

führung, neue Grundsätze für die finanzielle Zusammenarbeit – rollierende Programmierung und Zusammenfassung der Instrumente auf eine langfristige Programmierungsfazität sowie eine Investitionsfähigkeit – sowie die Stärkung des politischen Dialogs.

Auf der Mikroebene ist der Beitrag zur Armutsbekämpfung von Peter Ay und Robert Kappel angesiedelt. Die Autoren befassen sich mit den Konzepten, die von der EU in den letzten Jahren gefahren wurden, um zur Verringerung der Armut beizutragen. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Bedeutung partizipative Ansätze (dezentralisierte Kooperation) in der konkreten Umsetzung der Armutsprojekte hatte. Die Autoren legen dar, daß die Instrumente Mikroprojekte, dezentralisierte Kooperation und die Hauptträger Nicht-Regierungsorganisationen weniger Unterstützung erhalten als die Ankündigungen erwarten lassen.

Robert Kappel

Journal für Entwicklungspolitik XV/2, 1999, S. 247–256

Robert Kappel

Die entwicklungspolitischen Fehlleistungen des Kooperationsmodells von Lomé

1. Einleitung

Die Tatsache, daß nach Jahrzehnten internationaler Zusammenarbeit immer noch mehrere hundert Millionen Menschen nicht die Mindestanforderungen für das tägliche Überleben decken können, machte in den letzten Jahren Armutsbekämpfung in nationalen und internationalen Strategien der Entwicklungspolitik zu einer der wichtigsten Zielsetzungen. Auch die Europäische Union hat sich zu Beginn der sog. „Lomé-Kooperation“ mit den AKP-Ländern (Afrika – Karibik – Pazifik) diesem Ziel verpflichtet, obwohl sie über einen sehr langen Zeitraum diese Ziele der Kooperation offenbar aus strategisch-politischen und ökonomischen Gründen aus den Augen verloren hatte.

Im folgenden werden einige Aspekte auf der Makroebene und vor allem die Folgen der ökonomischen Steuerung im Kooperationsmodell behandelt, und die Frage aufgeworfen, ob die „Lomé-Kooperation“ dem Ziel von Entwicklung und der Armutsbekämpfung gedient hat. Dies Modell gilt vielen Beobachtern immer noch als Vorzeigemodell, vor allem von Nicht-Regierungsorganisationen werden die Vorzüge der Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten betont (vgl. z.B. Bossuyt 1995). In den letzten Jahren haben jedoch zahlreiche Experten aus unterschiedlichen Motiven für eine Veränderung des Modells plädiert. Einige sehen in dem Modell eine Verfestigung einer post-kolonialen Kooperation, die lediglich den Interessen der EU nütze, andere sehen zu viele planerische Elemente, die dringend einer Liberalisierung bedürfen. Insgesamt ist das Modell jedoch in eine Krise hineingeraten, weil die AKP-Länder an überkommenen Ausgleichsmassnahmen festhalten und die EU durch die neuen Herausforderungen in Osteuropa, im Mittelmeer sowie vor allem im Globalisierungsprozess neue Handlungsspielräume erschließen möchte. Die AKP-Länder sind trotz aller Kooperationsrhetorik zu einem lästigen Partner für die EU geworden. Lästig, weil diese Länder, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur geringe wirtschaftliche Fortschritte gemacht haben. Insbesondere Afrika befindet sich in einer Spirale von Gewalt und Unterentwicklung, ohne daß positive Perspektiven – auch bei verstärkten Kooperationsanstrengungen – abzusehen sind (vgl. Kappel 1999a). Dazu hat die EU nicht zuletzt durch ihre falschen Weichenstellungen selbst beigetragen.

2. Grundlegende Entwicklungsprobleme in AKP-Staaten

Um eine Bewertung vornehmen zu können, wäre es sinnvoll, sich die strukturellen ökonomischen Probleme der AKP-Staaten genauer anzuschauen. Dies kann im Rahmen dieses Beitrags indes nicht geschehen. Es sei nur so viel angemerkt (vgl. im Detail Kappel 1999b): Die meisten AKP-Länder werden im Globalisierungsprozess voraussichtlich weiter marginalisiert. Marginalisierung ist ein Prozeß, in den die AKP-Staaten durch den Kolonialismus und auch die post-koloniale Phase weiter hineingeraten sind. Die Vertiefung dieser Marginalisierung hat natürlich zahlreiche Ursachen (vgl. grundlegend Elsenhans 1997), aber es läßt sich konstatieren, daß im wesentlichen die Rentenorientierung der Staatsklassen und die in den ehemaligen „Mutterländern“ existierenden partikularen Interessen zur Verfestigung von Marginalität beigetragen haben. Dies wird besonders deutlich an der französischen „chasse gardée“, die die frankophonen Länder in eine Isolierung aufgrund partikularer merkantilistischer und geo-strategischer französischer Interessen hineingeraten ließ. Die strukturelle Unterentwicklung läßt sich zudem an der weiterhin sehr einseitigen Export- und Importstruktur, die im wesentlichen dem Modell der Unterentwicklung von Samir Amin (1973) entspricht, verdeutlichen: Die Struktur der Importe ist seit vielen Jahrzehnten relativ konstant, von herausragender Bedeutung sind Fertigwaren, Investitionsgüter, Öl sowie Nahrungsmittel. Bei der Ausfuhr dominieren landwirtschaftliche, mineralische und fossile Rohstoffe. Zahlreiche strukturelle Benachteiligungen existieren gerade bei dieser Exportstruktur. Nur wenige Länder konnten Dutch Disease vermeiden, bzw. verringern. Fast kein afrikanisches Land ist in globale Wertschöpfungsketten eingebunden. Einige haben in Nischen reüssiert. Die strukturelle Marginalisierung zeigt sich auch an der Tatsache, dass bis heute ein überwiegender Anteil des Außenhandels mit der EU abgewickelt wird und die meisten AKP-Länder damit in einer ökonomischen Schieflage verbleiben. Durch die *Liberalisierung des Welthandels* werden die meisten AKP-Länder nun noch weiter in die Randlage hineingedrängt. Lediglich einige wenige Länder, die zur Gruppe der Emerging Economies (EE) – wie z.B. Côte d'Ivoire, Mauritius, Botswana, Südafrika, Senegal und Ghana (vgl. Guillaumont/Guillaumont Jeanneney/Varoudakis 1999) können die Liberalisierung nutzen. Durch die post-koloniale Protektionspolitik im Rahmen von Lomé sind die meisten Länder in eine kaum überwindbare strukturelle Heterogenität geraten. Endogene Wirtschaftspotentiale lassen sich kaum, mit Ausnahme der problematischen Rohstoff- und Agrarexporte, noch entwickeln, sind doch alle Importe aus dem Ausland preisgünstiger auf den Weltmärkten erhältlich. Viele der AKP-Staaten geraten deshalb in eine Entwicklungsfalle, aus der sie nicht ohne weiteres herausfinden können. Die Folge ist, dass viele Länder einen steigenden Anteil von Entwicklungshilfe benötigen, um sich überhaupt über Wasser halten zu können. Besonders krass sind die Verhältnisse in Mosambik und Tanzania, wo ohne Entwicklungshilfe „nichts mehr laufen würde“. Da die meisten AKP-Staaten lediglich unverarbeitete Produkte auf den Weltmärkten anbieten, sind

sie für diese Märkte typischen Preisschwankungen ausgesetzt. Diese *Terms-of-Trade-Schocks (TOT)* stellen ein ungünstiges makro-ökonomisches Umfeld für wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung dar. Der damit häufig verbundene Rückgang der Exporte korreliert in vielen Ländern mit einer massiven Reduzierung der Importe, was Produktionsengpässe verursachte. Da fast alle AKP-Staaten (sogar Südafrika) aufgrund nicht vorhandener Kapitalgüterproduktion auf die Importe von Maschinen, Fabriken, Vorprodukten etc. angewiesen sind, sind sinkende TOT besonders entwicklungsfeindlich. Exporte können unter solchen Umständen nur dann ausgedehnt werden, wenn die entsprechenden Importe finanziert werden können. Zur Kapazitätserweiterung und Expansion der Exportsektoren sind Devisen zu erwirtschaften, die zum Erwerb von Kapitalgütern, die nicht lokal produziert werden können, dienen. Auswirkungen dieser Schocks zeigen sich auch in den Schwankungen des BIP und damit den Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerungen. Die Wachstum und Entwicklung behindernden Commodity TOT sind nicht nur Ausdruck einer von AKP-Staaten kaum beeinflussbaren Preisbildung, sondern beruhen auf fehlgeleiteten Handelspolitiken, die Exporte besteuerten und Exportdiversifizierung nicht gerade stimulierten. Industrieunternehmer und Farmer wurden durch die Besteuerung ihrer Produkte, durch die Überbewertung der Währungen und auch durch staatliche Aufkauf- und Exportmonopole daran gehindert, sich den Anforderungen des Weltmarktes anzupassen. Das Lomé-Abkommen hat durch seine Instrumente dieser Entwicklung sogar Vorschub geleistet. Die Hoffnungen, durch die Strukturanpassungsprogramme (SAP) der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) aus der Krise heraustreten zu können, haben sich nicht voll erfüllt. Einige Länder haben durchaus positive Wachstumsraten zu verzeichnen, aber Unterentwicklung dominiert (vgl. Kappel 1999a). Der Anpassungsdruck auf die AKP-Länder wächst, aber es besteht nur geringe Hoffnung auf tiefgreifende Veränderung. Krisenverstärkende wie krisenmildernde Entwicklungen kristallisieren sich heraus. Zudem haben SAP nur in seltenen Fällen zu Wirtschaftswachstum geführt.

Grundlegende strukturelle Faktoren der Unterentwicklung behindern die Entwicklung der AKP-Staaten: Dazu gehören die schwache industrielle Basis, die Verschuldungsproblematik, niedrige Produktivitäten und das extrem niedrige Niveau der „human resources“ sowie Braindrain und Kapitalflucht. Die entscheidenden Variablen für Wachstum und Entwicklung sind mit Ausnahme der EE negativ bzw. nur schwach ausgeprägt.

Schwache Institutionen, Rentenorientierung der Staatseliten, politische Instabilität und „informelle Wertemuster“ vereiteln flexible Anpassungsstrategien. Hohe Transaktionskosten entstehen. Die Folgen dieser Schwächen zeigen sich in Informalität, Illegalität und Kriminalität. SAP verstärken diese Prozesse auf der einen Seite durch die Schwächung des Rentenstaates, auf der anderen Seite jedoch tragen sie zu einem Prozeß der schnellen Veränderung bei. Die europäische Entwicklungshilfe begünstigt Rentenaneignung und scheint vielfach eher die Informalität von Staat und Gesellschaft zu stärken als abzumildern.

3. Europas Kooperation mit den AKP-Ländern nach den Maastricht-Verträgen

Als am 15. Dezember 1989 das vierte Lomé-Abkommen geschlossen wurde, hatten sich die weltpolitischen Bedingungen erheblich verändert. In den danach folgenden zehn Jahren wurden grundlegende Weichenstellungen vorgenommen. Seit 1998 finden erneut Verhandlungen über die Zukunft der Lomé-Kooperation statt. Verfahren wird nach den Maastrichter-Verträgen, die in Artikel 130 u bis 130 y die Kooperationsziele umreißen: (a) Die Demokratie solle gefördert werden – (b) Die Dritte Welt solle harmonisch in die Weltwirtschaft integriert werden – (c) Die Armut solle vorrangig bekämpft werden – (d) Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sei erforderlich. Im „Grünbuch“ von 1996 (EU-Kommission 1996) werden zahlreiche Optionen für den Verhandlungsdialog mit den AKP-Staaten vorgelegt. Da die Kooperation mit den AKP-Staaten als nicht sehr erfolgreich angesehen wird, wird ein grundlegender Wandel empfohlen (vgl. insgesamt GEMDEV 1997 und GEMDEV 1999). Dies schlägt sich auch in den 1998 begonnen Verhandlungen nieder. Das neue Verhandlungsmandat stellt in den Mittelpunkt Überlegungen zu den Rahmenbedingungen. Die EU folgt damit neueren Erkenntnissen, wonach die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Good Governance, Institutionelle Reformen, sowie wirtschaftliche Liberalisierung) entscheidende Parameter für eine Neuordnung auch der Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sollen dazu dienen, daß Wirtschaftsakteure, politische Organisationen und gesellschaftliche Gruppen die geschaffenen Handlungsspielräume nutzen, um Entwicklung herbeizuführen und Armut zu beseitigen. Führen Länder miteinander Krieg, sind dies ungünstige Bedingungen für Entwicklung. Frieden stellt also eine erste grundlegende Kategorie für Entwicklung dar. Natürlich ist dies nur eine der Voraussetzungen, die erfüllt sein muß, damit wirtschaftliche und soziale Entwicklung überhaupt möglich ist. Was die Wirtschaftskooperation angeht, folgt die EU weitestgehend den Gedanken der Weltbank. Ausgehend von zu schaffenden positiven Rahmenbedingungen können auch die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Dabei verfolgt die EU drei Prinzipien:

1. Der *Partnerschaftsgedanke* betont, daß nur über gemeinsame Abstimmungen der Politik sowie über das Commitment und „Ownership“ der AKP-Regierung positiv agiert werden kann. Der Partnerschaftsgedanke schlägt sich auch in einer verstärkten Einbindung des Konzepts der dezentralisierten Kooperation (KDK) nieder.
2. Über die *Rationalisierung der Instrumente* soll eine langfristige Programmierungsfazilität bei Zusammenfassung aller Instrumente des EEF geschaffen werden. Ziel ist es, die Mittel des Nationalen Indikativplans (NIP) in einem Base-Case festzulegen. Für Länder mit Commitment werden die Mittel erhöht (High-Case). Unter den High Case fallen auch Mittel aus Stabex, sobald Probleme bei den Exporterlösen auftreten. Zusätzlich kann auch

Nothilfe gegeben werden. Die Investitionsfazilität soll über die Europäische Investitionsbank koordiniert werden.

3. Was den Handelsbereich betrifft, strebt die EU ein Rahmenabkommen an, das auf ein Freihandelsabkommen hinausläuft (vgl. die Beiträge von Stöckl-Pukall und Wolf).

4. Die Lomé-Instrumente und ihre Wirkungen

Im folgenden wird auf einige besonders wichtige Ergebnisse der Entwicklungskooperation der Makroebene eingegangen:

Handel: 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. Freiwillige Exportbeschränkungen und die Ursprungsregeln behindern die Diversifizierung der AKP-Staaten. Das Handelspräferenzabkommen ist der Veränderung der Produktions- und Exportstruktur in Richtung Diversifizierung der industriellen Produktion und der Exporte nicht förderlich gewesen. Verschiedene Vorschläge zur Begünstigung der Exportdiversifizierung wurden unterbreitet, wie Verbesserung der tarifären Präferenzen, Aussetzen von Importquoten und zusätzliche Entwicklungshilfe zur Produktionsdiversifizierung. Diese Instrumente werden den Diversifizierungsprozeß jedoch nicht beschleunigen können, weil das Problem der AKP-Produzenten nicht der Marktzugang ist, sondern die zu teure Produktion, zu niedrige Produktivitäten, die unzureichenden Kenntnisse der Nachfragemärkte, die schwach entwickelte Produktpalette und die Behinderung der exportorientierten verarbeitenden Industrie durch reformunfähige Staaten. Nur bei wenigen Produkten (abgesehen von den Rohstoffen) haben Unternehmer aus den AKP-Staaten komparative Wettbewerbsvorteile erzielen können (z.B. Kleidung, Kunstgewerbe). Die Beschlüsse der Uruguay-Runde und der WTO haben die Weltmärkte noch weiter liberalisiert, so daß die meisten Lomé-Länder im Handel noch weiter Anteile verlieren werden. Das Präferenzabkommen ist umstritten, zum einen weil es die Diversifizierung behindert hat, zum anderen weil es den WTO-Beschlüssen widerspricht. Über kurz oder lang wird das Lomé-Präferenzabkommen Gegenstand erneuter Beratungen zwischen WTO und der EU sein. Es erweist sich heute als eines der zentralen Entwicklungshemmnisse der meisten AKP-Staaten. Die Strategie, über präferentiellen Handel höhere Exporterlöse zu erzielen und Armut zu beseitigen, hat ihr Ziel verfehlt.

Finanzielle und technische Kooperation: Angesichts von Armut und Unterentwicklung spielen Entwicklungshilfegelder der EU neben den nationalen Maßnahmen in den einzelnen EU-Staaten grundsätzlich eine sehr wichtige Rolle. Die *Entwicklungshilfe* der EU im Rahmen der Lomé-Vereinbarungen wurde seit 1975 stark ausgeweitet. Die gesamte Finanzhilfe der EU (hinzu kommen die bilateralen Mittel der einzelnen EU-Staaten) umfaßte in Lomé IV/2

(1995–2000) ein Volumen von 14,8 Mrd. ECU. Seit dem siebten EEF werden die Mittel ausschließlich als nicht-rückzahlbare Zuschüsse vergeben. Lediglich für die Mittel der Europäischen Investitionsbank (EIB) treten Zinsbelastungen auf, so daß der Zuschußanteil des 7. EEF bei ca. 92% lag. Die Auszahlungen aus dem EEF sind seit 1994 rückläufig, was vor allem mit der späten Ratifizierung des 8. EEF durch die EU- und AKP-Mitgliedstaaten zu tun hat. Regional verteilt sich die gesamte EU-Hilfe (Mittel aus der bilateralen Entwicklungshilfe plus 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 der AKP-Staaten festzustellen.

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 Mikroprojekte, industrielle Zusammenarbeit, Entwicklung des Handels und des Fremdenverkehrs, kulturelle Zusammenarbeit, Bildung und Ausbildung und Strukturanpassungsprogramme. Der Anwendungsbereich der programmierten finanziellen und technischen Zusammenarbeit erstreckt sich auf alle genannten wirtschaftspolitisch relevanten Bereiche. Dazu kommen ferner sektorale Entwicklungs- und Einfuhrprogramme. Hierbei handelt es sich zumeist um indirekte Budgethilfen, die den Ländern Deviseneinsparungen bei notwendigen Importen ermöglichen. 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. Der Stabilisierungsfonds für landwirtschaftliche Exportprodukte (STABEX-System) und der Sonderfonds für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN) sind wesentliche Bausteine des Kooperationsabkommens zwischen der EG und den AKP-Ländern.

Das *STABEX-System* 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 gewissem Umfang ausgleichen. Die Mittel betrugen in Lomé IV/2 1,8 Mrd. ECU. Die EU hat in Lomé IV eine stärkere Kontrolle über die Verwendung der Mittel, wobei diese insb. zur Diversifizierung eingesetzt werden sollen, durchgesetzt. Bis 1990 wurden die ausgezahlten Mittel teilweise für andere Zwecke als die vorgesehenen ausgegeben. Den Bauern kamen sie nicht oder nur selten zugute.

Obwohl das STABEX-Subventionssystem einen Beitrag zum Ausgleich von Erlösminderungen leistet, und damit auf den ersten Blick als sinnvolles Instrument angesehen werden könnte, sind die langfristigen Wirkungen eher negativ (vor allem Verfestigung der einseitigen Aussenhandelsstrukturen), zumal es auch einige wesentliche Schwächen hat: a) Die Gesamtzahlungen sind auf

bestimmte Plafonds begrenzt, so daß extreme Erlössenkungen nicht aufgefangen werden konnten. b) Die Zahl der einbezogenen Produkte ist begrenzt, es fehlen die Agrarprodukte, die durch die EG-Marktornungen gestützt werden. c) Durch die Festlegung einer Abhängigkeitsgrenze (5%) besteht kaum ein Anreiz zur Diversifizierung. Die von STABEX begünstigten Länder konzentrieren sich noch stärker auf die Produktion der STABEX-Güter und verfestigen damit monokulturelle Strukturen. Länder, die die Abhängigkeitsschwelle z.B. durch die Diversifizierung ihrer Produktpalette unterschreiten, werden faktisch bestraft. d) 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. e) STABEX-Transfers stellen einen Einkommenstransfer an die Regierung dar, sie sind Entwicklungshilfe ohne Lieferbindung. Sie sind in den AKP-Ländern besonders willkommen, weil sie nicht konditioniert sind. Insgesamt sind die Wirkungen von STABEX-Zahlungen eher schwach und begünstigen nur wenige Länder, die zumeist eher zu den Middle Income Countries (Ländern mit höheren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen) gehören. Da STABEX sich an Waren ausrichtet und nicht an den Kriterien für Unterentwicklung, z.B. Pro-Kopf-Einkommen des jeweiligen Landes, ist die Lomé-IV-Reform ein Beitrag eher zur Verbesserung der Lage der Länder mit mittleren Einkommen (vgl. Köhler-Raue 1999).

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 des Fonds geht vor allem auf das Interesse der EU zurück, eine möglichst reibungslose Zufuhr an Rohstoffen zu sichern. Er stellt im Lomé IV/2-Abkommen bei Erlösausfällen für neun mineralische Rohstoffe 575 Mio. ECU zur Verfügung. Die SYSMIN-Mittel stellen ein Anreizsystem für höhere Produktion von SYSMIN-Produkten dar. Sie wirken somit nicht in Richtung Diversifizierung.

STABEX und SYSMIN wurden bislang als heilige Kühe der Kooperation angesehen, bedürfen aber einer grundlegenden Reform. Kritische Bewertungen legen die Streichung dieser Instrumente nahe, da die positiven Auswirkungen für relativ wenige Länder, die von dem Instrument Gebrauch machen können, die langfristig negativen Wirkungen nicht aufheben können.

Industrieförderung: In Artikel 17 des Lomé-IV-Vertrages wird als Ziel der Industrialisierung ein sich selbst-tragendes Wachstum und eine ausgewogene und vielfältige Entwicklung genannt. Insbesondere unterstützt werden soll die vertikale und horizontale Diversifizierung der Volkswirtschaften. Für diese Zielsetzung werden jedoch immer weniger Mittel zur Verfügung gestellt. Die Kooperation konzentriert sich konzeptionell auf den modernen Sektor. Daran ändern auch die Mittel für Mikroprojekte, die z.T. in die Förderung der Klein- und Mittelindustrie gehen, nur wenig.

Regionale Kooperation: 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. Für die sieben Regionen innerhalb der AKP-Staatengemeinschaft stehen regionale Indikativprogramme, die länderübergreifende Programme und Projekte finanzieren, zur Verfügung. Trotz einiger Fortschritte durch die Fördermaßnahmen im Rahmen von Lomé ist die regionale Kooperation zu wenig auf konkrete Förderung gerichtet, weil vor allem ein *traditioneller Projektansatz* verfolgt wird.

Strukturanpassungsprogramme: Die EU reagierte auf die Strukturanpassungsprogramme (SAP) mit einem Sonderprogramm zugunsten hochverschuldeter und armer AKP-Länder. Dieses Programm finanzierte seit 1988 rasch auszahlbare und nicht projektgebundene Hilfen. 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. Zudem sollen sie auf regionaler Ebene koordiniert werden, um den Intra-AKP-Handel zu vergrößern. Die im Rahmen der EU-SAP gebildeten Gegenwertmittel sollen schrittweise in die makro-ökonomische Konzeption der betreffenden Länder integriert werden. Der Einsatz der Gegenwertmittel reicht aber bei weitem nicht zur Kompensation der negativen Folgen der SAP aus.

Die AKP-Länder und die EU pflegen eine historisch gewachsene Netzwerkbildung, die allerdings strukturelle *Heterogenitäten, Asymmetrien und Blockierungen* gefördert hat. Die Kooperation sollte sich zum Ziel setzen, das Abgleiten der AKP-Staaten in die weitere Marginalisierung zu verhindern. Dies ist mit den Instrumenten der Makroebene 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 realisiert. 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 derzeitigen 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 entgegenstehen.

Abstracts

This contribution deals with macroeconomic aspects and economic piloting of the Lomé-cooperation. It is asked whether the Lomé-model has done something to develop ACP countries and whether it reduced poverty. The author argues

that the Lomé-model is far from being a model, it should instead be modified. Only a re-orientation of instruments can evade further economic marginalisation. Due to a misconception of instruments it was not possible to stop decline, and in some cases instruments gave wrong incentives which led to asymmetries and structural heterogeneities.

Dieser Beitrag befaßt sich mit Aspekten auf der Makroebene und vor allem mit den Folgen der ökonomischen Steuerung im Kooperationsmodell. Es wird die Frage aufgeworfen, ob die „Lomé-Kooperation“ dem Ziel von Entwicklung und der Armutsbekämpfung gedient hat. Obwohl dieses Modell vielen Beobachtern immer noch als Vorzeigemodell gilt, plädiert der Verfasser für die Veränderung des Gesamtkonzepts. Nur die Umorientierung der Instrumente könne das Abgleiten der AKP-Staaten in die weitere wirtschaftliche Marginalisierung verhindern helfen. Dies sei mit den eingesetzten makro-ökonomischen Instrumenten 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 strukturellen Heterogenitäten beitrugen.

Literatur

- Amin, Samir. 1973. Le développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique. Paris.
- Ay, Peter, Robert Kappel. 1999. Armutsbekämpfung in der Europäischen Entwicklungspolitik. Bonn (unveröff. Studie).
- Bossuyt, Jean. 1995. The Future of EU-Africa development cooperation. With or without the Lomé Convention? Maastricht, ECDPM Working Paper 95–2.
- Elsenhans, Hartmut. 1997. Eklektizismus zur Erreichung von Kohärenz. In: Kappel, Hg. Weltwirtschaft und Armut, Hamburg, 1–46.
- Europäische Kommission. 1996. Grünbuch. Über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Brüssel: (COM(96)570 final).
- Ferdowsi, Mir A., Hrsg. 1999. Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union. München: Forschungsstelle Dritte Welt, Nr. 27 (1999).
- GEMDEV. 1998. La convention de Lomé en question. Paris.
- GEMDEV. 1999. Quel espace pour ce coopération entre l'Europe et les pays ACP. Paris.
- Guillaumont, Patrick, Sylviane Guillaumont Jeanneney, Aristomène Varoudakis. 1999. Economic policy reform and growth prospects in emerging African economies. Paris: OECD Development Centre Technical Papers 145.
- Kappel, Robert. 1996. Europäische Entwicklungspolitik im Wandel. Duisburg: INEF-Report 17.
- Kappel, Robert. 1997. The future of Lomé. Bonn: Arbeitspapiere zur EU-Entwicklungspolitik, Nr. 6E/1997.
- Kappel, Robert, Hg. 1999a. Afrikas Wirtschaftsperspektiven. Hamburg.
- Kappel, Robert. 1999b. Die anhaltende Unterentwicklung Afrikas. *Internationale Politik und Gesellschaft* 1 (1999), 38–55.

- Kappel, Robert. 1999c. Sub-Sahara-Afrika: Verlierer der Globalisierung? In: Bender, Dieter, Hans-Rimbert Hemmer. Hg. Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt a.M., 155–194.
- Köhler-Raue, Gabriele. 1999. Zum Stand und den Perspektiven von Kompensationsfonds – unter besonderer Berücksichtigung von Stabexfonds der Europäischen Union. Leipzig: University of Leipzig Papers on Africa, Politics and Economics, 26 (1999).
- McQueen, Matthew. 1999. ACP-EU trade cooperation after 2000: an assessment of reciprocal trade preferences. In: The Journal of Modern African Studies 36, 4 (1998), 669–692.
- Molt, Peter. 1999a. Abschied von der Regierungslastigkeit – Die NRO-Partnerschaft als (möglicher) Aktivposten für eine neue Lomé-Konvention. In: VENRO, Der neue Lomé-Vertrag – welche Rolle für die NRO? Bonn: VENRO-Arbeitspapier Nr. 5, 3–6.
- Molt, Peter. 1999b. Ratlos angesichts afrikanischer Krisen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.2.1999.
- Van Reisen, Mirjam. 1999. Global player EU. Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union. Osnabrück/Bonn.
- Wohlmuth, Karl. 1999. Die Grundlagen des neuen Wachstumsoptimismus in Afrika. In: Kappel, R. Hg. Afrikas Wirtschaftsperspektiven. Hamburg, 45 ff.
- World Bank. 1998. Assessing Aid. Oxford/New York.

*Robert Kappel, Institut für Afrikanistik, Universität Leipzig, Augustusplatz 9,
D-04109 Leipzig, E-mail: kappel@uni-leipzig.de*

Journal für Entwicklungspolitik XV/2, 1999, S. 257–274

Peter Molt

Die Europäische Union sucht nach einer gemeinsamen Afrikapolitik

Seit Oktober 1998 verhandelt die Europäische Kommission mit den AKP-Staaten (Afrika – Karibik – Pazifik) über die künftige Zusammenarbeit nach Auslaufen der derzeitigen vertraglichen Vereinbarungen im Jahr 2000. Dabei handelt es sich um den ältesten Teil der europäischen Entwicklungspolitik, nämlich um die Fortführung der 1957 begonnenen Zusammenarbeit mit der aus den ehemaligen Kolonien Frankreichs, Belgiens, Italiens und der Niederlande entstandenen Ländern. Dazu kamen aufgrund der Erweiterung der Europäischen Union nach 1975 aus dem ehemals englischen, portugiesischen und spanischen Kolonialbesitz weitere Länder sowie Haiti, die Dominikanische Republik und Namibia und 1997 auch Südafrika, dieses allerdings nur mit eingeschränkten Rechten. Insgesamt handelt es sich um eine beeindruckende Zahl von Staaten, insgesamt 71, die in einer spezifischen Weise mit der Europäischen Union zusammenarbeiten. Tatsächlich geht es aber um die Zusammenarbeit mit den 48 Ländern Afrikas südlich der Sahara, die 95 Prozent der Bevölkerung der AKP-Staatengruppe stellen und 80 Prozent ihrer wirtschaftlichen Leistung erbringen. Rund ein Drittel der Auslandshilfe der Europäischen Union ging 1996 in die afrikanischen Länder. Bei den übrigen 23 Staaten handelt es sich um kleine Inselstaaten der Karibik und des Pazifik. Es wäre naheliegend, die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten, die als Relikt des Kolonialismus ein recht heterogenes und willkürlich zusammengesetztes Gebilde darstellen, mit der in den letzten Jahrzehnten immer wichtiger werdenden Auslandshilfe der Europäischen Union für Lateinamerika, Osteuropa, Nordafrika, den Nahen Osten und Asien zusammenzuführen und neu zu ordnen. Dies wäre um so eher angezeigt, als die neben der Entwicklungshilfe den AKP-Staaten gewährten Handelspräferenzen wahrscheinlich nur noch befristet weitergeführt werden können, denn sie entsprechen nicht den derzeitigen Regeln der WTO.

Dieser Weg wurde jedoch nicht eingeschlagen. Obwohl inzwischen Einigkeit darüber besteht, die Auslandshilfe der Europäischen Kommission unter die Verantwortung eines einzigen Kommissars zu stellen (BMZ 1999: 8), soll die Zusammenarbeit mit der AKP-Staatengruppe weiterhin eigenen Regeln folgen. Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union ist zwar allgemein in den Artikeln 177 bis 182 des Vertrags von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union vom 2.10.1997 geregelt, die Zusammenarbeit mit der AKP-Staatengruppe soll jedoch weiterhin durch eine besondere, vertraglich vereinbarte Partnerschaft mit wechselseitigen Verpflichtungen erfolgen und nicht aus dem Haushalt, sondern aus Beiträgen der einzelnen Mitglieds-