staaten „normale“ Wirtschafts- und Kooperationsbeziehungen wie zu Lateinamerika, zu dem Mittelmeerdrittländern, Asien und Osteuropa auf. Die hierarchisierten

¹⁴⁰ Vgl. Kappel 1995.

Beziehungen werden aufgehoben. Was an ihre Stelle tritt, ist offen. Diese Entwicklungen scheint von allen Ansätzen derzeit am wahrscheinlichsten. Das im Maastricht-Vertrag geforderte Kohabitations-, Kohärenz- und Komplementaritätsgebot verpflichtet die EU und die Mitgliedsstaaten sogar zu größerer und planvoller Abstimmung ihrer Entwicklungspolitik. Notwendig ist eine „tiefgreifende Neuorientierung der Politik und ihrer Instrumente“¹⁴¹, d.h. Beseitigung der Zersplitterung der Programme und Instrumente, Auflösung des planlosen Nebeneinanders von gemeinschaftlicher und nationaler Entwicklungspolitik und Stärkung der EU bei der Planung und Durchführung ihrer Programme. D.h. das Lomé-Modell wird bei konsequenter Anwendung des Maastricht-Vertrages zu einem Auslaufmodell. Ob es eine Übergangsphase zur Anpassung, neue Instrumente und andere Kooperationsformen geben wird, läßt sich angesichts der unterschiedlichen Konzepte innerhalb der EU und der derzeit wichtigeren Auseinandersetzungen um die Wirtschafts- und Währungsunion kaum absehen. Die Gefahr des „Durchwurstelns“ in der EU-Entwicklungspolitik ist ziemlich groß. Verbleibt die AKP-Staatengruppe in der seit Jahren zu beobachtenden Lethargie, werden nicht einmal die überfälligen Diskussionen um die Zukunft von Lomé geschweige denn perspektivische Diskussionen geführt werden. Am Ende würde unter solchen Umständen eine unsolidarische Realpolitik stehen.¹⁴²

Die Diskussion um die Zukunft der Kooperation zwischen Afrika und Europa wurde durch die neue weltpolitische Lage und die neuen Herausforderungen für Europa begonnen. Das Konzept "Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000" macht deutlich, daß die EU nicht passiv verfährt. Von AKP-Seite hingegen sind bislang keine neuen Entwürfe gekommen. Nach der Devise "Abwarten" verfährt die AKP-Gemeinschaft. Sie scheint die Beendigung der Kooperation und die Beendigung der Klientel- und Rentenbeziehungen zu fürchten, sie ist dem Lomé-Modell verhaftet. Die Veränderungen der geopolitischen Landschaft und die besonderen Interdependenzen zwischen Umwelt und Entwicklung werden von AKP-Seite nur unzureichend reflektiert. Die AKP-Staaten sollten aus der Rolle des "Bittstellers" heraustreten und die Bedingungen für reziproke Kooperationen schaffen. Notwendig ist, daß die Klientel- und Rentenbeziehungen beendet werden. Demokratisierungsprozesse tragen dazu bei. Unter diesen Bedingungen können die erforderlichen Reformen, zu denen die Staatsklasse von sich aus zumeist nicht in der Lage war, greifen. Es besteht aber die Gefahr, daß mit der Auflösung der Klientel-

¹⁴¹ Reithinger 1995: 387; vgl. auch Dauderstädt/Kesper 1994.

¹⁴² Vgl. Dauderstädt/Kesper 1994: 11.

beziehungen eine Isolation vieler AKP-Länder von der EU eintritt.¹⁴³ Endogenisierungsprozesse, Demokratisierung und damit Ausdehnung der Handlungsspielräume für interne Veränderungen und regionale Kooperationen sind Voraussetzungen für eine erfolgreiche Strategie gegen Abkopplung. Nur so wird die AKP-Seite in der Lage sein, sich selbst in der Neuorientierung der Kooperation mit Europa zu engagieren, d.h. ein Konzept nachhaltiger Entwicklung und die Implementierung reziproker Beziehungen zu Europa zu formulieren.

Die Lomé-Kooperation ist nicht aus dem Wunsch entstanden, eine Bastion gegen Globalisierung aufzubauen. Sie war von Anfang an keine strategische Allianz zur Einebnung der Kontraste zwischen Kern und Rand. Sie hatte nicht zum Ziel, Technologie zu transferieren, Investitionen in der Randzone zu fördern, also einen Ausgleichsmechanismus zur Entwicklung zu etablieren. Sie war seit der Yaounde-Kooperation auf politische Einbindung und auf partikuläre ökonomische Interessen konzentriert. Kleine Länder suchen aller Erfahrung nach Anschluß an eine Wirtschaftsgemeinschaft oder Freihandelszone, um nicht ausgegrenzt zu werden. Sie versprechen sich davon Wachstumsschübe. Sie sind in solchen Ordnungen dem Wettbewerb ausgesetzt, dennoch eröffnen sich aufgrund der Motorik des Zentrums auch Chancen des Aufholens und des Nachahmens. In einer Wirtschaftsgemeinschaft oder Freihandelszone, die sich durch horizontale Koordination und nicht durch hierarchische Subordination auszeichnet, muß Offenheit (Faktormobilität) herrschen und müssen strategische Allianzen auf Zeit entstehen, damit der Technologietransfer zum Rand als Bedingung für Mithalte- und Aufholprozesse gewährleistet wird.

Die Lomé-Kooperation war ein Kooperationsmodell, das in den Zeiten des Kalten Krieges und der innerkapitalistischen Konkurrenz wirtschaftlichen und politisch-strategischen Einfluß sichern sollte. Während aber der EU-Kern sich seitdem zur wichtigsten Weltwirtschaftsregion entwickelte, begann der post-koloniale Niedergang der meisten AKP-Staaten. Das Lomé-Kooperationsmodell hatte trotz aller Rhetorik nicht zum Ziel, diesen zum Ende des Kolonialsystems sich bereits abzeichnenden Abstieg zu vermeiden. Im Lomé-Kooperationsmodell nahmen politisch-strategische Aspekte von Anfang an eine größere Rolle als die wirtschaftliche Kooperation ein.

¹⁴³ Vgl. Elsenhans 1990: 346.

Das Kooperationsmodell propagierte als generelles Ziel, zur Nivellierung zwischen Europa und der AKP-Staatengruppe beizutragen bzw. einen Ausgleichsmechanismus zu schaffen und zugleich einen Input - durch politische Intervention - zur Entwicklung endogener Potentiale beizusteuern. Pate stand also das Modernisierungskonzept. Die im Lomé-Vertrag vereinbarten Instrumente erweisen sich jedoch als nicht geeignet. Das Handels-Präferenzsystem, die sinkenden Transportkosten und die Globalisierung von Kommunikationssystemen bauten Barrieren ab, Entgrenzung trat ein. Solche Entwicklungen begünstigen die Entwicklungsperspektiven der Peripherie nur dann, wenn sich in der Randzone ein "Randkern" mit Economies of Scale, Arbeitskräftezuwanderung (und nicht Abwanderung), Bildung von Nachfragemärkten entwickelt. Sicherlich gibt es kleinräumige Kernbildung auch in einigen AKP-Staaten, aber diese sind von ihrer Marktgröße, ihren Skaleneffekten, ihren Vermischungen nicht vergleichbar mit den Entwicklungen in den Zentren. Randzonen ohne wesentliche Verbindung zum Kern (für die AKP-Staaten ist dies lediglich der für die Weltwirtschaft und auch für Europa eher unbedeutende Rohstoffexport) befinden sich in einer asymmetrischen Verbindung, die sie entweder durch Entwicklungsnationalismus und/oder regionale Blockbildung auflösen können. Die Wege können sehr verschieden sein. Sich in der Abhängigkeit bewegen und Strategien zur Stärkung der Unabhängigkeit zu fahren, stärker exportorientierte Wege einzuschlagen oder binnenmarktorientierte Entwicklungen zu verfolgen, sind die Optionen. Die technologische Dynamik und die Wachstumspole in den OECD-Ländern verstärken die Vormachteeffekte. Die Nivellierungsmechanismen (Handelspräferenzen, Erlösausgleichssysteme) vermögen nicht zu greifen. Sie sind nicht in der Lage, strukturelle Heterogenitäten abzubauen. Die offenen Ökonomien, u.a. auch entstanden durch das Scheitern der Import-Substitutions-Industrialisierung und das Verelendungswachstum zahlreicher Länder, weisen auf diesen Sachverhalt hin. Die AKP-Länder sind in den Weltmarkt eingebunden. Aber sie stecken in einem Dilemma: Sie sind von der globalen Konjunktur, von Preisschwankungen abhängig, sie haben eine einseitige Produktpalette und nur kleine nationale Märkte. Die ökonomischen Instrumente der Lomé-Kooperation - sofern sie überhaupt von Gewicht sind - verstärken die Asymmetrien, sie erschweren die Entwicklung endogener Potentiale in der Landwirtschaft und Industrie. Sie haben nicht geholfen, ausreichenden Potentiale herauszubilden. Sie forcieren die Einbindung der AKP-Staaten in eine Arbeitsteilung, die keinen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung leistet.

Die Erosion der Handelspräferenzen für die AKP-Staaten durch die GATT-Liberalisierungen und die unzureichende Ausstattung der Erlösausgleichsfonds hinterließ als letztes Kooperati-

onsinstrument die Entwicklungshilfe. Aber Entwicklungshilfe stärkt Rentenmentalität und Klientelbeziehungen. Eine Erhöhung dieser Hilfe wird kein tragfähiges Modell hervorbringen, weil für Investitionsförderung, für Industrialisierung und für regionale Integration nur geringe Mittel zur Verfügung stehen. Armutsbekämpfung, Frauenförderung, Slumbeseitigung, Stärkung der Zivilgesellschaft, nachhaltige Entwicklung etc. sind locker aufgestülpte Konzepte im Lomé-Vertrag. Diese werden weder zielgerichtet verfolgt, noch bestehen die zur Implementierung notwendigen Kapazitäten. Zudem wird das Modell zentral von Brüssel und in Kooperation mit der Staatsklasse organisiert. Die Einbindung der Nicht-Regierungsorganisationen als zusätzliche Träger von Entwicklungskooperation vermag dann nur wenig zu ändern.

Die Logik der Ökonomie ist eine andere als die der Politik. Die Marginalisierung der AKP-Staaten läßt sich nicht mit Kooperation beseitigen. Dies wird die Aufgabe der AKP-Staaten sein. Das Lomé-Modell folgt der Logik der Politik. Die Lomé-Politik überlagert die Ökonomie und fördert Anreizstrukturen, die der Endogenisierung von Entwicklung entgegenstehen. Ökonomisch sind die Weichen gestellt. Der internationale Wettbewerb um Märkte, um Ressourcen, um die ökologischen Senken erfaßt auch die AKP-Länder. Lokale, nationale und regionale Märkte haben aber dennoch eine eigene Dynamik - teilweise in Abhängigkeit vom Weltmarkt, teilweise mit autonomer Kraft - entwickelt. Die Lomé-Kooperation hinkt hinterher. Sie erweist sich als kontraproduktiv, sie stärkt die zentrifugalen Kräfte, sie verfolgt eine aus der postkolonialen Kooperation mit Staatsklassen hervorgegangene Logik des Klientelismus. Sie leistet keinen Beitrag zur Autonomie in der Abhängigkeit.

Lomé wird allenthalben überschätzt. Die Wertschätzung, die die Kooperation genießt, speist sich aus der Rhetorik des Vertrages, aus den Interessen der Kommission der EU (DG VIII), der AKP-Staatengruppe, der Vertreter in der PV, der Dokumente und der Organe. Das Lomé-Modell genießt soviel Vertrauensvorschuß, weil die Partnerschaft aus dem Kolonialsystem hervorging. Bei aller Wertschätzung der Konzeption und der Intentionen bleibt doch nicht viel mehr als ein Reziprozitätsmodell zum gegenseitigen Nutzen, ein kollektives Klientelsystem. Es fügt sich gut in die "Economy of Affection" und die "Pork Barrel Politics" und auch in die Geopolitik der EU. Das Lomé-Modell ist ein Partnerschaftsmodell, das unter den gegebenen Umständen vom Klientelismus geprägt ist. Solange politisch-strategische Interessen - insbesondere die von Frankreich - übermächtig sind und solange die Staatsklassen ihre Rentenorientierung weiterführen können, ist kaum mit weitreichenden Veränderungen zu rechnen. Den Nutznießern auf beiden Seiten stehen auch Verlierer gegenüber. Dazu gehören die Zivilgesellschaft,

Investoren in der Landwirtschaft und in der Industrie, die Mehrheit der Bevölkerung, deren wirtschaftliche und politische Handlungsspielräume durch das Klientensystem eingeschränkt werden, ausländische Investoren, die Umwelt - die Entwicklung der AKP-Staaten. Nivellierungseffekte werden mit der Lomé-Kooperation nicht erzielt. Eine Kooperation, die sich aber nicht dem Ziel der Einebnung der Kontraste sondern der politischen Kooperation verpflichtet, kann abgesehen von kleinen Projekterfolgen wenig zur Beseitigung von Marginalisierung beitragen. Die wirtschaftliche Schwäche und die Blockierung von Entwicklung durch die Staatsklassen haben sich in den Verhandlungen zwischen der EU und der AKP-Staatengruppe jedoch als Stärke für ein Festhalten am Kooperationsvertrag herausgestellt. John Ravenhill bezeichnete dies mit der treffenden Formulierung: "When weakness is strength".¹⁴⁴ Seit 1989 jedoch ist die Schwäche kaum noch in Stärke umzuwandeln.

Die von der EU im Fahrwasser der Weltbank eingeleiteten wirtschaftlichen und politischen Konditionalitäten verändern das Modell nur graduell. Die Lomé-Kooperation leistet keinen Beitrag zur Aufhebung der Marginalisation, Asymmetrien und strukturellen Heterogenitäten. Es befördert ein kollektives Klientensystem, das einem überholten post-kolonialen Kooperationsgedanken verpflichtet ist. Die derzeitigen Diskussionen in der EU und den AKP-Staaten lassen noch keinen Ansatz für eine zukunftsfähige Kooperation erkennen.

¹⁴⁴ Ravenhill 1993.

Literatur

- ACP-EU* Joint Assembly (1994) Notice to members, Brussels, 13. October 1994 (ACP-EU 1204/94/A/fin).
- ACP*. African, Caribbean and Pacific Group of States (1989) Negotiating Group No.7, Cultural and Social Cooperation. The Social Dimension of Structural Adjustment, Brussels, 10 April 1989
- ACP*. African, Caribbean and Pacific Group of States (1994) The mid-term review of the fourth Lomé Convention. ACP memorandum to the European Union, Brussels, 25 February 1994.
- Adam*, Erfried (1994) Demokratie und Entwicklung zwischen Staat und Gesellschaft, in Walter S. Koch (Hrsg.), *Ökonomische Aspekte der Demokratisierung*, München, S. 41-63.
- Adelman*, Irma und Steven J. Vogel (1992) The Relevance of ADLI for sub-Saharan Africa, in *African Development Perspectives Yearbook 1990/91*, Vol. II, Münster/Hamburg, S. 258-279.
- Ait-Chalaal*, Amine (1995), Les relations Union Européenne/Maghreb. Quelle dynamique? Paper, Seconde conférence pan-européenne sur les relations internationales, Paris, septembre 1995.
- Altmann*, Jörn (1992) Süd-Süd-Kooperation - eine (neue) Chance für LLDCs? in K.M. Khan (Hrsg.), *Die ärmsten Länder in der Weltwirtschaft*, Hamburg, S. 205-262.
- Amnesty International* (1994), Nigeria. Military government clampdown on opposition, London (11 November 1994.).
- APRODEV/EURO-CIDSE/EUROSTEP/NGDO-EC* Liaison Committee (1994) Lomé IV mid term review. NGDO position paper, Brussels, March 1994.
- Babarinde*, Olufemi A (1994) *The Lomé Conventions and development*, Aldershot, Brookfield.
- Babarinde*, Olufemi A (1996) Trade cooperation and private sector investment regimes of the Lomé Convention: A framework for development? in *African Development Perspectives Yearbook 4*, 1996, Münster/Hamburg (i.E.)
- Bach*, Daniel C. (1993a) Europe-Afrique: le régionalisme sans co-prospérité, in *Politique d'Africaine* 49, Mars 1993, S. 31-46.
- Bach*, Daniel C. (1993b) Un ancrage à la dérive, la Convention de Lomé, in *Revue Tiers Monde* 34, 136, octobre-décembre 1993, S. 749-758.
- Badiane*, Ousmane (1993) The Common agricultural policy and African countries, in William I. Zartman (ed.), *Europe and Africa. The new phase*, Boulder, London, S. 75-94.

- Bass*, Hans-Heinrich (1993) Menschenrechtskonditionalität in der Entwicklungspolitik, Kenia 1991-1992, in epd Dokumentation 34/1993, S. 17-59.
- Bass*, Hans-Heinrich (1994) The human-rights conditionality of Germany's development aid - two examples, Bremen (Universität Bremen, Berichte und Analysen Dritte Welt, Nr. 6)
- Bensidoun*, Isabelle und Agnès Chevallier (1993) Europe-Méditerranée: fracture et rapprochement, in Politique Africaine 49, S. 47-59.
- Betz*, Joachim (1994), The new international environment and EC-ACP cooperation, in Brüne, Stefan, Joachim Betz und Winrich Kühne, Hrsg., Africa and Europe: relations of two continents in transition, Münster, S. 123-139.
- Biggs*, Tyler , G.R. Moody, J.-H. van Leeuwen und E.D. White (1994) Africa can compete: Export opportunities and challenges for garments and home products in the U.S. market, Washington, D.C. (World Bank Discussion Paper Nr. 242).
- Borrell*, Brent (1994) EU Bananarama III, Washington, D.C. (World Bank WPS 1386).
- Bossuyt*, Jean, Geert Laporte und F. van Hoek (1992) New avenues for technical cooperation in Africa, Maastricht (ECDPM Occasional Paper).
- Bossuyt*, Jean, Geert Laporte und Glenn Brigaldino (1993a) European development policy after the Treaty of Maastricht. Policy note, Maastricht (ECDPM Occasional Paper).
- Bossuyt*, Jean, Geert Laporte und Glenn Brigaldino (1993b) European development policy after the Treaty of Maastricht. The midterm review of Lomé and the complementary debate, Maastricht (ECDPM Occasional Paper).
- Box*, Louk (1995) Prospects for industrial development cooperation between Europe and ACP countries, in ECDPM/BADC, Future prospects for industrial cooperation between the European Union and the ACP states, Maastricht (European Centre for Development and Policy Management und Administrative Générale de la Coopération au Développement), pp. 207-219.
- Brajart*, Nathalie (1993) Regional cooperation through the Lomé Conventions, in The Courier 142, S. 89-90.
- Brandt*, Hartmut (1995) Auswirkungen von Exporterstattungen der Europäischen Union auf die Rindfleischsektoren westafrikanischer Länder, Berlin (DIE: Bericht und Gutachten 1/95).
- Breitwieser*, Franz (1994) Entwicklungspolitisches Engagement der Europäischen Union, in Journal für Entwicklungspolitik 10,2, S. 101-138.
- Brigaldino*, Glenn (1994) Neue Konturen der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten, in Aus Politik und Zeitgeschichte B 20/94, 20. Mai 1994, S. 26-37.

- Brigaldino, Glenn* (1995) Effektive Formen der Entwicklungszusammenarbeit in Afrika, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* B44-45/95, S. 38-46.
- Brüne, Stefan* (1994) Die französische Afrika-Politik: Ende einer Ära, in *Europa Archiv* 20/1994, S. 587-594.
- Brüne, Stefan* (1995) Die französische Afrikapolitik, Baden-Baden.
- Brüne, Stefan, Joachim Betz und Winrich Kühne* (Hrsg.) (1994) *Africa and Europe: relations of two continents in transition*, Münster.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit* (Hrsg.) (1990) Lomé IV, Bonn: Materialien Nr. 82.
- Cadot, Olivier und Jaime de Melo* (1994) *The Europe Agreements and EC-LDC Relations*, London (CEPR Discussion Paper Series No. 1001).
- Callaghy, Thomas und John Ravenhill* (eds) (1993) *Hemmed in Responses to Africa's Economic Decline*, New York.
- Collier, Paul* (1994) *The marginalization of Africa*, Oxford (Centre for the Study of African Economies).
- Collier, Paul und Jan Willem Gunning* (1995) Trade policy and Regional Integration: implications for the relations between Europe and Africa, in *The World Economy* 18,3, 1995, S. 387-410.
- Commission de la Communauté Européenne* (1994) Note de la Présidence à l'attention des Membres du Groupe ad hoc. Révision à mi-parcours de Lomé IV, Bruxelles, 9 février 1994 (NEG-INT 11/94).
- Commission de la Communauté Européenne* (1992) Les rapports de la Communauté avec les pays en voie de développement dans la perspective de l'Union Politique. Document de reflexion, Bruxelles, 28 avril 1992.
- Commission of the European Communities* (1988) Commission Proposes Guidelines for the Renewal of the ACP-EEC Convention, Brussels, March 1988: Commission of the European Communities (P-29).
- Commission of the European Communities* (1991a) A common platform: Guidelines for the Community for UNCED 1992, Brussels, 30 October 1991 (SEC(91) 1693 final).
- Commission of the European Communities* (1991b) *The Europe Asia Latin America Dialogue*, Luxemburg.
- Commission of the European Communities* (1991c) Report from the Commission on operation in 1990 of the export earnings stabilization system under the third Lomé Convention, Brussels (SEC (90) 821 def).

- Commission of the European Communities* (1992a) Towards sustainability - A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, Brussels, 3 April (1992 (Kom (92) 23, final, Vol II)).
- Commission of the European Communities* (1992b) From Lomé III to Lomé IV. Review of aid from the Lomé Conventions at the end of 1991, Brussels (Europe Information, E-75, November 1992).
- Commission of the European Communities* (1992c) Regional integration and structural adjustment, in European University Institute (ed.), Promoting regional cooperation and integration in sub-Saharan Africa, Brussels, S. 351-359.
- Commission of the European Communities* (1993a) Proposal for a decision of the Council and of the Representatives of the Governments of the member states, meeting within the Council, Brussels, December 1993.
- Commission of the European Communities* (1993b) Report from the Commission on operation in 1992 of the export earnings stabilization system under the fourth Lomé Convention, Brussels (SEC (93) 845 def).
- Commission of the European Communities* (1994) Revision of certain articles of Lomé IV in accordance with the provision of article 366(2), Brussels.
- Cornia, Giovanni Andrea* (1987) Adjustment policies 1980-1985, in G.A. Cornia, R. Jolly und F. Stewart (eds), Adjustment with a human face, Vol. 1, Oxford, S. 48-72.
- Daly, Margaret* (1994) Interim Report on the second phase of implementation of the Fourth Lomé Convention, Brussels (ACP-EEC Joint Assembly, Working Party on the Second Phase of Implementation of the Fourth Lomé Convention, AP 1093/B).
- Dauderstädt, Michael* (1990) Entwicklungspolitik '92: Abkehr von der Dritten Welt? Bonn (Friedrich Ebert Stiftung, Reihe Eurokolleg 3).
- Dauderstädt, Michael und Christiane Kesper* (1994) Zwischen Lomé und Maastricht: neue Wege der EU-Südpolitik, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung (Reihe Eurokolleg 27).
- Davenport, Michael* (1992) Africa and the unimportance of being preferred, in Journal of Common Market Studies, 30,2, S. 233-251.
- Davenport, Michael with Sheila Page* (1991) Europe: 1992 and the developing world, London.
- Davenport, Michael, Adrian Hewitt und Antonique Koning* (1995) The Impact of the GATT-Uruguay Round on ACP States, London.

Donner-Reichle, Carola (1990) Lomé IV: Bewertung aus der Sicht der Nichtregierungsorganisationen, in Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Lomé IV, Bonn: Materialien Nr. 82, S. 21-27

ECDPM/BADC (1995), Future prospects for industrial cooperation between the European Union and the ACP states, Maastricht (European Centre for Development and Policy Management und Administrative Générale de la Coopération au Développement).

Elsenhans, Hartmut (1990) Nord-Süd-Beziehungen: Theorien über die Nord-Süd-Konfliktformationen und ihre Bearbeitung, in Politische Vierteljahresschrift 31, Sonderheft 21, S. 330-352.

Entschließung des Rates und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung (1991) in Rat der EG. Mitteilung an die Presse, 28. November 1991.

Erdmann, Gero (1993a) Demokratisierung in Afrika und Menschenrechtskonditionalität der Entwicklungshilfe, in Tetzlaff, Rainer (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung, Bonn, S. 123-148.

Erdmann, Gero (1993b) Menschenrechtskonditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik - Handlungsalternative für NRO? in Deutsche Welthungerhilfe (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit in Theorie und Praxis, Bonn, S. 21-25.

Erdmann, Gero (1995) Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt, Bochum, November 1995.

Eßer, Klaus (1994) Lateinamerika - Europa: Anforderungen an die Handels-, Investitions- und Entwicklungsbeziehungen, in BMZ, Entwicklungspolitik Materialien Nr. 89, S. 51-93.

EURO-CIDSE News Bulletin, versch. Ausgaben.

Europäisches Parlament (1993), Bericht des Ausschusses für Entwicklung und Zusammenarbeit über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 (Berichterstatterin Barbara Simons, Brüssel, 15. September 1993 (PE 204.967/endg.).

Falk, Rainer (1995) Ein euro-mediterraner Wirtschaftsraum? in Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst 2/1995, S. 1-3.

Fischer, Bernhard (1993) Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft vor und nach Maastricht, Hamburg (HWWA-Report Nr. 127).

Focke, Katharina (1980) Von Lomé 1 zu Lomé 2, Luxemburg.

- Foroutan, Faezeh* (1992) Regional integration in sub-Saharan Africa: Past experience and future prospects, Paper presented at World Bank and CEPR Conference on new dimensions in regional integration, Washington, D.C.
- Foroutan, Faezeh und Lant Prichett* (1993) Intra-sub-Saharan Africa Trade: Is it too little? in *Journal of African Economies* 2,1,1993, S. 74-105.
- Francois, Joseph F., B. McDonald und H. Nordström* (1995) Assessing the Uruguay Round, Paper Presented at the World Bank Conference „The Uruguay Round and the Developing Countries“, Jan. 26-27, 1995, Washington, D.C..
- Frisch, Dieter* (1989) 1992 and the developing countries, in *Trócaire Development Review*, S. 9-24.
- Frisch, Dieter* (1990) Lomé IV: bis ins Jahr 2000, in Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), *Lomé IV*, Bonn: Materialien Nr. 82, S. 13-16.
- Frisch, Dieter* (1993) Zur Neuverteilung der Aufgaben in Europa. Anmerkungen zu den Thesen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, in *E+Z. Entwicklung und Zusammenarbeit* 34,9, 1993, S. 231-233.
- Gesetz zum Dritten AKP-EWG-Abkommen von Lomé vom 8. Dezember 1984*, in *Bundesgesetzblatt* 1986, Teil II, Nr. 2 vom 15.1.1986, S. 29-99.
- Giri, Jacques* (1993), Rompre avec un demi-siècle d'antidéveloppement, in *Politique Africaine* 49, S. 93-105.
- Grawert, Elke* (Hrsg.) (1994) Wandern oder bleiben? Veränderungen der Lebenssituation von Frauen im Sahel durch die Arbeitsmigration der Männer, Münster/Hamburg (Bremer Afrika Studien Nr. 8).
- Grilli, Enzo, R.* (1993), *The European Community and the developing countries*, Cambridge.
- Guillaumont, Patrick und Sylviane Guillaumont* (1994) *Ajustement et développement*, Paris (CERDI).
- Halbach, Axel J.* (1993) Keine Chance für Afrika? Zum Strukturwandel der deutschen Direktinvestitionen, in *Nord-Süd aktuell* 7,3,1993, S. 478-482.
- Hansohm, Dirk und Robert Kappel*, (21994) Schwarz-weiße Mythen - Afrika und der entwicklungspolitische Diskurs, Münster/Hamburg (Bremer Afrika Studien Nr. 5).
- Hardy, Chandra* (1992) The prospects for intra-regional trade growth in Africa, in F. Stewart, S. Lall et al (eds), *Alternative development strategies in subsaharan Africa*, Houndsmill, London, S. 426-444.

- Harrold, Peter* (1995) The impact of the Uruguay Round on Africa: Much ado about nothing?, Paper Presented at the World Bank Conference „The Uruguay Round and the Developing Countries“, Jan. 26-27, 1995, Washington, D.C.
- Hartmann, Christof* (1995) Demokratisierungsprozesse in Afrika und die europäische Entwicklungspolitik, in *Nord-Süd aktuell* 11,3,1995, S. 425-434.
- Hein, Wolfgang* (Hrsg.) (1994) Umbruch in der Weltgesellschaft - auf dem Wege zu einer „Neuen Weltordnung“? Hamburg.
- Heinz, Wolfgang S.* (1993) Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik, in *Tetzlaff, Rainer* (Hrsg.), *Menschenrechte und Entwicklung*, Bonn, S. 97-122.
- Heinz, Wolfgang, Hildegard Lingnau und Peter Waller* (1995) Evaluation of EC positive measures in favour of human rights and democracy (1991-1993), Berlin.
- Herrmann, Roland* (1990) Economic effects of financial stabilization schemes in the EC's development policy, Gießen.
- Herrmann, Roland* (1991) Financial stabilization schemes in the Lomé Convention, in *M. Schulz* (ed.), *ACP-EEC: Partners in cooperation*, Saarbrücken, S. 99-143.
- Hillebrand, Ernst* (1994) Nachdenken über Zivilgesellschaft und Demokratie in Afrika, in *Internationale Politik und Gesellschaft* 1/1994, S. 57-70.
- Hinzen, Eckhardt* (1995), Promotion of industry and foreign investment in Africa, in *Nord-Süd aktuell* 9,3,1995, S. 416-421.
- Hoekmann, Bernard* (1995) The WTO, the EU and the Arab world, London (CEPR Discussion Paper Series No. 1226).
- Horner, Simon* (1994) Joint Assembly meets in Strasbourg. Spotlight on Lomé IV mid-term review, in *The Courier* 144, March-April 1994, S. 5-9.
- Hrubesch, Peter und Uta Möbius* (1993), Bananenfestung Europa, in *DIW Wochenbericht* 60,14,1993, S. 175-179.
- Hugon, Philippe* (1992) Marginalisation et intégration en Afrique dans un contexte d'unification européenne, in *Mappa, Sophia* (Hrsg.), *L'Europe des douzes et les autres. Intégration ou auto-exclusion?* Paris, S. 321-361.
- Hugon, Philippe* (1993) *L'économie de l'Afrique*, Paris.
- Human Rights Watch Africa* (1994), Nigeria: „The dawn of a new dark age“, New York (October 1994, Vol. 6, No.8).
- Huybrechts, André* (1995) Evolutions de la coopération industrielle ACP/UE et perspectives, in *ECDPM/ BADC, Future prospects for industrial cooperation between the European Union and the ACP states*, Maastricht (European Centre for De-

velopment and Policy Management und Administrative Générale de la Coopération au Développement), S. 36-62.

Illy, Hans F. (1993) Die Weltbank und Armutsbekämpfung in der Dritten Welt, Bonn (Germanwatch, Arbeitspapier Nr. 3).

Illy, Hans F. (1994) Strukturanpassungsprogramme und institutionelle Reformen in Afrika - Stumpfe Waffen der Weltbank? in Walter S. Koch (Hrsg.), Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika, München, S. 89-107.

Jochem, Axel und Friedrich L. Sell (1995) Die realwirtschaftliche Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten: Ein Beispiel für Politikversagen, in Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 40, S. 59-88.

Kammler, Eva, Marion Pape und Andreas Noack (1995) Herkunftsländerheft Nigeria, Bremen.

Kappel, Robert (1992) Delinking Africa? African cooperation perspectives with the European Communities, in African Development Perspectives Yearbook 2, Münster, Hamburg, S. 344-376.

Kappel, Robert (1993) Future prospects for the CFA Franc Zone, in Intereconomics 28,6, S. 269-278.

Kappel, Robert (1994a) Afrikas Randsituation in der Weltgesellschaft und die Perspektiven für strategische Kooperation, in Wolfgang Hein (ed.), Umbruch in der Weltgesellschaft - auf dem Wege zu einer „Neuen Weltordnung“? Hamburg, S. 191-236.

Kappel, Robert (1994b) Vom post-kolonialen Modell zur strategischen Kooperation? Halbzeitbilanz des Lomé-IV-Vertrages, in Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, Sonderdienst 3-4, 11. Juli 1994, S. 1-8.

Kappel, Robert (1994c), Industrialisierung oder De-Industrialisierung in Afrika, in Nord-Süd aktuell 8,4,1994, S. 617-636.

Kappel, Robert (1995) Kern und Rand in der globalen Ordnung. Globalisierung, Tripolarität, Territorium und Peripherisierung, in Peripherie 15, 59/60,1995, S. 79-117.

Kappel, Robert (1996a), Kern und Rand. Postkoloniale Kooperation Europa und Afrika, Münster/Hamburg (i.E.).

Kappel, Robert (1996b) Africa's marginalisation in world trade as a result of the Uruguay Round Agreements, in Intereconomics 1/1996, S. 38-42.

Klingebiehl, Stephan (1992) Fünfzehn Jahre AKP-EWG-Zusammenarbeit: Zielsetzungen, Instrumente, Ergebnisse, in Nuscheler, Franz und Otto Schmuck (Hrsg.), Die Süd-Politik der EG, Bonn, S. 111-125.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1986) Zehn Jahre Lomé. Geschichte der Partnerschaft AKP-EWG, 1976-1985, Brüssel (SEK(86) 1295, 22. Juli 1986).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1988) Das STABEX-System, Europa-Information, DE 59, Mai 1988, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1989) Viertes Abkommen von Lomé, Brüssel, Dezember 1989 (P-29).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1990a), Lomé IV 1990-2000. Hintergrund, Neuerungen, Verbesserungen, Brüssel, März 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1990b), Beziehungen zu Lateinamerika und Asien, Brüssel, März 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1990c), Lomé IV 1990-2000. Hintergrund, Neuerungen, Verbesserungen, Brüssel, März 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1990d), Das Südliche Afrika und die Europäische Gemeinschaft, Brüssel (DE 65), Dezember 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992) Die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000. Konsequenzen des Vertrages von Maastricht, Brüssel (SEK(92) 915 endg.) (15. Mai 1992).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993a) Die EG als Welthandelspartner, Europäische Wirtschaft Nr. 52.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993b) Horizont 2000: Ermittlung der prioritären Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anhand einer Überprüfung der vom Entwicklungsrat seit 1991 verabschiedeten Texte, Brüssel (Kom(93) 123 endg.), 24. März 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1995) Die finanzielle Zusammenarbeit im Rahmen der Abkommen von Lomé, Brüssel, Luxemburg.
- Lingnau, Hildegard* (1991) Neue Elemente in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft zu Beginn der 90er Jahre, Berlin.
- Lingnau, Hildegard* (1993) Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in E+Z. Entwicklung und Zusammenarbeit 34,9, S. 239-241.
- Lingnau, Hildegard* (1996), Die Zukunft der Lomé-Kooperation im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union, in Peter Meyns (Hrsg.), Staat und Gesellschaft in Afrika. Erosions- und Reformprozesse, Münster/Hamburg (i.E.).
- Lister, Marjorie* (1988) The European Community and the developing world, Aldershot.

- Mair*, Stefan (1994) Klientelismus und Demokratiehemmnis in Afrika, in *Europa-Archiv* 8/1994, S. 231-238.
- Mansoor*, Ali (1992) Experiences of economic integration in sub-Saharan Africa, in *African Development Perspectives Yearbook 1990/91*, Münster /Hamburg, S. 420-452.
- Mbembe*, Achille (1993) Raubtiere und Reformen. Niedergang des Staates und Risiken der Demokratisierung, in *Lettre International*, Sommer 1993, S. 58-59.
- McCarthy*, Stephen (1994) Using aid to support private business, in *The Courier* 146, S. 58-59.
- McQueen*, Matthew und Christopher Stevens (1989) Trade preferences and Lomé IV, in *Development Policy Review* 7, S. 239-260.
- Medhanie*, Tesfatsion (1996) Lomé: Can it help reverse Africa's marginalisation, in P. Meyns (Hrsg.) *Staat und Gesellschaft in Afrika. Erosions- und Reformprozesse*, Münster/Hamburg (i.E.).
- Menck*, Karl Wolfgang (1992) Die Süd-Politik der EG vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Leitvorstellungen der Mitgliedstaaten, in Nuscheler, Franz und Otto Schmuck (Hrsg.), *Die Süd-Politik der EG*, Bonn, S. 79-92.
- Menck*, Karl Wolfgang (1996) Der Beitrag der Europäischen Union zur Überwindung von Armut und zur Förderung des Strukturwandels in Afrika südlich der Sahara, in Kappel, Robert (Hrsg.), *Weltwirtschaft und Armut*, Hamburg (i.E.).
- Menck*, Karl Wolfgang und Bernd Schnatz (1994), Perspektiven der Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika nach Aufhebung der Sanktionen, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* B31/94, S. 35-47.
- Menschenrechte*, Demokratie und Entwicklung (1993) in Rat der EG. Mitteilung an die Presse, 1663. Tagung des Rates, 25. Mai 1993.
- Meyer*, Sabine (1993) Halbzeit von Lomé IV: Ende eines Modells? in *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung* 12, 3.12.1993, S. 4.
- Meyns*, Peter und Franz Nuscheler (1993) Struktur- und Entwicklungsprobleme von Subsahara-Afrika, in Nohlen, Dieter und Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 4: Westafrika und Zentralafrika, Bonn, S. 13-129.
- Michailof*, Serge (1993) *La France et l'Afrique. Vade-mecum pour un nouveau voyage*, Paris.
- Molt*, Peter (1993) Chancen und Voraussetzungen der Demokratisierung Afrikas, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 12-13/1993, S. 13-21.
- Monga*, Célestin (1994) *Trade reform and exchange rate issues in the CFA Zone*, Boston (Boston University African Studies Center WP 195).

- Morazán, Pedro* (1994) Ausgerechnet Bananen, Siegburg (Südwind Materialien 3).
- NGDO-EC Liaison Committee*, Lomé IV Review NGO Briefing (no. 1-6), Brussels.
- Nuscheler, Franz* (1992a) Der Nord-Süd-Konflikt nach der Auflösung des Ost-West-Konflikts, in Nuscheler, Franz und Otto Schmuck (Hrsg.), Die Süd-Politik der EG, Bonn, S. 43-57.
- Nuscheler, Franz* (1992b) Struktur- und Entwicklungsprobleme der Karibik, in D. Nohlen und F. Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 3: Mittelamerika und Karibik, Bonn³1992, S. 272-314.
- Nuscheler, Franz* (1993) Menschenrechtliche Doppelstandards in der Entwicklungspolitik, in Tetzlaff, Rainer (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung, Bonn, S. 79-95.
- Nuscheler, Franz und Otto Schmuck* (1992, Europas Verantwortung in einer neuen Weltordnung, in Nuscheler, Franz und Otto Schmuck (Hrsg.), Die Süd-Politik der EG, Bonn, S. 279-302.
- Nuscheler, Franz und Otto Schmuck* (Hrsg.) (1992) Die Süd-Politik der EG, Bonn.
- ODI* (1995) EU aid post-Maastricht: Fifteen into one? in ODI Briefing Paper No. 2.
- OECD*. Organisation for Economic Co-Operation and Development (1992) Bericht 1992: Zusammenarbeit im Dienst der Entwicklung, Paris.
- OECD*. Organisation for Economic Co-Operation and Development (1994) Bericht 1994: Zusammenarbeit im Dienst der Entwicklung, Paris.
- Oestreich, Gabriele* (1990) Menschenrechte als Elemente der dritten AKP-EWG-Konvention von Lomé, Berlin.
- Page, Sheila und Michael Davenport* (1994) World Trade Reform. Do Developing Countries Gain or Lose, London.
- Parfitt, Trevor und S. Bullock* (1990) The prospects for a new Lomé Convention, in Review of African Political Economy 47, S. 104-116.
- Parfitt, Trevor W.* (1992) Lomé's forgotten agenda? EEC industrial cooperation with Africa, in African Development Perspectives Yearbook 1990/91, Münster/Hamburg, S. 377-409.
- Ravenhill, John* (1985) Collective Clientelism: The Lomé Conventions and North-South Relations, New York.
- Ravenhill, John* (1993) When weakness is strength: The Lomé IV negotiations, in Zartman, William I. (Hrsg.), Europe and Africa. The new phase, Boulder, London, S. 41-61.

- Reithinger, Anton* (1995) Probleme und Perspektiven Europäischer Entwicklungspolitik, in Nord-Süd aktuell 11,3,1995, S. 387-394.
- Repnik, Hans Peter* (1990) Lomé IV - Ein großer Schritt nach vorn, in Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Lomé IV, Bonn: Materialien Nr. 82, S. 9-11.
- Scharlowski, Boris* (1995) Chancen und Grenzen des Fairen Handelns am Beispiel der Bananen, in Peripherie 59/60, S. 140-154.
- Schlußfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Durchführung der EntschlieÙung von 1991 über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung*, 1992; in Rat der EG. Mitteilung an die Presse 10083/92, 1619. Tagung des Rates, 18. November 1992.
- Schmuck, Otto* (1992a) Die Süd-Politik der Europäischen Gemeinschaft: Entstehung, Motive, Instrumente und Widersprüche, in Nuscheler, Franz und Otto Schmuck (Hrsg.), Die Süd-Politik der EG, Bonn, S. 17-41.
- Schmuck, Otto* (1992b) Die entwicklungspolitischen Entscheidungsverfahren in Brüssel und Strassburg, in Franz Nuscheler und Otto Schmuck (Hrsg.), Die Süd-Politik der EG, Bonn, S. 93-110..
- Schulz, Manfred* (Hrsg.) (1991) ACP-EEC: Partners in cooperation, Saarbrücken.
- Siebold, Thomas* (1995) Die soziale Dimension der Strukturanpassung - eine Zwischenbilanz, Duisburg (INEF Report Nr. 13).
- Simons, Barbara* (1990) Das vierte Abkommen von Lomé: Eine Bewährungsprobe, in Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Lomé IV, Bonn: Materialien Nr. 82, S. 17-19.
- Sorsa, Piritta* (1995) The burden of Sub-Saharan African own commitments in the Uruguay Round - Myth or reality, Geneva (IMF Working Paper WP/95/48).
- Spittler, Eberhard* (1994) Funktionsanalyse, Wirksamkeit und Alternativen der Sysmin-Regelung in den AKP-EWG-Abkommen von Lomé, Baden-Baden.
- Stevens, Christopher* (1993) Europe and development policy after Masstricht, in Development Insights 11 (1993) S. 1-4.
- Stevens, Christopher und Jane Kennan* (1994) How will the EU's response to the GATT Round effect developing countries, IDS Working Paper No. 11, Brighton.
- Stoneman, Colin* (1990) Die CDI und die industrielle Zusammenarbeit, in Lomé Briefing 12, S. 11-15.
- Tetzlaff, Rainer* (1993) Die 'Universalität' der Menschenrechte in Theorie und Praxis, in Tetzlaff, Rainer (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung, Bonn, S. 11-52.

Tetzlaff, Rainer, Hrsg. (1992) Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, Hamburg.

The Courier (ed. ACP-EU), versch. Ausgaben.

Tovias, Alfred (1990) The European Communities' single market. The challenge of 1992 for sub-Saharan Africa, Washington, D.C. (World Bank Discussion Papers No. 100).

Traube, Günther (1993) Festung oder offenes Haus? Der europäische Binnemarkt und seine Auswirkungen auf den EG-Handel mit Entwicklungsländern, in Nord-Süd aktuell 7,4,1993, S. 660-673.

UNCTAD (1995) Foreign direct investment in Africa, New York, Geneva.

UNIDO (1989) Industrialization in ACP-countries, Vienna.

van't Oever, Siem und David Renkema (1993) Stabex in motion, Den Haag (Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries).

van der Hoeven, Rolph (1992) External dependence and long-term development, in G.A. Cornia, R. v.d. Hoeven et al. (eds), Africa's recovery in the 1990s, Houndsmill, London, S. 272-295.

Waller, Peter P. (1993) Die Menschenrechtsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit, in Tetzlaff, Rainer (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung, Bonn, S. 53-78.

Walter, Bernhard (1994) Die Auswirkungen der EU-Agrarexportsubventionen auf die Landwirtschaft der Entwicklungsländer am Beispiel der Getreideexporte nach Afrika, Frankfurt (epd Entwicklungspolitik, Materialien 1/94).

Walter, Bernhard (1996) Negativeffekte der subventionierten EU-Agrarexporte auf die Landwirtschaft und Ernährungssicherheit in Kenia und Äthiopien, in epd-Entwicklungspolitik 1/2,1996, S. III-XXXII.

Weidmann, Klaus (1991) Die EG-Entwicklungspolitik in Afrika, Baden-Baden.

Weiland, Heribert (1995) Der schwierige Weg zur Demokratie in Afrika: Voraussetzungen, Chancen und Rückschläge in Koch, Walter S. (Hrsg.), Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika, München, S. 15-40.

Weltbank (1995) Weltentwicklungsbericht 1995, Washington, D.C.

Wiemann, Jürgen (1994) Entwicklungspolitik nach der Uruguay-Runde. Ergebnisse der GATT-Verhandlungen und Schlußfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Berlin (DIE).

Wissenschaftler Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1993) Europäisierung der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: BMZ aktuell, März 1993.

Wuppermann, Beatrix (1979) Exporterlösstabilisierung: Konzeptionen im Vergleich - UNCTAD IV, Abkommen von Lomé, Internationaler Währungsfonds Bonn (FES: Arbeiten Nr. 76).

Yeats, Alexander J. (1994) What are OECD Trade Preferences Worth to sub-Saharan Africa? World Bank Policy Research Working Paper No. 1254, Washington, D.C.

Zartman, William I. (ed.) (1993) Europe and Africa. The new phase, Boulder, London.