

- 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-

staaten über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert werden. So rückwärtsgewandt die geographische Zusammensetzung der AKP-Staatengruppe ist, so positiv ist dieser vertragliche Rahmen für die Partnerländer. Sie erlaubte ihnen die Mitverwaltung der Mittel und räumte ihnen bei der Programmierung und Implementierung ein größeres Gewicht ein, als in der bilateralen Zusammenarbeit. Dazu kamen die vereinbarten Handelspräferenzen als Ergänzung der Entwicklungshilfe. Durch den gleichberechtigten Dialog in paritätisch besetzten Institutionen unter Einschluß der Parlamente sollen auch die politischen Rahmenbedingungen für die Entwicklung verbessert werden. Diese Besonderheiten werden wegen ihres Modellcharakters als erhaltenswert bezeichnet (Frisch 1998), obwohl in der Wirklichkeit der partnerschaftliche Ansatz oft de facto nicht durchgehalten und im letzten Jahrzehnt auch geschwächt wurde (EC 1998).

Ein zweiter Grund ist das Interesse der AKP-Staaten, die im November 1997, als sie in Libreville ihr Verhandlungsmandat formulierten, den Willen für die Beibehaltung der bisherigen Zusammensetzung der Gruppe bekräftigten (ACP-Group 1998). Diese Einigkeit mag angesichts ihrer Heterogenität und der unterschiedlichen Interessen überraschen. Allen drei Regionen in der AKP-Staatengruppe geht es aber um die Sicherung der bisher von der Europäischen Union gewährten Entwicklungshilfe und um die Bewahrung der Handelspräferenzen. Dazu treten politische Gründe. Die kleinen karibischen und pazifischen Länder würden in jedem erweiterten Verbund entwicklungs- und handelspolitisch an Gewicht verlieren, während die afrikanischen Länder sich in dem für sie kritischen politischen Dialog nicht mehr hinter dem weltweiten Kollektiv der AKP-Staatengruppe verstecken könnten.

1. Der Einfluß der französischen Afrikapolitik

Der eigentlich ausschlaggebende Grund für die Beibehaltung des bisherigen Rahmens ist aber das Interesse Frankreichs. Der Staatsminister für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten, Charles Josselin, stellte im Juni 1998 dazu unmißverständlich fest (Josselin 1998), daß die Beibehaltung einer spezifischen Konvention zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten ein für Frankreich essentielles Element der unabdingbaren europäischen Solidarität mit Afrika sei. Die Neuverhandlungen der Lomé-Konvention stellten einen wesentlichen Baustein einer künftigen europäischen Entwicklungspolitik dar, eine These, die sich auch das Europäische Parlament zu eigen machte (Europäisches Parlament 1997). Der Hintergrund für diese Forderung ist die enge Verbindung, welche die Regierung Jospin zwischen der Reform der französischen Afrikapolitik und den Neuverhandlungen der Lomé-Konvention hergestellt hat.

Das Scheitern der französischen Afrikapolitik ist durch die Abwertung des CFA-Franken im Januar 1994, das Debakel der französischen Hilfen für Ruanda 1994 und für Mobutu in Kongo-Zaire 1997 offenkundig geworden. Dabei zeigte

sich, daß die bisherigen Instrumente der französischen Afrikapolitik, insbesondere auch die Militärpräsenz (Brüne 1995: 183, Maimeth 1996: 27, Bayart 1998) nicht mehr ausreichen, den Bestand von verbündeten Regierungen zu sichern oder Staatskrisen vorzubeugen. Auch sind die hohen finanziellen Lasten der Afrika-Hilfe Frankreichs, das 1996 mit zirka 2,5 Milliarden Dollar doppelt soviel bilaterale Entwicklungshilfe für Afrika südlich der Sahara leistete wie Deutschland (OECD/DAC 1998: A51) bei einem immer geringeren Handel und größer werdender Konkurrenz mit den Rohstoffinteressen anderer Industriestaaten nicht mehr zu rechtfertigen. Schließlich belastet Frankreichs bisherige Afrikapolitik auch seine Innenpolitik. Die kürzlich abgeschlossenen Untersuchungen der französischen Nationalversammlung (Le Pape 1998) zum Engagement Frankreichs in Ruanda und immer neue Enthüllungen über finanzielle Verstrickungen französischer Politiker mit afrikanischen Regierungen (Verschave 1994) haben ernste Zweifel an der bisherigen Politik geweckt (Bayart 1998).

Im Verlauf des Jahres 1998 schuf die Regierung Jospin die administrativen Voraussetzungen für eine Neuordnung der Afrikapolitik (Marchesin 1998). Das bisher selbständige Ministerium für die Zusammenarbeit mit den frankophonen Entwicklungsländern wurde in das Außenministerium unter einem „Ministre-Délegué für die Entwicklungszusammenarbeit und die Frankophonie“ eingegliedert und gleichzeitig seine Zuständigkeit auf alle AKP-Staaten ausgedehnt. Damit wurde die Struktur der französischen Entwicklungspolitik der Kooperation der Europäischen Union mit der AKP-Staatengruppe angeglichen und ihre Beschränkung auf die frankophonen Staaten, die mit etwa einem Fünftel der Bevölkerung und der Wirtschaftskraft Afrikas südlich der Sahara ohnehin nur einen kleinen Teil Afrikas bilden und durch die weltpolitischen Veränderungen erheblich an Gewicht verloren haben, aufgegeben.

Kohärenz und Transparenz der französischen Afrikapolitik sollen dadurch verbessert und die Komplexität der Instrumente verringert werden. Durch eine verbesserte Evaluierung soll die Effizienz gesteigert werden und die Ausrichtung auf besonders arme Länder und die Förderung des Bildungs- und Gesundheitswesens konzentriert werden. Die neue Konzeption orientiert sich an der vom Ausschuß der OECD für Entwicklungshilfe 1997 erarbeiteten Strategie zur Gestaltung des 21. Jahrhunderts (OECD/DAC 1997), an deren Formulierung französische Fachleute maßgeblich beteiligt waren. Die bilaterale Zusammenarbeit mit den afrikanischen Ländern soll auf eine vertragliche Grundlage gestellt und der dezentralisierten Zusammenarbeit mit lokalen Instanzen und Akteuren der Zivilgesellschaft ein besonderes Gewicht eingeräumt werden. Ergänzt wird die Neuordnung durch eine bessere Abstimmung mit der Weltbank und dem IWF, durch die Verringerung der französischen Militärpräsenz in Afrika und die Kündigung der problematischen Beistandspflichten für die Regierungen im Falle interner Konflikte. Wie Josselin sagte, solle die Neuordnung den wenig nuancierten Hilfen an fragwürdige oder abzulehnende Regime ein Ende bereiten und der französischen Afrikapolitik Kohärenz und Beständigkeit in den Orientierungen verleihen (Josselin 1998).

Es handelt sich allerdings bei dieser Neuausrichtung, die alte koloniale Seilschaften aufbricht, um einen in sich widersprüchlichen Prozeß. Der Wandel der französischen Afrikapolitik wird nicht nur von außen- und entwicklungspolitischen Einsichten bestimmt, sondern berührt zutiefst die französische Innenpolitik. Die Verbundenheit mit dem frankophonen Afrika ist ein Teil des französischen Verständnisses seiner Geschichte und Stellung in der Weltgemeinschaft. Das französisch-afrikanische Treffen der Staatschefs im November 1998 in Paris hat dies wieder deutlich gezeigt, obwohl es letztlich nur noch ein Medienspektakel war. Die Reform der Afrikapolitik ist für die jetzige Regierung ein heißes Eisen. Um so wichtiger ist ihr die Parallelität zur europäischen Entwicklungspolitik.

2. Geringes Interesse an Afrika in Deutschland und Österreich

Die anderen Mitgliedsländer der Europäischen Union hätten dagegen die Zusammenarbeit mit der übrigen europäischen Auslandsarbeit begrüßt. Für die deutsche Bundesregierung ist der Stellenwert des Lomé-Abkommens innerhalb der allgemeinen europäischen Politik allerdings zu gering, als daß es sich lohnen würde deswegen eine Auseinandersetzung mit Frankreich zu beginnen. Es gibt in Deutschland viel Kritik nicht nur an der französischen, sondern auch an der europäischen Entwicklungspolitik. In einem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ 1997) und in einem internen Vermerk zur Vorbereitung der Verhandlungen (BMWi 1997) wurden zwar erhebliche Vorbehalte gegen die Fortführung der Zusammenarbeit mit der AKP-Staatengruppe artikuliert, diese aber dann doch eher defensiv im EU-Ministerrat vertreten. Zu Protokoll wurden lediglich Finanzierungsvorbehalte gegen den Einsatz von Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds für Budgethilfen und Schuldentilgung und Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit des geplanten neuen Vertrages mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) gegeben (EuRat 1998). In der im Oktober 1998 gebildeten rot-grünen Bundesregierung erhielt dann allerdings das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstmalig die Zuständigkeit für die europäische Entwicklungszusammenarbeit, womit die Verantwortung und Mitarbeit Deutschlands in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden soll. Die neue Bundesregierung vertritt nachdrücklich eine innere Reform der EU-Entwicklungspolitik, insbesondere eine interne Straffung und einer besseren Koordination mit der bilateralen Entwicklungshilfe der Mitgliederstaaten (Auswärtiges Amt 1998). Für die zukünftige Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten hat sie sich hinter das Verhandlungsmandat der EU-Kommission gestellt.

Bisher zeigten Deutschland, aber auch Österreich entwicklungspolitisch wenig Interesse an Afrika. Deutschland leistet zusammen mit Spanien und Österreich den geringsten Prozentsatz seiner bilateralen Hilfe für Afrika südlich

der Sahara, nämlich gerade 24,3 Prozent gemessen an einem Durchschnitt von 40,6 Prozent aller EU-Mitgliedsländer (OECD/DAC 1998: A51). Ohne seinen Beitrag für den Europäischen Entwicklungsfonds zugunsten der AKP-Länder würde Deutschland in Rechtfertigungszwänge bezüglich seiner im Rahmen der OECD eingegangenen Verpflichtungen für Afrika und des Vorrangs der Armutsbekämpfung kommen.

3. Wachsende Einsicht in die Reformbedürftigkeit der europäischen Entwicklungshilfe für Afrika

Das besondere Interesse Frankreichs, der geringe Stellenwert der Afrikapolitik in den anderen Ländern und die allgemeine Ratlosigkeit, wie man mit den afrikanischen Krisen künftig umgehen soll, begünstigen eine tiefgreifende Reform der Afrikapolitik der Europäischen Union. Dafür spricht auch, daß die Europäische Kommission, obwohl über 50% der an Afrika gegebenen öffentlichen Entwicklungshilfe aus der Gemeinschaftshilfe und den Mitgliedsländern der Europäischen Union kommen, nach 42 Jahren der Zusammenarbeit mit Afrika zu dem Ergebnis kam, die bisherige europäische Entwicklungshilfe für Afrika sei weitgehend erfolglos geblieben. Der bisher zuständige Kommissar Professor Pinheiro räumte kürzlich ein, daß die afrikanischen AKP-Staaten im Vergleich zu den Entwicklungsländern anderer Regionen bezüglich aller Entwicklungsindikatoren schlecht abschneiden und daß in den letzten zwanzig Jahren ihr Anteil an der Weltwirtschaft ständig abgenommen hat (Pinheiro 1998). Noch deutlicher und detaillierter stellt dies eine Evaluierungsstudie (EC 1998: 13) heraus: „The impact of the EC-AID Programme on poverty seems to have been limited. The Structural Adjustment Support Programme (SASP) has produced mixed results in terms of poverty and growth and much project aid had a limited impact“. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU hat ihr ursprüngliches Ziel, ein nachhaltiges wirtschaftliche Wachstum in Afrika zu bewirken, nicht erreicht. Trotz der Handelspräferenzen gingen die Importe aus den AKP-Ländern von sieben Prozent im Jahr 1986 auf weniger als drei Prozent im Jahr 1994 zurück und bestanden nach wie vor überwiegend aus Rohstoffen. Die Programme der Europäischen Union zum Ausgleich der Preisschwankungen für Rohstoffe vermochten nicht die Exporterlöse zu stabilisieren und die Exporte zu diversifizieren.

Natürlich kann die Frage nicht beantwortet werden, ob ohne die europäische Gemeinschaftshilfe der letzten vierzig Jahre die Situation in Afrika noch schlechter wäre, vor allem deshalb, weil die von der Europäischen Kommission verwaltete Hilfe nur 12,1 Prozent der gesamten öffentlichen bilateralen und internationalen Hilfen für Afrika südlich der Sahara betragen und nur etwa ein Viertel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten ausmacht (EC 1998: 12). Ohne Zweifel hat die Hilfe der Bretton-Woods-Institutionen und Frankreichs, letzteres konzentriert auf seine

ehemaligen Kolonien, einen wesentlich größeren Einfluß ausgeübt. Ohnehin ist eine eindeutige Bewertung der Wirkungen der öffentlichen Entwicklungshilfe einzelner Geber auf die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Empfängerländer nicht möglich. Die allgemeinen externen und internen Rahmenbedingungen spielen eine wesentlich größere Rolle als Quantität und Qualität der einzelnen Projekte und Programme. Die Feststellung, daß die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union nicht wirksam gewesen sei, gilt daher nicht nur für die Politik der Gemeinschaft, sondern auch für die bilateralen Politiken.

Es ist kennzeichnend für die Struktur der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, daß die Evaluierung der multilateralen Hilfe wesentlich intensiver und offener ist, als die der bilateralen Hilfe. Dies mag wohl darauf zurückzuführen sein, daß es für die bilaterale Politik bequem ist den Sündenbock im internationalen Bereich zu suchen (so z.B. FAZ 11.5.1999). Die Analyse der europäischen Entwicklungshilfe zeigt aber letztlich sehr genau, wo die Probleme der Entwicklungszusammenarbeit im nationalen und internationalen Bereich liegen. Sie sind zunächst einmal begründet in den zu verschiedenen Zeiten sehr unterschiedlichen Zielvorstellungen. Die erwähnte Evaluierung mißt den Beitrag zur Armutsreduzierung und guten Regierungsführung. Gerade diese Gesichtspunkte spielten aber in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit bis 1985 für Konzeption und Implementierung kaum eine Rolle. Der auf den ersten Blick fortschrittlich erscheinende Charakter der vertraglich geregelten partnerschaftlichen Zusammenarbeit führte dazu, daß die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Partnerländer nicht hinterfragt wurden, diese hatten ein Anrecht auf die ihnen zugeteilte Hilfe. So wandte sich die Hilfe der Kommission sehr viel zögerlicher, als andere Geberinstitutionen, der von den internationalen Finanzinstitutionen seit Anfang der 80er Jahre verordneten wirtschaftlichen Strukturanpassung und der von den bilateralen Gebern geübten politischen Konditionalität zu. Länger, als die anderen Geber, unterstützte die Europäische Union Regierungen mit schlechter Wirtschaftspolitik und Regierungsführung. Aber dies war von den Mitgliedsregierungen der Europäischen Union politisch so gewollt!

Ein zweiter Grund war die mangelnde Koordination der europäischen Entwicklungshilfe mit den anderen Gebern. Seit 1995 wurde diese vom Rat angeordnet. Die Evaluierung weist jedoch eindeutig nach, daß die Probleme der Koordination überwiegend bei den Mitgliederländern liegen: „As a result of weak coordination among EC policy-makers, there has been a mismatch between an expanding policy agenda and the Commission's capacity to implement this agenda: Member States bring to the policy formulation process their own agendas (or multiple agendas), which are not integrated and which contribute to expand the number of policy priorities. Policy outcomes appear principally to reflect political compromises. There has been weak coordination between different actors within each Member State, between headquarters and delegations, between finance ministries and development ministries. Insufficient feed-

back from operations to policy-makers has meant that realities in the field have not been adequately recognized: the weak capacity of ACP governments, the large number of (often competing) donors, and the constraints on the Commission. In part this is because of insufficient coordination between the Council of Ministers and the EDF Committee. The Commission, which plays a key role in policy initiation, has been unable to persuade Member States of the need for a more strategic and realistic policy agenda.“ (EC 1998: 5)

Infolge der mangelnden Koordinierung verlor die europäische Entwicklungspolitik in den 80er Jahren auch ihre einst führende Rolle in Afrika an die internationalen Finanzinstitutionen. Die meisten Regierungen der Mitgliedsstaaten bevorzugten eine direkte Artikulation ihrer Ansichten und Interessen bei Weltbank und IWF mit der Folge, daß es weder der Europäischen Kommission noch den europäischen Regierungen gelang, einen nennenswerten Einfluß auf die Strukturanpassungsprogramme der Internationalen Finanzinstitutionen auszuüben (EC 1998: 4, Van Reisen 1998: 86). Erst mit dem Special Programme for Africa und den High Level Meetings der Consultative Group kam es zwischen den großen Gebern zu Absprachen, da inzwischen die Problematik der Strukturanpassungsprogramme für Afrika offen zu Tage getreten war. Die Umsetzung der Reformempfehlungen bezüglich einzelner Länder war jedoch zögerlich.

Die weitgehende Unwirksamkeit der europäischen Entwicklungshilfe für Afrika resultierte also vornehmlich aus Strukturdefiziten und der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsländer zur Koordination. Erst in dritter Linie war die Schwäche der Kommission, die ihr anvertrauten Ressourcen wirksam zu verwalten und einzusetzen, dafür die Ursache. Aber auch hierfür sind vor allem unzureichende oder widersprüchliche Vorgaben des Rates verantwortlich, allerdings verschärft durch die organisatorischen Probleme der Kommission. So gelang es der Kommission nicht, eine eindeutige Politik zu entwickeln und umzusetzen. Sie beschränkte sich auf die Projektdurchführung, den Mittelabfluß und aufwendige, jedoch nicht immer wirksame administrative und finanzielle Kontrollen. Der Evaluierungsbericht äußert bezüglich der Reformfähigkeit der Brüsseler Institution ernste Zweifel: „The limitations within the Commission reflect these constraints and its history as an organization which initially focused on projects and administration and which has grown rapidly, spreading its resources too thinly. The Commission's transition to being a policy-based donor is difficult. It requires an organization that is results-oriented, knowledge-based, and self-critical. The limitations within the Commission are a fragmented structure with weak accountability, inadequate systems and procedures, over-stretched capacity, and weak learning from performance.“ (EC 1998: 44)

Es ist sicher ein großer Fortschritt, daß die Kritik der im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds gewährten Zusammenarbeit so deutlich ausgefallen ist. Dadurch werden die Reformen zwingend, denn ohne sie wäre die Berechtigung oder „viability“ einer eigenen, von der Kommission verwalteten Entwicklungshilfe in Frage gestellt (EuRat 1999: 3).

4. Kommen die Reformen zu spät?

Die Kritik an ihrer Afrika-Hilfe und die damit bewirkte Verunsicherung veranlaßte die Kommission, sich mit ihren Vorschlägen zur Neuverhandlung des Lomé-Prozesses mit den AKP-Staaten eng an die von den internationalen Finanzinstitutionen, der OECD und den wesentlichen bilateralen Gebern formulierten Grundsätze anzulehnen. Verantwortliche Staatsführung (good governance) wird als die Grundlage zukünftiger Zusammenarbeit gefordert. Das bedeutet Marktwirtschaft, transparente Wettbewerbsregeln, eine gesunde Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik und Schutz des Privateigentums. Nach Ansicht der Kommission lassen sich diese Ziele aber nur in einem stabilen politischen Umfeld erreichen, das heißt unter Wahrung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit. Die EU will zur Verwirklichung dieser Ziele, die sie als essentielle Grundsätze bezeichnet, einen intensiven politischen Dialog führen. Mit jedem Partnerland soll ein differenziertes Konzept erarbeitet werden, wie die Verbesserung der Rahmenbedingungen, nachhaltige Entwicklung und die schrittweise Integration in den Weltmarkt und vor allem eine Verringerung und schließlich Beseitigung der Armut erreicht werden können. Anstatt einer fünfjährigen Globalzuweisung sollen die den einzelnen Ländern zur Verfügung gestellten Mittel gleitend für sektorale Programme eingesetzt werden. Die Akteure der Zivilgesellschaft, dezentrale Institutionen und die Wirtschaft sollen direkt einbezogen werden. Aber auch direkte Budgethilfen sollen in Zukunft möglich sein. Inhaltlich läßt sich gegen den Vorschlag wenig einwenden, weil er eine breite Palette von Möglichkeiten für die einzelnen Länderprogramme vorsieht und damit in die gleiche Richtung, wie die bilateralen Hilfen und die Politik der Weltbank geht (EU-Rat 1998).

Die Besonderheit des Vorschlags ist, wie eingangs erwähnt, die Beibehaltung des aus den bisherigen Konventionen übernommenen Vertragsprinzips: als Gegenleistung für die handels- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit müssen sich die Partnerländer verpflichten, die essentiellen Grundsätze zu verwirklichen. Dagegen gab es aber bei vielen der Partnerländer großen Widerstand. In der Formulierung ihrer Verhandlungsziele (ACP-Group 1998) machten die AKP-Staaten deutlich, daß sie gerade diesen Forderungen ablehnend gegenüberstehen. Sie pochen auf die Respektierung ihrer Souveränität. Eine wirkliche Partnerschaft verträge keine Konditionalität. Der politische Dialog müsse ohne Bedingungen geführt werden. Entwicklung sei das erste Ziel der Partnerschaft und dürfe nicht politischen Zielen untergeordnet werden. Ein politisches Diktat und jeder Anklang an die Konditionalität seien nicht mit dem Dialog vereinbar, vor allem würden die AKP-Staaten nicht den einseitigen Entzug der Entwicklungshilfe hinnehmen, wenn die Europäische Union feststelle, daß die essentiellen Prinzipien des Vertrags von einem Land verletzt würden.

5. Können Reformen erzwungen werden?

Ist das Verhandlungsziel der Europäischen Union für die Gesamtheit der Staaten Afrikas wirklich realistisch? Selbst wenn es gelingen sollte, das Konzept der vertraglichen Vereinbarungen und Sanktionen zur Sicherung von verantwortlicher Staatsführung, Demokratie und Menschenrechten im Kern voll zu erhalten, – in einem Regierungstreffen in Dakar am 8./9. Februar 1999 stimmten die Verhandlungsführer der AKP-Gruppe schließlich dem Vorschlag verbal zu – bleibt immer noch die Frage, wie die Europäische Union reformfeindliche afrikanische Regierungen zur Einhaltung der politischen Grundprinzipien des Vertrags veranlassen kann.

Auch bei den Vorschlägen zur Neuverhandlung des Lomé-Abkommens handelt es sich um eine, allerdings vertraglich abgesicherte, Konditionalität, obschon die Verhandlungsrichtlinien dies bestreiten (EuRat 1998: 32). Die bisherigen Erfahrungen mit politischer Konditionalität, sowohl der internationalen Finanzinstitutionen als auch der Kommission sind hierfür nicht ermutigend. Auch dazu enthält die Evaluierungsstudie deutliche Aussagen: „The 'conditionality' approach has had a number of weaknesses ... All this has contributed to insufficient government 'ownership' of the reform programme, which contributes to a lack of commitment (and capacity) to implement reform policies. In practice, many ACP governments have had to agree to policy and institutional conditionalities which they knew they could not (or were not willing) to fulfil. The insufficient focus on building civil society's support and consensus for reform has also undermined conditionality and contributed to the reversal of policy reforms. The conditionality approach has been further weakened by donors' incentives to disburse funds even when a government's track record on implementing reforms is poor. Conditionality has not only in practice been very 'selective' in Bretton Woods Institutions programmes ...“ (EC 1998: 25)

Das Ausmaß der Reformen und verantwortlichen Staatsführung hängt im wesentlichen vom Willen der jeweiligen Regierungen ab. Einwirkungen von außen können nur bedingt eine grundlegende Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse bewirken. Entwicklungshilfe ist hierfür in den meisten Fällen ein stumpfes Instrument. Wo die Machthaber für den Erhalt ihrer Macht darauf nicht unbedingt angewiesen sind, sind sie möglicherweise bereit, zum Schaden der Bevölkerung, ganz darauf zu verzichten. Oder es gelingt ihnen, die Reformen nur vorzutäuschen, in Wahrheit aber zu verhindern. Gerade in den Staaten, die Reformen am nötigsten hätten, scheitern diese an der die Macht ausübenden Elite, die nicht an verantwortlicher Staatsführung, sondern am Erhalt ihrer Privilegien interessiert ist und diese nicht durch Reformen untergraben läßt. So kam es bisher dann letztlich doch nur zu halbherzigen Kompromissen, welche die eigentlichen Ursachen der Probleme kaum berührten. Die nunmehr fast zwanzig Jahre währenden Bemühungen der Weltbank um Strukturanpassungen zeigen dies eindeutig. Vor allem bei den wichtigen langfristigen Reformen wie Stärkung der Gewaltenteilung und besserer Kontrolle der

Regierungen, Herstellung wirtschaftlichen Wettbewerbs, Förderung von Handwerk und kleineren Industrien, Reform der Verwaltung und des Erziehungswesens, Bekämpfung der Korruption, Landreform, Diversifikation der Exportprodukte, Bevölkerungs- und Arbeitsmarktpolitik, besserer Einkommensverteilung und Armutsminderung wurden in den meisten Ländern kaum nennenswerte Fortschritte erzielt. Es zeigt sich, daß die Mängel verantwortlicher Staatsführung in Afrika so tiefgreifend sind, daß mit den von der Weltbank geforderten währungs-, fiskal-, geld- und steuerpolitischen Reformen, so richtig diese auch im einzelnen waren, wenig bewirkt werden konnte.

Die Konditionalität der Weltbank beruht auf der These, daß Machthaber und herrschende Eliten ein vitales Eigeninteresse an Reformen haben: „Tiefreichende Verteilungskonflikte sowie Hemmnisse, die in staatlichen Institutionen fest verankert sind, bilden die wichtigste Erklärung für das Scheitern der Reformen in vielen Ländern. Diese Faktoren sind aber nicht unveränderlich. Letztendlich kommt der Wandel, wenn die Anreize, die alte Politik und die alten institutionellen Vereinbarungen über Bord zu werfen, stärker werden als die Anreize, sie zu behalten. Eine Wirtschaftskrise oder eine äußere Bedrohung oder die Bildung einer neuen Regierung mit weniger festgefügtem Interesse am alten System kann den Anstoß zur Reform liefern. Die Reform kann aber verzögert werden, wenn die jeweiligen Machthaber an der überholten Politik festhalten, weil dies in ihrem Interesse (oder dem ihrer Verbündeten) ist ... Oft gestattet die Analyse bezüglich der Gewinner und Verlierer eine Vorhersage darüber, wann – oder zumindest ob überhaupt – Reformen eingeleitet werden. Von Reformen geht wenig Anziehungskraft aus, wenn die Gewinner die Verlierer nicht entschädigen können. Auch wenn die potentiellen Gewinne groß genug sind, um einen Ausgleich zu ermöglichen, kann die Reform schwer durchsetzbar sein, weil die Gewinne sich auf viele Menschen verteilen, während die Verlierer, obwohl zahlenmäßig geringer, mächtig und wortstark sind. Ein weiteres Problem ist, daß die Vorteile oft in der Zukunft realisiert werden, während die Verluste unmittelbar eintreten. Manchmal haben sich jedoch die Bedingungen so stark verschlechtert, daß die Gewinner die Verlierer an Zahl weit übertreffen. Dann kann eine Reform sofort wirtschaftliche und politische Gewinne einfahren.“ (Weltbank 1997: 13, 14)

6. Geringe Aussichten für baldige Reformen

Reformen hängen also davon ab, ob die Machthaber und ihre Anhänger hoffen könnten, von den Reformen zu profitieren. Deshalb ist es äußerst reformhemmend, daß in den meisten Ländern Afrika keiner der Akteure letztlich davon überzeugt ist, daß sein Land durch die von den Gebern eingeforderten Reformen seine wirtschaftliche Lage in absehbarer Zeit wirklich verbessern kann. Die irreversible Globalisierung einschließlich der Liberalisierung des Welthandels marginalisiert Afrika weiter (Kappel 1999: 43). Viele politische Machthaber streben nach kurzfristigen persönlichen Renten und Profiten, zumal diese durch

die Globalisierung immer leichter erzielt und in Sicherheit gebracht werden können: 40 Prozent des Kapitals Afrikas sind als Fluchtkapital angelegt. Auch Konflikte können für die Führungsschicht oft sehr profitabel sein. Der ungebrochene Bereicherungswille weiter Teile der politisch Mächtigen und ihres jeweiligen Anhangs nährt sich aus der Überzeugung, daß es, wenigstens nicht zu ihren Lebzeiten, gelingen kann, eine nachdrückliche Wohlstandsmehrung für größere Teile der Bevölkerung zu erreichen. Im Vordergrund steht der Verteilungskampf um gegenwärtige, nicht um zukünftige Ressourcen. Für den einzelnen kommt es darauf an, daß er auf der richtigen Seite steht und über die Zugehörigkeit zur richtigen Klientelgruppe Zugang zu den vorhandenen Ressourcen erlangen kann. Dies wird aber politisch, nicht am Markt, entschieden.

Auch die in den letzten Jahren im Zuge der Demokratisierungswelle abgehaltenen Wahlen mit mehreren konkurrierenden Parteien garantieren nicht unbedingt eine bessere Staatsführung (Kohnert 1995), denn all zu oft geht es den Gewinnern nicht um die Verbesserung der Rechte und Lebensbedingungen der Masse der Bevölkerung, sondern um den Sieg und um die Kontrolle von Exportrenten und Entwicklungssubsidien. Wahlen lösen zwar die alten autoritären Strukturen auf, aber sie führen unter den gegebenen sozio-ökonomischen Bedingungen zunächst eher zu oligarchischer Herrschaft (Joseph 1999). Ob sich daraus in weiteren Schritten eine wirkliche Demokratisierung, größere Partizipation der Bevölkerung sowie Transparenz und Verantwortlichkeit der Regierung ergeben, ist nicht sicher. Mehrparteiwahlen können auch zum Bürgerkrieg entarten, den Verfall des Staates fördern oder auch nur den Übergang zu einer neuen autoritären Regierung vorbereiten.

Die Krise Afrikas südlich der Sahara hat sich in den letzten Jahren weiter vertieft. In 22 der 48 Länder gibt es Krieg, Bürgerkrieg oder gewichtige potentielle Konfliktherde. Zwar fanden in der Mehrheit der Länder in den letzten Jahren Wahlen statt, bei denen sich mehrere Parteien bewarben, aber selbst in den wenigen Ländern, in denen wirkliche Fortschritte der Demokratisierung erzielt wurden, wie in Benin, Mali, Malawi, Namibia und Mozambik ist ein Urteil über die Solidität des Erreichten schwierig. Nach hoffnungsvollen Ansätzen ist in vielen Ländern die weitere Demokratisierung blockiert, und in einigen Ländern konnten die früheren Diktatoren sogar über mehr oder minder freie Wahlen die Macht zurückgewinnen. Der kürzliche Machtwechsel in Nigeria, dem volkreichsten Land des Kontinents, gibt Anlaß zu Hoffnungen, aber man sollte die Schwierigkeiten politischer und wirtschaftlicher Reformen in diesem durch eine lange Militärrherrschaft ruinierten Land nicht unterschätzen.

Natürlich gibt es den Hoffnungsträger Südafrika, aber auch seine inneren Probleme sind so gravierend, daß die oft geäußerten Hoffnungen über die Ausstrahlungen dieses Landes auf das übrige Afrika nicht zu hoch bewertet werden dürfen (Bartsch 1998). Die Weltbank hoffte noch in ihrem Weltentwicklungsbericht 1997 auf den Dominoeffekt gut regierter Länder, inzwischen muß man im Gegenteil die ansteckende Wirkung von Krisen und das Zusammenwachsen bewaffneter Konflikte befürchten.

Auch wirtschaftlich gibt es nach Jahren mit Erfolgsmeldungen nur Negatives zu berichten. Das Wirtschaftswachstum aller Staaten Afrikas südlich der Sahara stagniert wieder. Die meisten Länder Afrikas werden in absehbarer Zeit keine Wachstumschancen haben (Kappel 1999: 52). Es drohe eine weitere Marginalisierung des Kontinents. Allenfalls werde es einige Wachstumspole geben, die den Anschluß an die Weltwirtschaft schaffen.

Angesichts dieses düsteren Szenarios sind die künftigen Erfolgchancen der neuen europäischen Entwicklungspolitik für Afrika südlich der Sahara eher gering einschätzen. Die hohe Zahl nicht reformwilliger oder -fähiger Länder werden zum Dilemma führen, daß die Europäische Union mit vielen Regierungen Afrikas nicht in der vorgesehenen Weise zusammenarbeiten kann. Auch der ins Auge gefaßte Ausweg, bei Reformverweigerungen direkt mit den Akteuren der Zivilgesellschaft oder der privaten Wirtschaft zusammenzuarbeiten, ist nicht erfolversprechend, weil dadurch i.A. keine Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse erzielt werden kann und möglicherweise Destabilisierungsprozesse beschleunigt werden, deren politische Folgen unabsehbar sind.

Die Chancen für eine wirksamere Entwicklungspolitik beruhen weitgehend auf der geforderten engen Koordination mit der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Mitglieder mit derjenigen der Gemeinschaft. Es muß gemeinsam entschieden werden, was geschehen soll, wenn die vorgesehenen entwicklungspolitischen Kriterien nicht beachtet werden können, wobei die möglichen politischen Folgen zu bedenken sind (EuRat 1999: 3).

7. Die politische Dimension der europäisch-afrikanischen Beziehungen

Die Konditionalität und der komplementäre und koordinierte Einsatz der Mittel der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, verbunden mit der Handelspolitik, bedeuten, daß die bisherige technische und finanzielle Hilfe eine politische Dimension erhält (EC 1997: 4). Das heißt, daß die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten mit der gemeinsamen Außenpolitik der Europäischen Union synchronisiert werden muß (EuRat 1999: 3). Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), für die seit 1. Mai 1999 die vertraglichen Voraussetzungen gegeben sind, muß sich als Gesamtpolitik von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe möglichst bald auch mit den Beziehungen zu Afrika südlich der Sahara befassen. Eine gemeinsame europäische Afrikapolitik läßt sich nicht mehr länger hinauszögern, weil eine Vertiefung der Krise Afrikas Europa in erheblichem Maße betreffen würde, ganz abgesehen von seiner historischen Verantwortung aufgrund der kolonialen und, wie man betonen muß, auch postkolonialen Verstrickungen. Sie ist auch als Gegengewicht gegen die oft sprunghafte, wegen des geringen öffentlichen Interesses (Rielly 1999: 34) rasch veränderliche und in ihrem finanziellen Engagement nicht sehr bedeutende Afrikapolitik der Vereinigten Staaten zwingend.

Dafür müssen allerdings weitere Klärungen erfolgen und wesentliche Voraussetzungen erst noch geschaffen werden.

So wird für die Entscheidung über mögliche Konsequenzen schwerwiegender Verletzungen der Menschenrechte und Konditionalität das Europäische Parlament nur konsultiert und nicht daran beteiligt (Europäisches Parlament 1999: 6). Das ist deshalb nicht ausreichend, weil eine politische Verankerung derartiger Entscheidungen notwendig ist und weil das Parlament auch weniger zu opportunistischen Kompromissen neigen dürfte, welche die Glaubwürdigkeit der Konditionalität in Frage stellen könnten. Über die Kriterien und Art möglicher Sanktionen muß schon deshalb eine vom Parlament mitgetragene politische Entscheidung herbeigeführt werden, weil andererseits die Koordination und Kohärenz mit der Politik der einzelnen Mitgliedsstaaten und ihrer Hilfe, die allein Wirkung auf die Partnerländer verspricht, schwerlich verwirklicht werden kann.

Auch die aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanzierten Maßnahmen sind der parlamentarischen Kontrolle des Europäischen Parlaments weitgehend entzogen. Das steht im Widerspruch zu dem politischen Charakter der künftigen Zusammenarbeit und könnte dazu führen, daß bezüglich der Satzung von Prioritäten, etwa in Relation zum Engagement der Gemeinschaft im Balkan und Osteuropa, Afrika benachteiligt würde oder daß das Europäische Parlament, wie schon bisher, besondere Maßnahmen und zusätzlich Budgetmittel beschließt, deren politische und administrative Kohärenz mit den EEF-Mitteln erneut Schwierigkeiten bereitet.

Schließlich werden die auch im kommenden Jahrzehnt zu erwartenden Konflikte in Afrika eine gemeinsame Politik der Konfliktvermeidung und Konfliktlösung erfordern. Es wird Regierungen geben, die Menschenrechte verletzen, Partizipation verhindern, Rebellen in anderen Ländern unterstützen und es wird auch Länder geben, in denen die staatliche Ordnung insgesamt zusammenbricht oder in denen bewaffnete Konflikte für lange Zeit andauern werden. Anders als im Balkan werden die europäischen Regierungen, aufgrund der Erfahrungen in Somalia und Ruanda, kaum bereit sein sich unter einem Mandat der Vereinten Nationen militärisch zu engagieren.

Deshalb unterstützt seit einigen Jahren Frankreich, parallel zu einem amerikanischen Projekt, den Aufbau einer afrikanischen Kriseneinsatztruppe aus Kontingenten einiger afrikanischer Länder. Diese sollen dafür vorbereitet werden unter dem Mandat der Vereinten Nationen und der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) bewaffnete Konflikte und Bürgerkriege zu verhindern oder zu beenden. Allerdings werden, angesichts der bereits jetzt erreichten Dimension der Konflikte, dafür die Möglichkeiten einer noch so gut ausgebildeten afrikanischen Einsatzgruppe kaum ausreichen. Ungesichert ist auch ihre Finanzierung und ggf. die logistische Ausrüstung der Einsätze. Die westafrikanischen Interventionsstreitkräfte der ECOMOG in Liberia und Sierra Leone sind beredte Beispiele. Darüber hinaus verstärken die für eine afrikanische Einsatzgruppe ausgebildeten Einheiten das militärische Potential im eigenen Entsendeland. Angesichts der problematischen politischen Rolle des Militärs in fast allen

afrikanischen Staaten dürften diese militärischen Projekte längerfristig mehr Probleme schaffen, als lösen.

Problematisch ist auch die der Organisation für Afrikanische Einheit zugeordnete Rolle für Friedensinitiativen und Konfliktlösung (Engel 1998). Konflikte waren und sind in Afrika südlich der Sahara fast immer internationale Konflikte. Kaum ein afrikanisches Land ist neutral genug, um bei notwendigen Interventionen glaubwürdig und interessenfrei mitwirken zu können.

Es bleibt festzuhalten, daß es derzeit keine ausreichenden Fazilitäten für präventive und friedensschaffende Interventionen in Afrika gibt, was angesichts des derzeitigen Zustands unkontrolliert wuchernder Konflikte in Afrika höchst problematisch ist.

Dies führt auch dazu, daß es für weite Teile Afrikas keine Voraussetzungen einer Entwicklungspolitik gibt und daß selbst humanitäre Hilfe vielerorts nicht mehr geleistet werden kann. Zwischen Angola und dem Horn von Afrika, in Sierra Leone, Liberia und Guinea-Bissau ist dies bereits heute traurige Realität. Weitere Regionen sind vom Staatsverfall bedroht. Es ist nicht auszuschließen, daß es mittelfristig in Afrika auch zur gewaltsamen Veränderung von Grenzen kommt und damit das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen außer Kraft gesetzt wird. Wie wird sich die Europäische Union zu einer Neukonfiguration der politischen Macht in Afrika verhalten?

Angesichts dieser Problematik stellt sich die Frage der Art und Weise der Zusammenarbeit mit den Ländern und Ländergruppen, in denen die Entwicklungspolitik noch eine Chance hat, um so dringlicher. Die gegenwärtige Praxis, daß die Entwicklungshilfe zur Notfallhilfe mutiert, ist nicht mehr zu verantworten. Im Zentrum der Bemühungen wird die Förderung der wenigen potentiellen Entwicklungspole stehen müssen, um aus diesen heraus den Neuaufbau Afrikas zu leisten. Die Weltbank hat bereits ihre Absicht erkennen lassen, sich im Rahmen ihrer neuen Strategie des comprehensive development framework (Wolfensohn 1999) selektiv zu verhalten. Auch die Mitgliedsländer der Europäischen Union werden dazu neigen, ihre Mittel auf die wenigen reformbereiten Länder mit wirtschaftlichem Potential zu konzentrieren. Im Sinne der angestrebten Komplementarität müßte dann die von der Kommission verwalteten Gemeinschaftshilfe das Umfeld der Entwicklungspole absichern, das heißt, in den marginalisierten Ländern und Konfliktzonen wenigstens eine landwirtschaftliche und handwerkliche Subsistenzwirtschaft ermöglichen und sich für das dafür erforderliche Minimum an öffentlicher Sicherheit und Ordnung einsetzen. Die Europäische Entwicklungszusammenarbeit müßte in enger Koordination zwischen Kommission und den Regierungen der Mitglieder, zusammen mit den jeweiligen afrikanischen Partnern, seien es nun Regierungen, örtliche Gemeinschaften oder die gesellschaftlichen Akteure, ein Gesamtkonzept der Reformen und der Hilfe erarbeiten und sich über die komplementäre und subsidiäre Implementierung einigen. Nur länder- und regionalspezifische Konzepte auf der europäischen Ebene werden es ermöglichen, die Schwierigkeiten der marginalisierten Zonen, Konfliktregionen und zum Teil nicht überlebensfähiger Länder

anzugehen. Selbst wenn jedoch Parlament, Rat und Kommission sich darauf einigen könnten, der gemeinschaftlichen Hilfe diesen schwierigen und entsagungsvollen, da mit geringen Erfolgschancen versehenen Part zuzuweisen, stößt sich eine derartige Aufgabenzuweisung an der geplanten vertraglichen Regelungen. Es wird deshalb sehr schwierig sein, in den Regionalvertrag für Afrika all die Elemente einzubringen, die zur Bewältigung der krisenhaften Situation Afrikas erforderlich sind, und die vorgesehenen Länderstrategien entsprechend zu gestalten.

Die Zusammenschau der afrikanischen Probleme führt notwendigerweise zur Feststellung, daß, selbst wenn die Verhandlungen der Europäischen Union mit der AKP-Staatengruppe erfolgreich zu Ende geführt werden, die Verwirklichung der neuen Verträge in Afrika südlich der Sahara eine gewaltige Herausforderung darstellen wird, der nur durch die Zusammenführung aller verfügbaren Kräfte erfolgreich begegnet werden kann. Dabei drängt die Zeit, um den fortschreitenden Verfall aufzuhalten. Allzuviel Optimismus, daß dies Aufgabe gemeistert werden kann, ist zunächst nicht angebracht. Welche Politik gegenüber der wachsenden Zahl von Regionen, die von Bürgerkriegen und Staatszerfall gekennzeichnet sind, eingeschlagen werden soll, bleibt eine offene Frage. Auch wird es schwierig sein, das bisher eher technisch ausgerichtete Entwicklungsprogramm der Europäischen Kommission gegenüber den bilateralen Entwicklungsprogrammen subsidiär zu gestalten und auf politische und soziale Zielsetzungen auszurichten.

Trotz der unverkennbaren Fortschritte für eine kohärentere Politik der Gemeinschaft bleiben somit viele Fragen offen. In Afrika droht der Europäischen Union jedoch ein ähnliches Debakel, wie derzeit auf dem Balkan, wenn den krisenhaften Entwicklungen nicht rechtzeitig und mit geeigneten Mitteln begegnet wird.

Abstracts

The European Union is negotiating a new convention with the ACP-countries, consisting mainly of African countries. The streamlining of the European development co-operation, however, is not envisaged, also in the future the co-operation with ACP-states will be defined within the framework of a general convention and be supplemented by regional agreements. The guidelines for the negotiations are based on lessons learned through past negative experience. Due to the political and economic crisis in many African countries it is improbable that the necessary reforms could be induced by setting political conditions. Prevention and solution of crisis and the achievement of political stability through good governance as pre-condition for economic development, as well as safeguarding the environment of self-sustaining development processes would require a new concept of development aid. However, under the envisaged contractual framework there is little chance for profound changes. Nevertheless, the need for a common European approach to the African crises is almost unanimously agreed upon, since this will be the only way to use the few possibilities of over-coming the crisis.

Die Europäische Union verhandelt zur Zeit mit der AKP-Staatengruppe, die vorwiegend aus afrikanischen Ländern besteht, über ein neues Kooperationsabkommen. Eine Vereinheitlichung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit ist nicht beabsichtigt, auch in Zukunft soll die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten im Rahmen eines übergreifenden Vertrags mit der Staatengruppe und ergänzender regionaler Abkommen erfolgen. Die Verhandlungsrichtlinien ziehen zwar die Lehren aus den negativen Erfahrungen mit der bisherigen europäischen Entwicklungszusammenarbeit, angesichts der krisenhaften Entwicklung in vielen Ländern sind jedoch die Aussichten, mittels politischer Konditionalität Reformen zu bewirken, gering. Krisenprävention und Krisenlösung und politische Stabilität durch good governance als Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung sowie die Sicherung des Umfelds selbsttragender Entwicklungsprozesse erforderten eine Neukonzeption der Entwicklungszusammenarbeit, für die im geplanten vertraglichen Rahmen jedoch keine Aussichten bestehen. Unbestritten ist jedoch, daß die Hilfe für Afrika in Zukunft als europäische Gemeinschaftsaufgabe erfolgen muß, um die wenigen verbleibenden geringen Chancen zu nutzen.

Literatur

- ACP-Group (African, Caribbean and Pacific Group of States). 1998. Negotiating mandate. Brussels: ACP/281028198Rev. 2 Neg. 30 September 1998.
- Auswärtiges Amt. 1998. Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/p/P981214.
- Bayart, Jean-François. 1998. Parameter des Scheiterns der klassischen französischen Afrikapolitik. Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn am 16.9.1998. Unveröffentl. Protokoll.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). 1997. Perspektiven der EU-AKP-Entwicklungszusammenarbeit nach dem Jahr 2000. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats. Bonn: BMZ aktuell 077.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). 1999. Bericht; Seminar der EU-Entwicklungsminister. Die Rolle der europäischen NRO bei der Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern. Berlin: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft). 1997. Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention (zusammen mit AA, BMF, BMI, BML, BMZ). Interner Vermerk vom 8. September 1997. Bonn.
- Bartsch, Sebastian. 1998. Das neue Südafrika auf der internationalen Bühne: Für die Heldenrolle ungeeignet. In: Jahrbuch Internationale Politik 1995–1996. München: R. Oldenbourg.
- Brüne, Stefan. 1995. Die französische Außenpolitik. Hegemonialinteressen und Entwicklungsanspruch. Baden-Baden: Nomos.
- Engel, Ulf, Andreas Mehler. Hg. 1998. Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis. Hamburg: Institut für Afrikakunde.
- EC (Europäische Kommission) 1997. Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommens mit den Ländern Afrikas, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean (AKP). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. 29.10.1997. Brüssel: KOM (97) 537 endg.
- EC (The European Commission). 1998. Evaluation of European Union Aid (Managed by the Commission) to ACP-Countries. Synthesis Report <http://europa.eu.int/comm/dg08/evaluation/index>.
- EuRat (Europäische Union. Der Rat). 1998. Richtlinien zur Aushandlung eines Abkommens über eine Partnerschaft im Dienste der Entwicklung mit den AKP-Staaten. Brüssel: Dokument 10017/98 30.6.1998.
- EuRat (Europäische Union. Der Rat). 1999. 2180. Ratssitzung – Entwicklung 21.5.1999. Presse Nr. 8435/99. Brüssel.
- Europäisches Parlament. 1999. Empfehlung zum Entwurf eines Beschlusses des Rats über das Verfahren zur Durchführung des Artikels 366 a des Vierten Abkommens von Lomé. Ausschuß für Entwicklungszusammenarbeit 22.10.1999 DOC_DE/RR/370/370482.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) 11.5.1999. EU-Kommission wegen schlechter Entwicklungshilfe unter Beschuß.
- Frisch, Dieter. 1998. Jenseits von Lomé IV. Die Zukunft der EU-AKP-Beziehungen. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 4 (1998), Frankfurt a.M.
- Joseph, Richard. 1999. The Reconfiguration of Power in Late Twentieth-Century Africa. In: Joseph, Richard. Ed. State, Conflict and Democracy in Africa. Boulder: Lynne Rinner, 57–82.
- Josselin, Charles. 1998. Quelle politique européenne de coopération pour le développement? Vortrag in der Friedrich Ebert-Stiftung Bonn am 15.6.1998. Manuskript.
- Le Pape, Marc. 1998. Les engagements français au Rwanda. Au sujet des audits publics de la mission parlementaire. Politique Africaine, No. 71, Octobre 1998, 172–180.
- Pinheiro, João de Deus. 1998. The Future of EU-Development-Co-operation: What deals between the EU and the ACP States? Address on 16 November 1998. Bonn: Zentrum für Entwicklungsforschung, Manuskript.
- Kappel, Robert. 1999. Die anhaltende Unterentwicklung Afrikas. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 1 (1999), 38–55.
- Kohnert, Dirk. 1995. Perspektiven der Liberalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft in den neuen Demokratien Schwarzafrikas. In: Demokratisierung, und good governance als Faktoren wirtschaftlicher Entwicklung in der Dritten Welt. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Maimeth, Michael. 1996. Frankreichs militärisches Engagement in Afrika. Aufgaben und Perspektiven. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Marchesin, Philippe. 1998. La politique africaine de la France en transition. Politique Africaine No. 71, Octobre 1998, 91–106.
- OECD/DAC. 1997. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Paris: OECD.
- OECD/DAC 1998. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungszusammenarbeit. Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses für Entwicklungshilfe James H. Michel. Paris: OECD.
- Rielly, John E. Ed. 1999. American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999. The Chicago Council on Foreign Relations. Chicago.
- Van Reisen, Mirjam. 1998. The European Community Programme. In: Eurostep and ICVA. Ed. The Reality of Aid 1998/1999. An independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. London, 80–89.
- Verschave, François-Xavier, Anne-Sophie Boisgallais. 1994. L'aide publique au développement. Paris: Syros.

Weltbank. 1997. Der Staat in einer sich wandelnden Welt. Übersetzung der englischen Originalfassung: IBRD/World-Bank. World Development Report 1997. Washington.
 Wolfensohn, James D. 1999. A Proposal for a comprehensive development framework. A discussion draft. 21 January 1999 (Manuskript).

*Peter Molt, Im Wingert 12, D-53604 Bad Honnef,
 E-mail: PMolt@t-online.d*

Journal für Entwicklungspolitik XV/2, 1999, S. 275–292

Ernst Stöckl-Pukall

Stand und Diskussion der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten*

1. Einführung

Die Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten und der EU geht auf historische Beziehungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten der EU und deren ehemaligen Kolonien zurück. Ihre Besonderheit liegt in der vertraglichen Absicherung der Beziehungen, die vor allem zur Sicherheit und Vorhersehbarkeit der Hilfe für die AKP-Staaten beigetragen hat. Diese Tradition soll mit der Verhandlung eines Lomé-Nachfolgeabkommens fortgeführt werden. Internationale Entwicklungen wie Globalisierung oder der Zusammenbruch der sozialistischen Systeme sowie die Notwendigkeit, gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit die finanziellen Mittel für die Zusammenarbeit zu rechtfertigen, geben aber einen veränderten Rahmen für die Neuordnung der Zusammenarbeit vor. Beide Partner sehen denn auch die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit grundlegend zu reformieren und effizienter zu gestalten. Dies gilt für alle drei Säulen, den politischen Dialog, die Entwicklungszusammenarbeit sowie die Handelsbeziehungen.

2. Schwerpunkte des EU-Verhandlungsmandats und zentrale Bereiche der laufenden Verhandlungen

2.1 Organisation der Verhandlungen

Nach inhaltlichen Schwerpunkten sind vier Verhandlungsgruppen gebildet worden. Die Zentrale Verhandlungsgruppe besitzt die Gesamtverantwortung für die Verhandlungen, ist aber beispielsweise auch für die allgemeinen Ziele und die politische Dimension der Partnerschaft fachlich verantwortlich. Daneben bestehen die drei Fachgruppen „Investitionen, Privatsektor und Entwicklungsstrategien“, „Handel“ und „Finanzielle Zusammenarbeit“. Die Verhandlungen selbst werden auf drei Ebenen geführt. Die fachliche Vorbereitung von Texten oder Berichten wird in informellen Arbeitsgruppen durch Experten der Kommission und von Mitarbeitern des AKP-Sekretariats in Brüssel geleistet. Die Ergebnisse

* Informationen über den aktuellen Verhandlungsverlauf sowie verschiedene Hintergrunddokumente – insbesondere zum Handel – können bei der Web-Site der Kommission unter der Adresse – http://www.europa.eu.int/comm/dg08/event/negotiation_en.htm abgerufen werden.