

Land	Stabex Transfers 1990–1996		Anteil der Güter, die von Rohstoffprotokollen begünstigt werden am Gesamtexport 1997
	1000 ECU	% des Gesamtwerts	
St. Vincent und die Grenadinen	53.452,856	2,89%	22%
Ghana	50.581,460	2,74%	
St. Lucia	47.794,235	2,58%	91%
Ruanda	45.150,322	2,44%	
Senegal	42.197,956	2,28%	
Simbabwe	39.112,777	2,12%	5%
Dominica	35.217,906	1,91%	70%
Haiti	32.512,279	1,76%	
Togo	25.745,652	1,39%	
Zentralafrikanische Republik	22.781,497	1,23%	
Burkina Faso	19.386,001	1,05%	
Malawi	19.071,588	1,03%	9%
Mauretanien	16.149,839	0,87%	
Grenada	13.061,183	0,71%	1%
Sierra Leone	12.126,798	0,66%	
Tschad	11.307,153	0,61%	
Äquatorial-Guinea	8.397,999	0,45%	
Salomonen	8.280,182	0,45%	
Komoren	6.926,158	0,37%	
Samoa	5.780,513	0,31%	
Lesotho	3.705,353	0,20%	
Mosambik	3.637,727	0,20%	
Vanuatu	3.340,350	0,18%	
Sao Tomé und Príncipe	2.886,861	0,16%	
Tonga	2.015,505	0,11%	
Kap Verde	1.862,107	0,10%	
Benin	1.511,319	0,08%	
Guinea-Bissau	1.366,794	0,07%	
Gambia	1.149,002	0,06%	
Mali	941,986	0,05%	
Kiribati	876,443	0,05%	
Tuvalu	37,569	0,00%	
Total	1.847.403,234	100,00%	

Quelle: EU-Kommission.

Susanna Wolf, Research Fellow, Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF Bonn), Walter-Flex-Straße 3, D-53113 Bonn, E-mail: s.wolf@uni-bonn.de

Journal für Entwicklungspolitik XV/2, 1999, S. 309–329

Peter Ay und Robert Kappel

Hindernisse und Potentiale in EU-Konzeptionen zur Armutsbekämpfung

1. Makro-, Meso- und Mikroebene der Armutsbekämpfung

In den 90er Jahren verstärkten internationale und nationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit die Einführung strategischer Konzepte für eine effektive Armutsbekämpfung. In den Diskursen dazu dominieren zwei Strategien. Die eine betont die Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums, mit dem durch „Trickle-Down“-Effekte positive Veränderungen bei der Bekämpfung der Armut erreicht werden sollen. Die andere fordert gezielte Maßnahmen, um Hunger und Armut sowohl direkt wie indirekt zu verringern. In der Entwicklungszusammenarbeit der unterschiedlichen Institutionen haben derzeit beide Richtungen Bedeutung, wobei in der Regel eine davon je nach Einstellung und Hintergrund mehr als die andere Beachtung findet. Maßnahmen zur Armutsbekämpfung werden auf drei Ebenen als notwendig angesehen, die sich gegenseitig ergänzen und für eine nachhaltige Wirkung ineinandergreifen. Auf der Makroebene bestimmen allgemeine wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen darüber, inwieweit günstige Voraussetzungen für eine Politik zur Armutsbekämpfung geschaffen werden. Auf der Mesoebene geht es vor allem um die Unterstützung und die Schaffung von Institutionen, die sich mit Armutsbekämpfung beschäftigen können, aber auch um den Zugang und die Nutzungsmöglichkeiten von Infrastruktur im Bereich von Energie, Verkehr, Bildung und Gesundheit. Um diese Bereiche, jedoch in wesentlich engeren Dimensionen, geht es auch auf der Mikroebene, auf der es auch bei partizipativen Vorgehensweisen auf die direkte Beteiligung der Bevölkerung an den Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ankommt.

In der Europäischen Union wurde erst relativ spät die Notwendigkeit einer konsistenten Armutsbekämpfung in der Entwicklungspolitik entdeckt, aber inzwischen reiht sie sich in die globalen Orientierungen ein, so daß sich die derzeitigen EU-Armutskonzepte in den Grundzügen weitgehend mit denjenigen der deutschen Regierung, der Vereinten Nationen und der Weltbank vergleichen lassen. Grundzüge der konzeptionellen Verankerung der EU-Armutskonzeption werden z.B. im Mandat der EU für Verhandlungen mit den AKP-Staaten deutlich. Maßnahmen zur Armutsbekämpfung werden hier ausdrücklich auf der Makro-, Meso- und Mikroebene in die konkrete Arbeit einbezogen. Darüberhinaus weisen die Einbindung in Strukturanpassungsprogramme der Weltbank, sowie das Einwirken auf Handel und andere Wirtschaftsfaktoren darauf hin, daß die EU-Entwicklungszusammenarbeit verstärkt an einer Gesamtstrategie ausgerichtet wird, um eine besonders in den Anfängen der EU-Entwicklungspolitik

kritisierte bloße Aneinanderreihung unterschiedlicher und oft nicht kohärenter Instrumente zu vermeiden (vgl. Ay/Kappel 1999).

Internationale Organisationen, nationalstaatliche Einrichtungen und vor allem auch unterschiedliche Nichtregierungsorganisationen (NROen) griffen in den letzten beiden Jahrzehnten wiederholt in die Diskussion von Instrumenten zur Armutsbekämpfung ein. Auf der Makroebene ging es dabei neben einer besseren Gestaltung der Rahmenbedingungen um Fragen des internationalen Handels und der globalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Auch Steuer- und Außenhandelspolitik wurden einbezogen. Auf der Mesoebene wurden neben der zentralen Frage nach Institutionen, die für eine wirksame Armutsbekämpfung erforderlich sind, der Zugang und die Schaffung von Technologien und ihre Anpassung an lokale Bedingungen diskutiert. Zu den Einwirkungen auf der Mikroebene gibt es aufgrund der lokal spezifischen Bedingungen und der unterschiedlichen Projektansätze eine Fülle von Material, das sich mit unterschiedlichen konkreten Fragen auseinandersetzt und dementsprechend vielgestaltig und zum Teil unübersichtlich ist.

In der Armutsbekämpfung der EU erhielten auf der Meso- und Mikroebene die Programme für Mikroprojekte, für dezentralisierte Kooperation und zur Förderung von Nichtregierungsorganisationen ein besonderes Gewicht. In der Konzeptionsdebatte gehören sie zur Kategorie direkter und indirekter Maßnahmen zur gezielten Armutsverringerung. In Projekten für einkommenschaffende Maßnahmen wirken sie z.B. zumindest für einen Teil der Bevölkerung direkt auf eine Armutsverringerung ein. Wichtiger waren bei den bisherigen Programmen zu Mikroprojekten und dezentralisierter Zusammenarbeit jedoch die Schaffung allgemein zugänglicher Basisinfrastruktur (Wasserversorgung, Gesundheitswesen, Schulen). Diese Instrumente werden verstärkt in Verbindung mit partizipativen Ansätzen diskutiert, wobei bei NROen und dezentralisierter Zusammenarbeit auch eine Stärkung demokratischer Grundsätze und Förderung von Zivilgesellschaft betont werden.

Eine nähere Betrachtung der praktischen Anwendung der auf der Mikro- und Mesoebene angesiedelten EU-Entwicklungsinstrumente zeigt allerdings, daß in der Umsetzung Schwierigkeiten und Probleme vor allem im Zusammenhang mit den Zielen der Armutsreduzierung auftreten können. Dieser Beitrag gibt einen kurzen Überblick über Rahmenbedingungen der EU-Entwicklungszusammenarbeit und geht dann auf einige der Schwierigkeiten der Durchführung der Programme ein. In der EU sollte die Umsetzung partizipativer Ansätze mit der vor einem Jahrzehnt eingeführten dezentralisierten Kooperation erweitert und verstärkt werden, denn Partizipation war zu dieser Zeit (und ist auch heute noch) eine relativ neue Vorgehensweise in der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Besonders von den Nichtregierungsorganisationen (NROen) wurden vergleichbare Ansätze in mehreren Variationen bereits über einen weit längeren Zeitraum praktiziert. In jüngster Zeit erscheint jedoch auch die EU immer mehr bereit, mit den bereits bewährten und mit neuen Methoden ihre Entwicklungspolitik in Richtung auf Partizipation zu reformieren.

Eine kritischere Betrachtung der Reformankündigungen und der bisherigen Durchführung der entsprechenden Programme zeigt allerdings, daß gemessen an Auswirkungen und Nachhaltigkeit die bis jetzt erzielten Ergebnisse nur teilweise über die Anfänge hinaus realisiert werden konnten. Viele der Administratoren in der EU und in den Entwicklungsländern konnten innerhalb der gegebenen Strukturen die komplexen Zusammenhänge partizipativer Entwicklung mit den damit verbundenen hohen Anforderungen an Kenntnissen und Motivation noch nicht mit der Praxis vereinen. Gerade auf diesem Bereich ergeben sich immer wieder Diskrepanzen zwischen dem Bedarf und der Verfügbarkeit an Personal, das derartige Programme auf allen Ebenen fördern und ausführen kann.

An der Basis angesiedelte Programme, die die Bevölkerung in die Vorbereitung, Planung und Entwicklung von Maßnahmen einbeziehen wollen, zeichnen sich generell durch einen hohen Personalbedarf aus. In den Diskussionen um eine effektive Umsetzung geht es deshalb auch um die Einbindung lokaler Akteure, die unter unterschiedlichen Bedingungen in die Arbeit einbezogen werden. Unterschiedliche Dokumente der EU nennen eine Vielzahl solcher Akteure, die potentielle Partner bei der Umsetzung sind. Unter dem allgemeinen und meistens noch diffus gebrauchten Begriff „Zivilgesellschaft“ werden die meisten zusammen gefaßt und lokale soziale Gruppen, Frauen- und Bauernbewegungen, Dorfgemeinschaften, urbane Freiwilligenorganisationen und NROen genannt. Trotzdem nehmen die Akteure bei der Realisierung der Programme nach wie vor eher die Rolle der Empfänger und Ausführenden von Projekten ein, anstatt als Partner für gemeinsame Planungen und Gestaltungen aufzutreten und anerkannt zu werden. Um den Grundsätzen partizipativer Entwicklung zu entsprechen, kann und muß sogar ein wesentlicher eigener Beitrag erwartet werden. Am konsequentesten wurde der Eigenbeitrag bisher in den Programmen für Mikroprojekte eingefordert. Auch wenn es sich vor allem um materielle Aufwendungen für Projekte handelt, haben die damit verbundenen Mobilisierungsaktionen und Effekte direkt und indirekt zur Förderung partizipativer Methoden und Grundsätze demokratischer Entscheidungsfindung beigetragen.

In den Verhandlungen für eine neue EU-AKP Konvention, die ab Februar 2000 gelten soll, standen weitere Forderungen nach der Förderung partizipativer Ansätze an, die wahrscheinlich in die neue Konvention aufgenommen werden. Da sie sich jedoch wie die anderen in der praktischen Anwendung erst beweisen müssen, führt kein Weg an weiteren Anstrengungen vorbei, um den Armutskonzepten in der EU zum Durchbruch zu verhelfen.

Eine reale Mitwirkung der lokalen Akteure im Rahmen der EU Entwicklungspolitik hängt von der intensiven Interaktion zwischen den Partnern ab. Dörfer und Gruppierungen, die vorher von anderen Organisationen unterstützt wurden, können sich leichter in eine Zusammenarbeit einbringen und werden tendenziell bei der Einbeziehung in Programme und Projekte bevorzugt. Um dem Ziel der Armutsbekämpfung näher zu kommen, kommt es deshalb auch auf ein bewußtes Einbeziehen der ärmsten sozialen Schichten und Dörfer in die Projekt-

arbeit an. Das erfordert vom Programmpersonal mehr Arbeit und verlangt auch besonderes Engagement und soziale Kompetenz. Wegen dieses Mehraufwandes scheinen jedoch in zahlreichen AKP Staaten und sowohl bei den EU wie bei den AKP Verwaltungsangehörigen Tendenzen zu bestehen, die Durchführung der Programme und die Ausführung der Projekte mit neuen Ansätzen an andere Organisationen und an private Beraterfirmen zu delegieren.

Der damit erzielte Arbeitserleichterung für die Institutionen und dem Ausschöpfen von Möglichkeiten einer effektiven Programmgestaltung durch ausgewiesene Experten steht jedoch ein essentieller Nachteil gegenüber. Durch dieses Vorgehen nehmen die zuständigen Vertreter der Institutionen in EU und AKP Ländern nicht an den notwendigen Lernprozessen unmittelbar teil, bei denen Erfahrungen ausgetauscht und gesammelt werden, um eine effektive Umsetzung partizipativer Ansätze überhaupt erreichen zu können. Während sich die unmittelbar beteiligten Akteure in der Zusammenarbeit weiterentwickeln und ihre Basis der Zusammenarbeit laufend ausweiten und verbessern können, gibt es in den Verwaltungen bald Lücken an praktischer Erfahrung in diesem sensiblen und anspruchsvollen Bereich. Der Mangel an eigenen Erfahrungen kann, wie in einigen Programmen durchaus geschehen, zur Abhängigkeit von Einflüssen und Kenntnissen externer Organisationen und Experten führen. Unter diesen Bedingungen besteht eine Gefahr, daß bereits gemachte Fehler wiederholt werden und daß die in den Projekten erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen den eigentlichen Verantwortlichen aufgrund der befristeten Verträge mit Experten vorenthalten bleiben. Vermutlich liegt hier einer der Gründe dafür, daß der Anteil der Finanzierung von nahe an der Basis angesiedelten Programmen und Projekten in der EU insgesamt noch relativ gering ist. Programme für Mikroprojekte, dezentralisierte Kooperation und die Kofinanzierung von NROen machen zusammen viel weniger als ein Zehntel der gesamten Entwicklungsfinanzierung der EU aus. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die tatsächlichen Ausgaben für diesen Bereich aufgrund von Überschneidungen mit anderen Programmen höher sind, ist die Forderung gerechtfertigt, neben der generellen Erhöhung der Ausgaben in diesen Sektoren auch eine Erweiterung der Kapazitäten der EU und AKP Verwaltungen vorzunehmen. Wenn es zu nachhaltigen Auswirkungen auf eine Reduzierung der Armut kommen soll, erscheint eine Erhöhung des Finanzierungsanteils und der Kapazitäten angesagt, um glaubwürdig vermitteln zu können, daß Armutsbekämpfung tatsächlich zu den prioritären Konzeptionen der EU Entwicklungszusammenarbeit zählt.

2. Armutsbekämpfung in der Entwicklungskooperation der Europäischen Union

Die Zusammenhänge von Schwächen in den konzeptionellen Grundlagen und der praktischen Umsetzung werden aus einem Rückblick auf die Entstehung der Entwicklungskooperation der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. der Euro-

päischen Union (EU) deutlicher. Mit Ausnahme Deutschlands entstand die EU-Entwicklungszusammenarbeit aus dem kolonialen Nachlaß der einzelnen EG-Staaten. Der Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957 markiert Grundkonzepte der späteren europäischen Entwicklungskooperation, die lange Jahre beibehalten wurden. Darin wird z.B. davon ausgegangen eine „Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft“ vorzunehmen (Teil IV des Römischen Vertrages, Artikel 131). Die Sonderstellung der ehemaligen Kolonien wurde im Verlauf der Programme auf andere Länder übertragen, die der Konvention beitraten. Die damit neu geschaffenen Strukturen veränderten auch das Verhältnis zwischen den Vertragspartnern. Trotzdem wurde bei der Finanzierung des 1961 geschaffenen Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) bis heute beibehalten, daß der EEF aus direkten nationalen Beiträgen der EU Mitgliedsländer gespeist wird und nicht Teil des normalen EU Budgets ist.

Die Konturen einer gemeinsamen EWG-Entwicklungspolitik zeichneten sich nach überwiegend national geprägten Diskussionen von 1958 bis 1964 erst in den folgenden Jahren allmählich ab. Nach den beiden *Yaoundé Abkommen* (1965 und 1970) wurde 1975 das erste *Abkommen von Lomé* (1975–1980) unterzeichnet. 1975 waren 46 Afrika-Karibik-Pazifik (AKP)-Länder (1999: 71) und neun EG-Länder (1999: 15 EU-Länder) beteiligt. Der „Geist von Lomé“ verband die Partner in der gemeinsamen Suche nach einem Höchstmaß an Zusammenarbeit und in dem Wunsch, etwas zu der schwierigen Genese einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung beizutragen. Ein Konzept zur Bekämpfung der Armut ist zu dieser Zeit allerdings immer noch nicht zu erkennen.

Erst das Pisani-Memorandum von 1982 unterstrich die Notwendigkeit der Ernährungssicherung der Bevölkerung und des Kampfes gegen die Armut. Unter der Leitlinie *Politikdialog* wurde vom Prinzip der Eigenverantwortung der AKP-Staaten abgegangen. Politische Konditionalität und wirtschaftliche Strukturanpassungsprogramme wurden im Lomé IV-Abkommen fixiert. Das vierte Lomé-Abkommen wurde von den Vertretern der EG und AKP Länder noch als Meilenstein der Entwicklungskooperation angesehen und auch so in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Bilanz bisheriger Erfolge bzw. Mißerfolge der Entwicklungskooperation und die veränderten Rahmenbedingungen dämpften jedoch in jüngster Zeit solche Euphorie.

Neue Rahmenbedingungen für die EU und damit auch für das Verhältnis zu den AKP Staaten brachte 1992 vor allem der Maastricht-Vertrag zur europäischen Einigung. Zusätzlich veränderten aber auch die Beschlüsse für ein neues GATT-Abkommen, die Gründung der World Trade Organisation (WTO) mit neuen Impulsen für den Freihandel sowie neue regionale Kooperationen die Ausgangslage für Entwicklungszusammenarbeit. Dazu gehörte z.B. auch der Zusammenbruch des „real-sozialistischen“ Ostblocks (Kommission 1992: 8). In dieser Konstellation geht die Kommission davon aus, daß die EU in Zukunft als wichtigster Wirtschaftsblock eine hohe Verantwortung für die Entwicklung der

Weltgesellschaft trage. Selbstkritisch wird aber konstatiert, daß die aus dem Norden kommenden Entwicklungsmodelle bisher nicht den erwarteten Erfolg brachten (Kommission 1992: 8). Armut, Umwelt-, Bevölkerungs- und Drogenprobleme sowie AIDS trugen zur Bedrohung bei und immer mehr würden diese Probleme zu einer Frage von Risiko und Sicherheit für die Menschheit. In einer solchen Situation müsse sich bei den Partnern zunehmend die Erkenntnis durchsetzen, daß die Unterentwicklung des Südens hohe Kosten für den Norden nach sich ziehe, die Wirtschaftsmodelle des Nordens seien für den Süden eine schwere Hypothek und schränkten dessen langfristige Entwicklungsaussichten ein (Kommission 1992).

Aus dieser Erkenntnis wurden von der EU vier vorrangige Ziele der Entwicklungskooperation formuliert, in der die Armutsbekämpfung eine der Prioritäten darstellt. Die vier Ziele sind: (a) Förderung der Demokratie, (b) harmonische Integration der Dritten Welt in die Weltwirtschaft, (c) Priorität bei der Armutsbekämpfung, (d) Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Im Verhandlungsmandat für die neue EU-AKP Konvention wird auf neue weltwirtschaftliche und weltpolitische Konstellationen eingegangen.

Good Governance, institutionelle Reformen, sowie wirtschaftliche Liberalisierung stellen entscheidende Parameter für eine Neuordnung der Entwicklungszusammenarbeit dar. Sie sollen jedoch explizit auch dazu dienen, daß Wirtschaftsakteure, politische Organisationen und gesellschaftliche Gruppen die geschaffenen Handlungsspielräume nutzen, um mit ihrem Einsatz zur Verringerung und Beseitigung von Armut beizutragen. Wird versucht, die Frage zu beantworten, was die EU bereits erreicht hat, um diesen Forderungen gerecht werden zu können, ergeben sich bereits bei Basisdaten Probleme, eine eindeutige Antwort zu finden. So kann nicht eindeutig angegeben werden, was die EU insgesamt an Mitteln für Armutsbekämpfung aufwendet. Unterschiedliche Quellen kommen zu ganz verschiedenen Schätzwerten, die zwischen ca. 15% und ca. 25% angeben.

Die Probleme werden bei den EEF Mitteln besonders deutlich, denn beim EEF werden Ausgaben für Armutsbekämpfung nicht spezifisch ausgewiesen. Selbst die Lomé-Konventionen enthalten nur verstreut Hinweise auf Ziele und Mittel zur Armutsbekämpfung. Das liegt auch daran, daß im Grunde erst mit dem Maastricht-Vertrag von 1992 Armutsbekämpfung als zentrale Maßnahme anerkannt wurde. Erst danach berücksichtigen mehrere EU-Dokumente die Bedeutung der Armutsbekämpfung in stärkerem Maße. So definiert die Kommission (Kom(93) 518) z.B. im Jahr 1993 das Armutsthema als prioritär, 1998 wird in einer anderen Mitteilung betont, daß bei den Fördermaßnahmen Frauen besonders berücksichtigt werden sollen, denn ihr „Anteil ... an der armen Bevölkerung (ist) unverhältnismäßig hoch“ (Europäische Union 5. Oktober 1998, 4). Ein 1997 erstelltes Dokument bekräftigt die Bedeutung von arbeitsplatzschaffendem Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung und Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft (EU Commission 1997).

3. Der Armutsansatz im „Grünbuch“ und in den Verhandlungen seit 1997

Eine kritische Aufarbeitung der AKP-EU Beziehungen wurde in einem „Grünbuch“ vorgenommen. Die Argumente nehmen zu unterschiedlichen Strategien Stellung. Sie betonen z.B. einerseits die Notwendigkeit für ein Wirtschaftswachstum von mindestens fünf Prozent, um Armut nicht weiter ansteigen zu lassen, fordern aber ergänzend, den „Zugang der Bevölkerung zu Basissozialdiensten und Produktivressourcen (Bildung, Ausbildung, Landbesitz, Vermögen und Kredit usw.)“ zu erweitern und zu sichern. Im Grünbuch führt die EU-Kommission aber auch aus, daß „Armutsbekämpfung ... bereits ein Kernelement der derzeitigen Kooperationspolitik“ sei (Europäische Kommission 1996: 67). Bei den entsprechenden Orientierungen komme es darauf an, daß EU und AKP-Partnerländer eingehend erörtern, „wie die Kooperationspolitik der Gemeinschaft in Zukunft noch wirksamer zur Armutsbekämpfung beitragen könnte“ (Europäische Kommission 1996: 68). Daß die Armutsbekämpfung der EU weder konzeptionell noch in der konkreten Umsetzung kohärent gewesen sein kann, geht aber auch aus dem Hinweis im Grünbuch hervor, daß die Kommission dafür plädiere, künftig „strategischer“ als bisher vorzugehen. Neben der Förderung des Zugangs zu produktiven Ressourcen, Beschäftigung und Humanressourcen sei auch die Unterstützung der Sozialpolitik sinnvoll. Im Dialog über Sozialpolitik seien Prioritäten festzulegen und finanzielle Hilfe zur Abdeckung der laufenden Ausgaben in den prioritären Sektoren in enger Abstimmung mit den Strukturanpassungsmaßnahmen zu erreichen. Diese Faktoren werden bereits als prinzipieller Wandel in der Armutskonzeption konstatiert, während europäische und basisnahe Akteure früher mit „Ad-hoc-Projekten“ die Masse der Mittel zur Armutsbekämpfung absorbierten (vgl. Cox/Healey 1998: 1).

Im Verhandlungsmandat der EU mit den AKP-Ländern (vom 29.10.1997) werden an verschiedenen Stellen Konturen der Armutsbekämpfung herausgestellt. So wird erklärt, daß Armutsbekämpfung zum Meilenstein der neuen Partnerschaft zwischen EU und AKP werden müsse. Das verdeutlicht, daß die EU nach langer Zurückhaltung die neuen Diskurse der Armutsbekämpfung zur Kenntnis genommen hat, jedoch in der Verwirklichung weiterhin Nachholbedarf besteht.

4. Mittel und Instrumente der Armutsbekämpfung

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. Der Anteil des EEF am Gesamtvolumen ist von 50% (1990) auf ca. 39% (1993) gefallen. Die Auszahlungen von 1997 beliefen sich gerade auf knapp 15%, sie werden sich jedoch

1999 wieder erhöhen, wenn die entsprechenden Verträge des 8. EEF zwischen der EU und den AKP-Staaten wirksam werden und der Mittelabfluß beginnt.

Tabelle 1: Auszahlungen der EU und Anteil der AKP Länder, Millionen ECU und Prozent

Region	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	ECU	%	ECU	%	ECU	%	ECU	%	ECU	%	ECU	%
AKP	2062	45,8	1631	39,0	2480	50,6	1520	33,8	965	23,3	616	14,9
gesamt	5807		5736		6843		6515		6470		6057	

Quelle: Kommission der EU.

4.1 Instrumente in der praktischen Umsetzung

Von den Instrumenten der EU-Entwicklungshilfe lassen sich vor allem drei als relevant für die Armutsbekämpfung hervorheben, die auch in den Diskussionen um neue Entwicklungsstrategien, um Einbeziehung der Zivilgesellschaft und Demokratisierung eine Rolle spielen: Förderung von Nicht-Regierungsorganisationen, Programme für die Durchführung von Mikroprojekten und Dezentralisierte Zusammenarbeit. Ihre Relevanz läßt sich auch daraus ableiten, daß sie die Eigenbeteiligung der Bevölkerung an der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Entwicklungsstrategien und Projekten vorsehen.

Die NRO-Förderung und Programme zur Durchführung von Mikroprojekten gibt es jeweils seit 1976. Teilweise überschneiden sich die Programme. NROen werden z.B. als potentielle Hauptakteure sowohl bei Mikroprojekten als auch bei Programmen dezentralisierter Kooperation angesehen. Sie haben auch eine Vermittlerfunktion zwischen EU und Zielgruppen. Bei Mikroprojekten gehören NROen zu den Akteuren und potentiellen Trägern von Einzelprojekten oder Teilen der Programme. Bei Programmen dezentraler Kooperation sind NROen wichtige Partner beim Erreichen der Ziele für die Erweiterung lokaler Kapazitäten. Die für die Mikroprojekte erstellten Bedingungen wurden 1995 als Teil der Artikel zu dezentralisierter Kooperation in der Lomé IV Konvention verankert.

Bezogen auf die Armutsbekämpfung haben die Programme auf der Mikroebene aus mehreren Gründen eine besondere Relevanz, denn sie gehen auf Grundbedürfnisse der armen Bevölkerung ein, leisten Hilfe zur Selbsthilfe durch die Mobilisierung von Eigenbeteiligung und erreichen durch Selbstorganisation nachhaltigere Wirkungen als konventionelle Entwicklungshilfe. Ihre Bedeutung für eine effektive Armutsbekämpfung im größeren Maßstab wird allerdings dadurch eingeschränkt, daß die für die Programme aufgewendeten Mittel immer noch relativ gering sind und nur einen Bruchteil der Gesamtbevölkerung erreichen. Als basisnahe Programme konnten sie die Probleme des hohen Bedarfs an qualifiziertem Personal noch nicht lösen. Außerdem sind für die Vorbereitung, Planung und Durchführung der Projekte Lernprozesse notwendig, die nur in

mehrfähriger Laufzeit und in einem Mindestmaß an Kontinuität in der Personal- und Finanzausstattung zu gewährleisten wären.

4.2 Nicht-Regierungsorganisationen

Die Förderung von NROen wird als ein Vehikel betrachtet, die ärmsten Teile der Bevölkerung effektiv über lokale Organisationen zu erreichen. Der Hauptpfeiler ist das seit 1976 eingesetzte Kofinanzierungsprogramm. Danach gibt die EU Gelder an europäische NROen, die damit Programme und Projekte in Entwicklungsländern finanzieren. Eine genaue Aufstellung der in diesem Bereich ausgegebenen Mittel ist allerdings schwer möglich, da diese Art der Förderung in die Gesamtstatistik der sektoralen Förderung eingeht (z.B. Landwirtschaft, humanitäre Hilfe etc.). Dazu, wie hoch die direkte Förderung von NROen in Entwicklungsländern ist, gibt es ebenfalls keine genauen Angaben, da aufgrund der Kooperation von Nord- und Süd-NROen eine Zuordnung der Anteile für die jeweiligen Partner schwierig ist. Cox/Healey (1997) gehen davon aus, daß die an NROen gegebene EU-Hilfe in den statistischen Angaben aufgrund dieser Konstellationen eher unterschätzt wird.

Die Kooperation im Rahmen dieses Instruments verläuft im Spannungsfeld zwischen EU und europäischen NROen und Nord-Süd-NROen. Besonders in den ärmsten Entwicklungsländern ergeben sich zwischen schwachen staatlichen Institutionen und NROen Interessenkonflikte über Zuständigkeiten und Aufgabengebiete. Staatliche Institutionen sehen in der Finanzierung von NROen oft eine weitere Schwächung ihrer Position. Eine Förderung von NROen an schwachen staatlichen Institutionen vorbei wird z.T. von NROen selbst kritisiert. Sie sind für ihre Arbeit auf ein Mindestmaß an effektiver Verwaltung angewiesen.

Auf der Ebene der EU wurde als Basis für Informationsaustausch, Koordination und Einflußnahme auf die Entwicklungspolitik ein NRO-Verbindungsbüro in Brüssel geschaffen, das inzwischen weit mehr als 1000 NROen aus EU-Ländern vertritt. Damit werden unter einem Dachverband Organisationen mit unterschiedlichsten Organisationsstrukturen und Kapazitäten und häufig divergierenden Interessen zusammengefaßt.

Die einzelnen NRO-Erfahrungen basieren oft auf der lokalen Situation in einem Teil eines Entwicklungslandes, die nur schwer mit generellen Zielen vereinbar sind. Auf Konferenzen zur Beteiligung von NROen an der Entwicklungszusammenarbeit der EU kam es deshalb zu eher allgemeinen Empfehlungen, die nur bedingt neue Impulse für die EU-Entwicklungspolitik geben konnten. Während die vom Verbindungsbüro initiierten Stellungnahmen und Informationspapiere alle relevanten Themenbereiche von dezentralisierter Kooperation, über Nothilfe, Nahrungsmittelhilfe bis zu Finanzhilfen bearbeiteten und Zielsetzungen und Möglichkeiten der Umsetzung diskutierten, wurden nur wenige Fallstudien erstellt und insgesamt wenig klare Leitlinien für die EU Kooperation erarbeitet (vgl. u.a. Liaison Office 1997). Während eines der Positionspapiere

das AKP-EU-Vertragswerk grundsätzlich für ein gutes Beispiel partnerschaftlicher Nord-Süd Zusammenarbeit hält und die Beseitigung von Armut als ein Hauptziel bezeichnet, wird auf NRO Arbeit so gut wie gar nicht konkret eingegangen. Anstatt dessen wird auf Ergebnisse internationaler Konferenzen wie Umwelt 1992, Menschenrechte 1993, Bevölkerung und Entwicklung 1994, Frauen 1995, Habitat 1996 und Welternährung 1996 verwiesen. Daß das Verbindungsbüro zur wichtigsten Schaltstelle für die Einbindung von NROen in die Entwicklungszusammenarbeit der EU wird, wurde noch nicht einmal teilweise erreicht. Besonders große NROen, z.B. in Bereichen der Nothilfe, halten neben den Kontakten zum Verbindungsbüro ihre wichtigen Verbindungen unmittelbar zu den zuständigen EU Stellen. Probleme ergeben sich aus Widersprüchen in konzeptionellen Vorstellungen. Das Verbindungsbüro wurde eingerichtet, um die entwicklungspolitischen Aktivitäten der unterschiedlichen NROen zentral zusammenzuführen, während die Aktivitäten der Organisationen dezentral und auf Wandel und Anpassung an lokale Bedingungen angelegt sind.

4.3 Mikroprojekte

Die Möglichkeit der Finanzierung von Mikroprojekten wurde 1975 in der ersten Lomé-Konvention eingeführt und mit leichten Veränderungen in jeder weiteren Vertragsrunde erneuert. Auf Antrag des jeweiligen AKP-Staates werden solche Programme in den nationalen „Richtplan“ (National Indicative Programme) aufgenommen. Die Finanzierungen von Mikroprojekten sollen wirtschaftliche und soziale Verbesserungen für die lokale Bevölkerung bewirken, den lokalen Entwicklungsprioritäten entsprechen und mit der aktiven Beteiligung der Zielgruppen durchgeführt werden. Die lokale Bevölkerung erbringt Arbeitsleistungen, Dienste und/oder sammelt Geldbeiträge, die ihren jeweiligen Kapazitäten entsprechen, die aber mindestens ein Viertel des Projektwertes ausmachen sollen.

Die Lomé IV Konvention definiert als Mikroprojekt, wenn eine Höchstsumme von 300.000 ECU nicht überschritten wird (Artikel 252 – Lomé-III hatte die Obergrenze auf 250.000 ECU angesetzt, davor lag sie bei 150.000 ECU). In der Geschichte der Mikroprojekte wurde diese Obergrenze in keinem Fall erreicht. Die durchschnittlichen Ausgaben bewegten sich im Bereich von weniger als einem Zehntel der Vorgaben. Vorbereitung und Durchführung von Mikroprojekten sollen in den am wenigsten entwickelten Ländern Priorität haben. Nach Artikel 253 können auch lokale gemeinnützige Organisationen herangezogen werden, um einzelne Mikroprojekte durchzuführen oder auch mehrjährige Programme für Mikroprojekte zu beaufsichtigen oder durchzuführen.

Die Umsetzung von Programmen für Mikroprojekte begannen in der Regel Mitarbeiter der EU-Vertretungen zusammen mit dem jeweils zuständigen Ministerium des AKP-Landes. Erst im weiteren Verlauf wurden NROen oder Organisationen der EZ als Partner einbezogen. 1994 wurden Mikroprogramme in 36

AKP-Ländern mit weitgehend unterschiedlichen Organisationsformen durchgeführt. Derzeit wird in Nigeria erstmals ein EU-Programm für Mikroprojekte vorbereitet, das aus 1995 blockierten und kürzlich freigegeben Mitteln des siebten EEF finanziert werden soll. Häufig wurden für die Durchführung Büros auf regionaler Ebene eingerichtet, trotzdem blieben die Programme hierarchisch gegliedert und wurden von einer Zentrale aus kontrolliert. Die unterschiedlichen Programme für Mikroprojekte verwirklichten in mehrjähriger Laufzeit jeweils hunderte von Klein- und Kleinstprojekten. Ungefähr nach Häufigkeit angeordnet gehören dazu Brunnenbau, kleine Stauwehre, Bewässerungsanlagen, der Bau von Schulen, Gesundheitsstationen, Lagerhäusern und Anlagen für den Erosionsschutz. In mehreren Ländern wurden Evaluierungen in Auftrag gegeben (z.B. Uganda, Mali, Tschad). Sie halten fest, daß Mikroprojekte eher zentral organisiert wurden und besonders in den Anfangsjahren eher als Instrument der Regierungen der AKP-Staaten eingesetzt wurden, anstatt Instrument der lokalen Bevölkerung zu sein. Personalabbau in staatlichen Institutionen im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen einerseits aber auch die Stärkung von dezentralen Strukturen und NROen andererseits trugen in einigen der Programme jedoch dazu bei, daß die Arbeit näher an den Zielgruppen angesiedelt wurde (vgl. Ay/Kappel 1999).

Für den hohen Arbeitsaufwand auf lokaler Ebene haben weder die EU-Vertretungen in den AKP-Ländern noch die zuständigen Ministerien ausreichend Kapazitäten, was in fast allen Programmen dazu führte, Kontakt zu anderen Entwicklungsorganisationen zu suchen, um von ihren Erfahrungen zu profitieren und brauchbare Projektvorschläge zu erhalten. Im weiteren Verlauf wurde die Zusammenarbeit meistens über Kooperationsverträge geregelt. Besonders in Ländern mit schwachen Strukturen, sowohl auf staatlicher wie auf Seiten der NROen, wurden Entwicklungsorganisationen aus dem Norden mit Erfahrungen in Kleinprojekten und partizipativen Ansätzen einbezogen. Die EU-Vertretungen und auch die Ministerien der beteiligten Regierungen versuchten Partner zu finden, die in der Lage waren, die Programme auf den unterschiedlichen Ebenen weitgehend selbstständig durchzuführen und die Finanzen effektiv und korrekt zu verwalten. Außerdem ging es um die Vermittlung qualifizierten Personals, für das die Organisationen z.T. Ausbildung, Einsatz und Betreuung übernahmen.

Inwieweit Programme für Mikroprojekte zur Armutsbekämpfung beitragen, hängt von mehreren Faktoren ab. Da die Projekte von der Bevölkerung initiiert werden sollen, hat in den Programmen das Prinzip, auf Anträge zu reagieren, Vorrang. Dadurch konnten jedoch vor allem die Gruppen Chancen nutzen, die bereits über ein Mindestmaß an Kommunikationsmöglichkeiten und Kenntnissen verfügten oder die bereits mit anderen Hilfsorganisationen zusammengearbeitet hatten. Dadurch wurden die ärmsten Schichten eher in Ausnahmefällen erreicht. Auch in Programmen, in denen das Personal armen Bevölkerungsschichten einen Vorzug einräumen wollte, gelang dies nur teilweise, denn für diese Aufgaben wurde mehr Zeit und Aufwand benötigt, der auf Kosten der normalen Arbeiten ging.

Auch dem Prinzip, daß Mikroprojekte dem gesamten Dorf, der gesamten Gemeinde oder städtischen Vororten zugute kommen sollen, wurde nicht immer entsprochen. Bewässerungsanlagen waren häufig nur wenigen Familien eines Dorfes zugänglich, auch Lagerhäuser wurden oft nur von Teilgruppen innerhalb eines Dorfes kontrolliert. Insgesamt gab es bei der Durchführung von Mikroprojekten trotzdem sehr viele intensive Kontakte zur Bevölkerung in den Projektgebieten. Für die Mobilisierung der Eigenbeteiligung waren jeweils spezifische Lösungen zu finden, denn selbst bei ähnlichen Projekten waren Lösungsmöglichkeiten nur selten übertragbar. So unterscheiden sich z.B. die Gesamtkosten beim Bau von Brunnen je nach Tiefe und Baugrund stark voneinander, so daß die Höhe der Eigenbeteiligung von einem Dorf zum anderen um ein Mehrfaches voneinander abweichen kann. Auch ist bei kleinen Gemeinden der Anteil an Arbeit und anderen Leistungen je Person höher als bei Projekten in Orten mit großer Bevölkerungszahl. Manche Arbeiten erfordern bestimmte Kenntnisse und Fähigkeiten, so daß die Allgemeinheit nicht generell beteiligt werden kann. Lösungen für solche Probleme wurden in der Regel in mehreren Dorfbesuchen und in gemeinsamen Planungen gefunden, in den Berichten werden sie aber nur selten ausführlicher beschrieben, denn die Fertigstellung des Bauwerkes stand in der Regel als Hauptziel des Projektes im Vordergrund. Die Projektberichte gehen auch selten auf die Zeitspanne ein, in der die Projekte auch nach der Fertigstellung noch betreut wurden. Diese Betreuung war und ist meist im eigenen Interesse des Personals, denn daraus lassen sich Lehren für neue Anträge ziehen.

Bei Mikroprojekten liegen die Potentiale für die Bekämpfung von Armut darin, daß sie sich auf Maßnahmen konzentrieren, die *Grundbedürfnisse* befriedigen, daß sie eine *direkte Beteiligung der Bevölkerung* an Vorbereitung, Planung, Finanzierung und Durchführung der Projekte erreichen und auch über *längerfristige Mobilisierungen* zusätzliche Effekte erzielen, die sich auf mehr Einkommen und höhere Produktivität auswirken (z.B. höheres Einkommen durch die Verarbeitung zusätzlich produzierter Nahrungsmittel, effektivere Tierhaltung durch bessere Wasserversorgung etc.).

Positive Wirkungen ergaben sich auch daraus, daß erfolgreiche Projekte beispielhaft für andere Gruppen und Dörfer wurden, die eigene Anträge ausarbeiteten, die sie nicht nur mit der EU, sondern auch mit anderen Geberorganisationen umzusetzen versuchten. Schließlich sind auch noch die Faktoren von Bedeutung, die zu einer Effektivierung der lokalen Verwaltung beitrugen, indem diese Verwaltungsstellen die Verantwortung für die Bezahlung des für die Gesundheitsdienste notwendigen Personals übernahmen und auch für die Besetzung von Lehrerstellen sorgten. Nachhaltige positive Auswirkungen wurden auch durch Verbesserungen bei den lokalen Kleinunternehmern festgestellt, die mit Hilfe des Projektpersonals die Angebote ihrer Dienste verbessern konnten und die Basis ihrer Arbeiten verbreiterten.

4.4 Dezentralisierte Kooperation (DK)

Für die vor einem Jahrzehnt eingeführte dezentralisierte Kooperation erhielt die EU Impulse vor allem von internationalen Organisationen und von nationalen Entwicklungshilfekonzepten aus den EU-Mitgliedsstaaten, in denen partizipative Methoden in der Entwicklungszusammenarbeit Eingang gefunden hatten (vgl. Bossuyt 1995). Die europäischen NROen beteiligten sich und versuchten auch über das Verbindungsbüro in Brüssel die eigenen Möglichkeiten dezentralisierter Zusammenarbeit mit der EU auszuloten. Sie versuchten auch, ihre Organisationen als mögliche Partner einer solchen Zusammenarbeit mit EU-Institutionen einzubringen. Nach der Aufnahme in die Lomé-Konvention von 1989 legten NROen zahlreiche Analysen vor, und sie brachten Forderungen zu einer präziseren Fassung der DK ein, die z.T. zur Revision der Konvention 1995 in Mauritius beitrugen (vgl. Lomé IV Konvention 1996). Das Konzept dezentralisierter Kooperation geht aber auch auf zahlreiche kritische Beurteilungen herkömmlicher Entwicklungszusammenarbeit in den letzten beiden Jahrzehnten zurück, in denen als Chancen für Verbesserungen vor allem Fortschritte bei der Umsetzung von Prinzipien partizipativer Entwicklung gesehen wurden (vgl. MWENGO 1995).

Die von der EU-Kommission (vgl. European Commission 1998) aufgenommen und überarbeiteten Beschreibungen, Erläuterungen und Analysen dezentralisierter Kooperation gehen davon aus, daß es sich nicht um ein neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit handelt, sondern um einen neuen Modus, Probleme der Entwicklung zu lösen. Mit dezentralisierter Kooperation soll Entwicklung zusammen mit der Bevölkerung stattfinden, die lokale Verantwortung gefördert sowie die Nachhaltigkeit von Entwicklung gesichert werden. Nach dem neuen Konzept wird Kontrolle an lokale Entscheidungsträger übertragen. Ein Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen, Regierungsinstitutionen, den EU-Vertretern und lokalen Akteuren soll dazu beitragen, eine Entwicklung voranzutreiben, die von der Bevölkerung gewollt wird und die von ihr als Priorität entschieden wurde. Dadurch hat dezentralisierte Zusammenarbeit auch eine politische Dimension, in der sich die Akteure auch mit den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen auseinandersetzen.

In der EU blieb Dezentralisierte Kooperation nicht auf die AKP-Länder beschränkt, sondern es wurden auch EU-Haushaltsmittel in Lateinamerika, Asien und dem Mittelmeerraum dafür eingesetzt. Mit den Prinzipien der dezentralisierten Kooperation sollten auch alle bisherigen Instrumente der finanziellen, technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit einschließlich der Förderung des Privatsektors verändert werden. Im Vergleich zu diesen umfassenden Ansprüchen waren in der praktischen Durchführung zunächst nur kleine schrittweise Fortschritte zu verzeichnen. Die vagen und allgemeinen Formulierungen in der Konvention von 1990 trugen dazu bei, daß in einzelnen AKP-Ländern zunächst nur begrenzte Pilotprojekte eingerichtet wurden. Bis zur Halbzeitkonferenz in Mauritius wurden für eine Revision vor allem Erfahrungen aus Pro-

grammen für Mikroprojekte herangezogen, um die Konventionsartikel zu dezentralisierter Kooperation neu und präziser fassen zu können. Die konkreten Hinweise zur Durchführung übernehmen den Plafond von 300.000 ECU für Projektfinanzierung und die Eigenbeteiligung der Bevölkerung von 25 Prozent des Projektwertes aus dem Instrument für Mikroprojekte.

Obwohl 1989 beschlossen, begann die Umsetzung des Konzepts dezentraler Kooperation (KDK) in den einzelnen AKP-Ländern erst 1993. Zu den ersten Ländern gehören Côte d'Ivoire, Benin, Senegal, gefolgt von Madagaskar, der Dominikanischen Republik, Uganda, Niger. Die EU-Kommission verschickte vor den Halbzeitverhandlungen von Lomé IV Fragebögen an die Delegationen, um Informationen ihrer Einschätzung des neuen Programmes zu erhalten und Daten über Erfahrungen mit den ersten Programmen zu erheben. Viele der Rückantworten verwiesen von vornherein auf Aktivitäten im Bereich der Mikroprojekte als jeweiligen Beitrag zu einer dezentralisierten Zusammenarbeit. Die als Akteure dezentralisierter Zusammenarbeit definierten Gruppen, Assoziationen und Organisationen wurden bei der Umsetzung von Mikroprojekten durchaus einbezogen. In den Berichten über Mikroprojekte wurden in der Tendenz jedoch die materiellen Beiträge betont, während es bei den Programmen dezentralisierter Kooperation auch um die Förderung von Zivilgesellschaft und Demokratie gehen sollte.

Aufgrund der weitgehend auf Werten und Prinzipien beruhenden Vorstellungen und Ziele dezentralisierter Zusammenarbeit gibt es bis heute keine einfachen Anleitungen und Durchführungsrichtlinien dazu. In den Beschreibungen und Analysen wird deshalb jeweils sowohl die Entstehungsgeschichte als auch das Verhältnis zu anderen Instrumenten diskutiert. In der praktischen Umsetzung gab es von Anfang an an lokalen Rahmenbedingungen orientierte Unterschiede. In einem Bericht an den Europarat stellt die EU-Kommission fest, daß der Unterschied der verschiedenen Situationen zusammen mit qualitativen und subjektiven Bewertungen es unmöglich machen, eine klare und „harte“ Definition von Dezentralisierter Kooperation zu liefern oder standardisierte Durchführungsrichtlinien anzubieten. Dezentralisierte Zusammenarbeit mache nur Sinn, wenn sie sich jeweils an der Realität orientiere und auf die Beschränkungen in jeder bestimmten Situation eingehe (EU-Kommission o.J.). Der gleiche Bericht sieht gerade in der Vielfalt Vorteile, vorausgesetzt es gelinge, alle Beteiligten einzubeziehen und die Grundprinzipien von Partizipation und Demokratisierung beizubehalten. Während die Programme Dezentralisierter Kooperation im Mittelmeerraum als am besten gelungen bezeichnet werden, wird aufgezeigt, daß in den ärmsten Ländern auch bei der Dezentralisierten Kooperation eher auf bisherigen Modellen von Entwicklungszusammenarbeit aufgebaut wurde. Hier behinderten geringe Personalkapazitäten und Widersprüche zu den seit langem eingespielten Vorgehensweisen die effektive Umsetzung der partizipativen Ansätze. Andere Probleme ergeben sich dort, wo dezentralisierte Strukturen in Entwicklungsarbeit einbezogen werden, weil staatliche Institutionen noch nicht oder nicht mehr funktionieren. Werden unter solchen Umständen die staatlichen

Strukturen gestärkt, ist das unter Umständen sogar das Ende der Programme dezentralisierter Kooperation. In der Perzeption der Verwaltung werden sie z.B. als Konkurrenz empfunden, die allenfalls so lange gerechtfertigt sei, bis die als eigentlich zuständig angesehenen Institutionen wieder funktionieren.

Von den 1995 vorgenommenen Veränderungen der Konvention wirken sich einige direkt auf die praktische Durchführung aus, denn DK wurde jetzt auf gemeinnützige Organisationen beschränkt und als Rahmen für Projektarbeit die Regelungen für Mikroprojekte fast vollständig übernommen. Unsicherheiten und Schwierigkeiten mit der Umsetzung bestehen trotzdem auch derzeit noch weiter. Lange Zeit richtete sich die Arbeit der Abteilung A4 der DGVIII, die für NROen und dezentralisierte Kooperation zuständig ist, darauf, DK in den einzelnen Abteilungen der EU-Kommission selbst bekannter zu machen und durch konkrete Anleitungen für die Durchführung weiter zu verbreiten. Die Abteilung bemüht sich weiter um einen Orientierungsrahmen für die Durchführung, schon jetzt zeichnet sich aber ab, daß auch diese Richtlinie auf die Geschichte zurückgreifen und eher Optionen anstatt klarer Hinweise anbieten wird. Konsequenter wird als konkrete Maßnahmen zur weiteren Verbreitung vorgeschlagen für die Mitglieder anderer EU-Abteilungen, für die Mitglieder der Delegationen in den AKP-Ländern und andere Zielgruppen Seminare und Ausbildungsveranstaltungen anzubieten, die die Prinzipien dezentralisierter Zusammenarbeit erläutern und Einführungen in die Verwendung partizipativer Methoden geben. Das weist darauf hin, daß zumindest die hauptamtlich mit diesen Problemen beschäftigten für eine erfolgreiche Verwirklichung auch Strukturveränderungen im EU-Verwaltungsapparat als notwendig ansehen.

Daß im Verlauf der langen Geschichte des EEF noch keine Konzeption für Armutsbekämpfung entwickelt wurde, ist ein Hauptgrund dafür, daß Besonderheiten in der Verwaltung des Fonds kaum auf Relevanz für Armutsbekämpfung bezogen diskutiert wurden. Dazu gehören auch die inzwischen mehr als dreijährigen Verzögerungen in der Verfügbarkeit der EEF-Mittel. Auszahlungen aus dem 1995 aufgelegten achten EEF wurden erst Ende 1998 möglich und konnten im Grunde erst 1999 effektiv begonnen werden. Der derzeit geltende achte Europäische Entwicklungsfonds hat immer noch einige Besonderheiten aus den EEF-Anfangsjahren, die sich auf die Durchführung auf der Mikroebene auswirken. Der Fonds wird zwar im Abstand von fünf Jahren durch Beiträge der einzelnen EU-Mitgliedstaaten aufgefüllt, die Mittel sind aber erst dann für die Auszahlung verfügbar, wenn alle EU-Mitgliedsstaaten und zwei Drittel der AKP-Staaten die Konvention ratifizierten.

Mit jeder Periode wurden die Verzögerungen bis zur Freigabe der EEF-Mittel länger. Die Verwendung des achten Fonds wird deshalb wesentlich länger dauern als die Geltungsdauer der Lomé IV Konvention, die Ende Februar 2000 zu Ende ist. In der Perzeption der EU-AKP-Zusammenarbeit war die Verwendung der Mittel aus vorherigen Vertragsperioden durch die jeweils aktuell geltenden Lomé-Verträge abgesichert, Überhänge aus früheren Fonds wurden einfach in die Richtpläne für Mittel des aktuellen Fonds übernommen. Die

Sonderstellung des EEF wird auch daraus deutlich, daß er nicht Bestandteil des eigentlichen Vertragswerkes ist, sondern in einem Protokoll als Anhang ausgewiesen wird. Auf der Ebene der EU-Vertretungen in den AKP-Ländern und auch unter den Mitarbeitern der Generaldirektion in Brüssel bestehen keine einheitlichen Auffassungen darüber, wie mit den jeweiligen Fondsgeldern umgegangen werden soll. Die Meinung, daß die nach fünf Jahren jeweils neu verhandelten Lomé-Verträge auch auf die Verwendung der vorherigen Fonds angewendet werden soll, scheint vorzuherrschen. Inwieweit es zu Problemen kommen könnte, wenn es entgegen der Wahrscheinlichkeit zu keiner Neuauflage von EEF-Finanzierung ab Februar 2000 kommen sollte, ist nicht vorhersehbar.

Für die an der Basis angeordneten Programme ergeben sich aus den Blockaden beim Mittelabfluß als negative Konsequenzen, daß ihre Laufzeiten verkürzt werden, um formal der Geltungsdauer einigermaßen zu entsprechen. In Niger wurde das Programm für dezentralisierte Zusammenarbeit z.B. nur für zwei Jahre geplant. Auf Konferenzen, in Fragestunden des Europäischen Parlaments und internen Papieren werden die Verzögerungen zwar immer wieder angesprochen, jedoch insgesamt eher zögernd behandelt (z.B. EU-ACP Treffen April 1998 in Mauritius, Antwort auf Parlamentsanfrage im März 1998). Grundsätzliche Diskussionen darüber, daß die Diskrepanz zwischen den theoretisch verfügbaren und den tatsächlich ausgezahlten Mitteln immer größer wird, wurden noch nicht geführt. Obwohl Diskrepanzen in der praktischen Umsetzung der Geltungsdauer des dazu gehörigen EEF bisher offensichtlich pragmatisch gelöst wurden, wirken sich Überschneidungen des Geltungsbereiches von EEF und der jeweiligen Konvention als Unsicherheitsfaktor aus, der die Vertragsverhandlungen zwischen EU und einheimischen Organisationen in den jeweiligen Ländern behindern kann.

Die Ministerien der AKP Länder können zur Entlastung kaum beitragen, denn sie bearbeiten meistens mehrere Programme der Entwicklungszusammenarbeit gleichzeitig, außer EU z.B. Weltbank, UNDP und bilaterale Hilfsprogramme, für die jeweils unterschiedliche Bedingungen gelten. Besonders in den ärmsten Ländern ist eine Unterstützung durch das EU-Personal besonders wichtig, was Qualität und formale Richtigkeit der Anträge und Planungen betrifft. Daß die EU-Büros im Vergleich zu den Anforderungen eher spärlich mit Personal ausgestattet sind und zudem unter Personalfuktuation leiden, verstärkt Tendenzen, innerhalb der Mikroprojekte und Dezentralisierter Kooperation Projekte vorzuziehen, die ein großes Finanzvolumen haben. Die EU-Vertretungen sehen sich darüber hinaus nur bedingt in der Lage, für die Umsetzung von Mikroprojekten und dezentralisierter Kooperation intensiv mit solchen regionalen oder lokalen Organisationen zusammenzuarbeiten, die sich noch nicht durch Projektarbeit ausgewiesen haben und die erst Kapazitäten aufbauen müssen. Um wenig Risiko einzugehen, werden deshalb von vornherein Organisationen aus dem Norden bevorzugt. Da in der Regel wenig Spielraum für eine Aushandlung der Bedingungen der Zusammenarbeit gewährt wird, haben die Programme für Mikroprojekte und Dezentralisierte Kooperation in der Regel wenig oder keinen

Einfluß auf die Arbeitsweise der zuständigen Ministerien und der EU-Vertretungen, was eindeutig im Widerspruch zu den propagierten partizipativen Ansätzen steht.

Ein anderer Aspekt, der die praktische Arbeit einschränkt, ist, daß die Lomé-Konvention und die angehängten EEF Regelungen ein kompliziertes Vertragswerk sind, zu dessen Teilbereichen laufend neue Erläuterungen und Richtlinien verfaßt werden. Selbst für die EU-Mitglieder ist es hier nicht leicht, sich über den jeweils aktuellsten Stand zu informieren. Darüber hinaus hängt die Durchführung zumindest formal von den Bestimmungen und Bedingungen in den einzelnen AKP-Staaten ab, was die Handhabung noch komplexer macht. Der Mangel an Informationen über die Möglichkeiten der Finanzierung und der Beteiligung an EU-Projekten wird von unterschiedlichsten Institutionen immer wieder beklagt (vgl. Youth Forum 1997, WIDE 1997, CLONG 1997).

Auch das European Center for Development Policy Management Institut (ECDPM) stellt fest, daß die Kenntnisse über die Lomé-Konvention, sowie deren Angebote, generell begrenzt sind. Genauere Kenntnisse beschränken sich im Grunde auf wenige Spezialisten, die sich in den einzelnen Ländern täglich mit der Materie beschäftigen (ECDPM 1996). Außer in der Komplexität sieht ECDPM den Informationsmangel aber auch in einer fehlenden Offenheit der Mitarbeiter in den Regierungen und den EU-Vertretungen begründet. Meistens fehlen den Fachministerien innerhalb der Regierungen schlicht die notwendigen Informationen zur EU-AKP-Zusammenarbeit, und noch viel größere Lücken ergeben sich bei lokalen Vereinigungen und NROen. Allein aus den hier mit relativen einfachen Mitteln erreichbaren Verbesserungen ergebe sich ein großes bisher ungenutztes Potential der Beteiligung, das sich auch in einer gezielten Armutsbekämpfung einsetzen ließe. Daß Mangel an Informationen zu Blockaden führt, wird allerdings auch in der bilaterale Entwicklungspolitik beklagt und immer wieder thematisiert. Bei internationalen Organisationen wie der EU, sei dieses Problem jedoch am größten (Udsholt 1996).

5. Schlußbetrachtungen

Verbesserungen bei der Umsetzung der einzelnen Instrumente sind langfristig dadurch zu erreichen, daß mehr Transparenz über die Bearbeitungs- und Entscheidungsmechanismen innerhalb der EU geschaffen wird und strukturelle Veränderungen ermöglicht werden, die auch für Außenstehende den Zugang zu Informationen erleichtert. In den letzten Monaten hat die EU dazu wesentliche Beiträge geleistet, indem die Anzahl der über das Internet zugänglichen Informationen vervielfacht wurde und das Angebot immer effektiver geordnet und zugänglich gemacht wird. Die prompte Aktualisierung der Daten hat bereits dazu geführt, daß sich die Mitarbeiter der EU selbst effektiv über das Internet über die Programme und Projekte informieren.

Die EU-Kommission und andere Organisationen ergriffen in den letzten Jahren wiederholt Initiativen, um eine effektive Zusammenarbeit untereinander

zu erreichen. Das seit 1976 bestehende NRO-Verbindungsbüro zur EU in Brüssel ist ein Beispiel. Ein Überblick zeigt jedoch, daß überwiegend allgemeine entwicklungspolitische Themen behandelt wurden und praktische Hindernisse und Blockaden bei der Zusammenarbeit kaum aufgegriffen wurden. Selbst von der EU-Kommission selbst angeregte Projekte erbrachten nur wenig konkrete Kooperationsmöglichkeiten. So sollte z.B. eine „Charta entwicklungspolitischer NROen“ (CLONG 1997) zu einer klarer definierten Identität der NROen beitragen. Die Charta kommt über allgemeingültige Formulierungen aber kaum hinaus und konnte für die Mitglieder nicht verbindlich gemacht werden. Konkrete Hilfen vom Verbindungsbüro für die EU-Kooperation sind kaum zu erhalten, denn die zentrale Zusammenführung hat immer wieder Nivellierung und unverbindliche Verallgemeinerungen zur Folge. Äußerungen des Verbindungsbüros fanden nur dort Beachtung, wo sie sich auf einzelne Länder oder Regionen beschränkten (Nigeria, Palästina, Vietnam, Kambodscha), weil konkrete Erfahrungen lokaler Organisationen einbezogen wurden (persönliche Information). Damit wurde allerdings wenig Einfluß auf die Lösung des Dilemmas ausgeübt, heterogene und dezentralisierten Strukturen der NROen mit dem Wunsch der EU nach einem zentralen Ansprechpartner zu vereinen.

Die Hindernisse in der Umsetzung basisnaher Programme sind also nicht nur in den Entwicklungsländern zu suchen, sondern bestehen in unterschiedlicher Ausprägung auch auf allen Ebenen der EU-Administration. Einige der Verantwortlichen in der Brüsseler EU-Verwaltung vertraten in Interviews z.B. die Meinung, daß Armutsbekämpfung auf lokaler Ebene allein Aufgabe der AKP-Länder und ihrer Institutionen sein sollte, die EU sollte ihre Mittel indirekt zur Armutsbekämpfung einsetzen, indem sie sich auf Infrastruktur, technische Zusammenarbeit und Einflüsse auf Handel und Wirtschaft konzentrierte. Die Frage nach einem Bedarf für Armutsbekämpfung mit partizipativen Methoden wurde in einem anderen Interview damit beantwortet, daß in den ärmsten Ländern jede Art von EU-Entwicklungshilfe von vornherein gleichzeitig auch Armutsbekämpfung sei. Die partizipativen Grundsätze treten bei derartigen Einschätzungen eher in den Hintergrund. Diesen Auffassungen stehen jedoch auch Meinungen anderer EU-Mitarbeiter gegenüber, daß Armut durch eine gezielte Förderung dezentralisierter Strukturen und Akteure verringert werden sollte (Interview Februar 1999).

Mittel aus dem EEF werden bei Mikroprojekten zu bis zu drei Vierteln des Projektwertes als Zuschüsse gegeben. Zuschüsse bedeuten aber nicht automatisch Vorteile für alle Beteiligten. Bei Projekten zur Steigerung der Produktivität, die in der Regel als gut geeignet angesehen werden, Armut zu reduzieren, sind Analysen des Bedarfs und der bereits bestehenden Kapazitäten besonders wichtig. Es kommt nicht nur auf die erfolgreiche Durchführung eines bestimmten Projektes an, sondern auf die Auswirkungen auf die lokalen Systeme und ihrer Dynamik. Häufig wird in bereits bestehende Strukturen auch negativ eingegriffen, wenn z.B. im gleichen Dorf oder Nachbardorf ähnliche Investitionen von privater Seite gemacht wurden, deren Kosten durch die Zuschüsse unterboten

werden. Es gibt mehrere Beispiele dafür, daß seit langem etablierte MühlenbetreiberInnen ihren Betrieb aufgaben, weil mit Zuschüssen errichtete neue Mühlen ihre Dienste billiger anbieten konnten.

Als Fazit in Bezug auf die Umsetzung von Armutsbekämpfung läßt sich ziehen, daß die EU weitgehend innerhalb der herkömmlichen Instrumente auf eher indirekte Wirkungen setzt. Eine Übernahme der Prinzipien partizipativer Entwicklung und der Armutsbekämpfung durch eine aktive Einbindung der lokalen Akteure gibt es durch die Einführung der Instrumente Mikroprojekte, NRO-Förderung und KDK. In ihrer Umsetzung bestehen bei der EU allerdings im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen wie Weltbank und Vereinte Nationen und vor allem auch zahlreicher NROen noch erhebliche Defizite. Aktive Anstrengungen diese Defizite zu beheben, können jedoch erheblich Potentiale frei machen, die zu realen Fortschritten bei der Armutsbekämpfung durch den Einsatz von EU Entwicklungshilfegeldern führen können. Dabei handelt es sich zum Teil um ein Aufholen bisheriger Defizite, durch den späten Einstieg bestehen jedoch auch begrenzte Chancen aus anderen Programmen zu lernen und neue Beiträge für effektive Entwicklung zu schaffen.

Abstracts

The European Union discovered poverty reduction and poverty alleviation rather recently as a priority for development cooperation. However, in the last years such policies became a priority in the EU development aid. This article considers the multiple conditions under which the EU treated policies for poverty reduction. Specific problems determine the EU development aid going back to the history of its creation and the complex conditions and rules for the operation. The demanding formulations of poverty policies are contrasted by problems and difficulties in the implementation. Over all only a fraction of the EU aid funds are spent directly for poverty alleviation programmes. Participative approaches are officially promoted but do not receive sufficient support in practical implementation programmes. To overcome problems and difficulties it is still necessary to increase efforts and to work for structural changes and reforms of the EU development aid programmes. The development instruments micro projects, decentralised cooperation and support of nongovernmental organisations are presented as main tool for poverty reduction, in the practical implementation they get less support than the official promotion suggests.

In der Europäischen Union wurde erst relativ spät die Notwendigkeit einer konsistenten Armutsbekämpfung in der Entwicklungspolitik entdeckt. In den letzten Jahren wurde Armutsbekämpfung jedoch zur Priorität der offiziellen EU-Entwicklungspolitik. In diesem Beitrag wird betrachtet welche Wege beschritten wurden, um einer Entwicklungspolitik näher zu kommen, die zur Verringerung der Armut beitragen kann. Dabei stellen sich für die EU besondere Probleme heraus, die sich aus ihrer Geschichte und den komplexen Bedingun-

gen und Regeln ergeben. Den anspruchsvollen Formulierungen und Absichtserklärungen stehen erhebliche Probleme und Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung gegenüber. Insgesamt wird immer noch nur ein Bruchteil der Mittel tatsächlich für Programme zur Armutsbekämpfung ausgegeben. Partizipative Ansätze werden propagiert, in der Umsetzung jedoch nur gering gefördert. Für die Überwindung der Probleme sind noch erheblicher Anstrengungen, strukturelle Veränderungen und Reformen notwendig. Die Instrumente Mikro Projekte, Dezentralisierte Kooperation und Förderung von Nichtregierungsorganisationen sind Hauptträger der Armuts politik, erhalten jedoch weniger Unterstützung als die Ankündigungen erwarten lassen.

Literatur

- Alff, Uli, Peter Ay, Eberhard Bauer. 1998. Partizipation – Mit offizieller Anerkennung ins Abseits. *Peripherie* 18, 72, 71–81.
- Ay, Peter, Robert Kappel. 1999. Armutsbekämpfung in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Bossuyt, Jean. 1995. Decentralized Cooperation. Lessons from Experiences under the Lomé Convention. Maastricht (Paper prepared for the meeting of European Advisory Councils).
- Braun, Joachim von. 1996. Hunger und Armut in den Entwicklungsländern. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B24–25 (12. Juni 1996), 27–35.
- CLONG. 1997. The Future of the Lomé Convention European Development NGO Position Statement. Liaison Committee of Development NGOs to the European Union, September 1997.
- Cox, Aidan und John Healey. 1998. Promises to the Poor: the Record of European Development Agencies. *ODI Poverty Briefing* 1, November 1998.
- Douxchamps, Francis et al. 1996. Decentralized Cooperation. A new European Approach at the Service of Participatory Development. Brussels.
- ECDPM. 1996a. Beyond Lomé IV: Exploring Options for Future ACP-EU Cooperation. Maastricht.
- ECDPM. 1996b. Lomé 2000. Debating Future Cooperation between Europe, Africa, the Caribbean and the Pacific. Maastricht, January 1996.
- Entschließung des Rates und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über Menschenrechte. 1991. Demokratie und Entwicklung (1991) in Rat der EG. Mitteilung an die Presse, 28. November 1991.
- EU-Kommission. 1995. Partners in Development. The European Union and NGOs. Brussels.
- 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).
- Europäische Union. Der Rat. 1998. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Mikrofinanzierung und Armutsbekämpfung. Brüssel, 5.10.1998 (Kom(98)527 endg.).
- European Commission. 1996. Guidelines for the Submission of Requests Under Budget Line B7–6430 (Decentralized Cooperation). Brussels.
- European Commission. 1997. Guidelines for the negotiation of new cooperation agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries. Brussels (EU-COM(97)537 final, 29.X.97).

- European Commission. 1998. Report on the implementation of decentralized cooperation. Brussels.
- Fuchs-Schmitz, Dagmar. 1999. NRO als eigenständige Akteure oder Durchführungsgehilfen. In: VENRO, Der neue Lomé-Vertrag – welche Rolle für die NRO? Bonn (VENRO-Arbeitspapier Nr. 5), 17–22.
- Illing, Sigurd. 1999. Die Rolle der Zivilgesellschaft im Post-Lomé-Prozeß aus der Sicht der EU-Kommission. In: VENRO, Der neue Lomé-Vertrag – welche Rolle für die NRO? Bonn (VENRO-Arbeitspapier Nr. 5), 13–16.
- Jentsch, Gero. 1996. Neues von der Armutsbekämpfung. *E+Z* 37, 5/6, 1996, 136–138.
- Kasch, Volker. 1999. Dezentralisierte Kooperation – eine neue Chance für partizipatorische Entwicklung? In: VENRO, Der neue Lomé-Vertrag – welche Rolle für die NRO? Bonn (VENRO-Arbeitspapier Nr. 5), 7–11.
- 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. 1982. Bericht der Kommission an den AKP-EWG-Ministerrat über die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit 1981, im Rahmen der Abkommen von Lomé. Brüssel, 10. November 1982 (Kom(82)707 endg.).
- Koning, Antonique. 1995. Strengths and Weaknesses in the Management of the European Development Fund. Maastricht (ECDPM Working Paper No. 8).
- Liaison Committee of Development NGOs to the EU. 1997. Charta entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen. Brussels.
- Liaison Committee of NGDO to the European Union. 1994. Decentralized cooperation in the Lomé Convention. Brussels.
- Lomé IV Convention as revised by the agreement signed in Mauritius on 4 November 1995. *The Courier* 155, Jan./Febr. 1996.
- Molt, Peter. 1999. Abschied von der Regierungslastigkeit – Die NRO-Partnerschaft als (möglicher) Aktivposten für eine neue Lomé-Konvention. VENRO, Der neue Lomé-Vertrag – welche Rolle für die NRO? Bonn (VENRO-Arbeitspapier Nr. 5), 3–6.
- MWENGO. 1995. Participation and poverty focus in European Union aid programmes. Prospects for decentralized cooperation. Harare.
- NGDO-EC Liaison Committee. 1998. Towards a Poverty Focus in EU Development Policy. Brussels, 11 december 1998.
- Osner, Karl. 1996. Strukturelle Armutsbekämpfung. *E+Z* 37, 5/6, 1996, 142–145.
- Udsholt, Lars. 1996. Danish aid policies for Poverty Reduction: From non-committal statements to a more strategic approach. Copenhagen (Centre for Development Research, CDR Working Paper No. 96.7).
- VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nicht-Regierungsorganisationen). 1999. Memorandum zur deutschen EU-Präsidentschaft. Bonn, 14.1.1999.
- VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nicht-Regierungsorganisationen). 1998. Arbeitspapier zur Zukunft der EU-AKP-Zusammenarbeit. Bonn, 13.2.1998.
- Wolff, Jürgen H. 1997. Armutsbekämpfung durch Entwicklungshilfe? In: Kappel, R. Hg. *Weltwirtschaft und Armut*. Hamburg, 310–327.
- Youth Forum. 1997. The future of the Lomé Convention, young people and youth organisations. Bruxelles.

Peter Ay, Lilienthalstraße 18, D-10965 Berlin, E-mail: Ay_Zdunnek@t-online.de
 Robert Kappel, Institut für Afrikanistik, Universität Leipzig, Augustusplatz 9,
 D-04109 Leipzig, E-mail: kappel@uni-leipzig.de