

- BKA: Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1996 bis 1998. Wien 1995.
- Dr. Karl Renner Institut: Österreichische Entwicklungshilfe – wohin? Wien 1990.
- Franz, Margit, Dagmar, Strobel und Helmut Konrad: Entwicklungspolitische Bildungsarbeit an Österreichs Universitäten. Graz 1995.
- Hartmeyer, Helmuth, ÖFSE: Die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der österreichischen Nichtregierungsorganisationen. Wien 1995.
- Höll, Otmar: Österreichische Entwicklungshilfe 1970 – 1983. Wien 1986.
- Höll, Otmar: Entwicklungspolitik. In: Gerlich u.a. (Hrsg.): Handbuch des österreichischen politischen Systems. Wien 1993.
- ICVA, Eurostep, Development Initiatives: Reality of Aid 1993. Summerset 1993.
- ICVA, Eurostep, Development Initiatives: Reality of Aid 1994. Summerset 1994.
- ICVA, Eurostep, Development Initiatives: Reality of Aid 1995. London 1995.
- Institut für Kommunikationsplanung (IKP): Kommunikationskonzept Entwicklungszusammenarbeit. Salzburg 1994.
- Liebmann, Andreas: Handbuch der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Wien 1994.
- ÖFSE: Österreichische Entwicklungspolitik. Wien 1994.
- OECD: Efforts and Policies of the DAC-Members Development Co-operation. Paris 1996.
- OECD-Development Centre: Non-Governmental Organisations and Governments. Paris 1993.
- OECD-DAC: Aid Review of Austria 1992/93. Paris 1993.
- OECD-DAC: Aid Review of Austria 1995/96 (Draft). Paris 1996.
- ÖFSE: Österreichische Entwicklungspolitik. Wien 1994.
- ÖFSE: Handbuch: Struktur, Organisation und Institutionen der öffentlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit in Österreich. Wien 1996.
- VIDC: Die Einstellungen der ÖsterreicherInnen zur Entwicklungshilfe. Wien 1993.

Sonstiges

- Bundeshaushaltsgesetz 1994, § 45.
- BKA: Diskussionspapier über Einrichtung einer Bundesagentur für EZA.
- EU-Kofinanzierung 1995, Kurzinformation über Budgetlinie B7 5010.
- PDE-Regelung.
- KOO: Entwicklungspolitik der katholischen Kirche in Österreich. Wien 1980.

Karin Küblböck, ÖFSE – Österreichische Forschungsförderung für
Entwicklungshilfe, Berggasse 7, A-1090 Wien

Journal für Entwicklungspolitik XII/4, 1996, S. 397 – 423

Ursula Pietsch

Revision von Lomé IV – Versuch einer Wertung

1. Das „neue“ AKP-EG-Abkommen – eine Bestandsaufnahme

1.1. Gründe für die Überprüfung des Abkommens

Die Gründe für die Evaluierung eines Vertragswerkes zwischen insgesamt 86 Vertragspartnern können vielfältig sein. Sie sind es insbesondere für das IV. Abkommen von Lomé, dem Versuch eines umfassenden Nord-Süd-Dialoges Afrika-Pazifik-Karibik-Europa, der bislang in der Literatur als die „vollkommenste aller entwicklungspolitischen Maßnahmen“ und als Paradigma für ein „unwiderrufliches Versagen aller entwicklungspolitischen Konzepte“ zitiert wurde. Kann das, was sich als besseres Modell für die fehlgeschlagene Neue Internationale Wirtschaftsordnung verstanden wissen wollte, eine globale Ausnahmeklausel für AKP-Staaten in der WTO bleiben? Streben die AKP-Staaten als „Gruppe“ eine harmonische Integration in die Weltwirtschaft (Art. 130u EG-V) an, oder weisen andere regionale Märkte oder Staatengruppierungen attraktivere strukturelle und politische Ähnlichkeiten auf? Wieweit spielt Post-Kolonialismus eine Rolle, inwieweit die strategische Neuorientierung der Staatenwelt nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts?

Sollen im Abkommen marktwirtschaftliche oder entwicklungspolitische Komponenten und Anreize überwiegen? Welche neuen Impulse können durch Demokratisierung und Partizipation in Afrika für die Euro-afrikanische Partnerschaft gewonnen werden? Wie stabil ist diese Entwicklung? Wie können die „Erfolge“ von Lomé in einem größeren Politikrahmen, etwa dem der Weltbankgruppe, gemessen werden? Ist Lomé seit 20 Jahren nur der Mechanismus für einen schleichenden Kompetenztransfer von den EU-Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission, um in deren Namen mit einem immensen Verwaltungsapparat EU-Entwicklungspolitik zu monopolisieren? Hat schließlich das AKP- oder das EU-Management versagt, wenn es um eine langfristig tragfähige Entwicklung besonders am afrikanischen Kontinent geht – oder beide?

Mit diesen oder ähnlichen Fragen sahen sich die Unterhändler der Revision von Lomé IV konfrontiert. Trotz mancher Lösung in der Tasche, für die die Zeit noch nicht reif schien, ließ der Abschluß der Verhandlungen mehr als nur eine Antwort auf die vorangeführten Fragen offen.

1.2. Fortschreibung oder Innovation?

Lomé IV wurde auf Grundlage von Art. 366 Abs. 2 des Abkommens überprüft. Die Verhandlungen wurden am 20. Mai 1994 durch den AKP-EG-Ministerrat in M'babane/Swasiland formell eröffnet und am 30. Juni 1995 in Brüssel/Belgien abgeschlossen. Mit dem in Art. 4 neu des Abkommens in Anlehnung an Art. 130u EG-V ausdrücklich genannten Ziel einer harmonischen Eingliederung des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raumes in die Weltwirtschaft wurde im Zeitraum dieser fünfzehn Monate klar, daß Lomé IV das untrennbare Gegenstück zur Kooperationspolitik der EU im Mittelmeerraum, in Asien und Lateinamerika sowie ihrer Politik der Öffnung zu den in Transition zur Marktwirtschaft befindlichen Staaten Mittel- und Osteuropas darstellen würde¹. Diese Konstellation macht jede Verlagerung in den Relationen politisch sensibel.

Frankreich als „Lomé-Großmacht“ hatte während der abschließenden Verhandlungsphase die Präsidentschaft der EU inne. In Anbetracht des politischen Stellenwerts, den das Abkommen in Frankreich genießt, geriet die Ausverhandlung der finanziellen Beiträge der europäischen Partner zum 8. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) im ersten Halbjahr 1995 zur Crux. Da Deutschland und Großbritannien bis zuletzt² eine harte, restriktive Haltung einnahmen, stand Frankreich auf dem AKP-EG-Ministerrat vom 16./17. Februar 1995, der Sondertagung des Rates in Carcassonne am 22. März 1995, drei konsekutiven und einem außerordentlichen EU-Außenministerrat (März bis Mai 1995 und 22. Juni 1995) unter starkem Zugzwang. Der Durchbruch zum Zweiten Internen Finanzprotokoll zu Lomé IV wurde schließlich am Europäischen Rat in Cannes nach langwierigen Verhandlungen am 26./27. Juni 1995 erzielt. Der 8. EEF, dotiert mit 14.625 MECU³, ist eine Fortschreibung des Fonds in realen Zahlen und hat eine Laufzeit von fünf Jahren. Der österreichische Beitrag in der Höhe von 340 MECU wird nach Maßgabe der Abrufungen voraussichtlich ab 1998/99 budgetwirksam⁴. Nach der Einigung von Cannes wurden „blitzartig“ am 30. Juni 1995, dem

1 Europäischer Gipfel von Cannes, 26./27. Juni 1995, Schlußakte (Annex A).

2 Telefonat AM Hurd/ÖB London am 24.6.1995; Gründe: Renationalisierung, Effizienzmaßnahmen, Anrechnung bilateraler Maßnahmen.

3 Zur Erhöhung von den in Mauritius unterzeichneten 14.625 MECU, davon 13.307 MECU aus direkten Beiträgen der EU-Mitgliedstaaten, auf 14.965 MECU vgl. EIB; Umwandlung von Darlehen in Zuschüsse u.a., verabschiedet anlässlich der Unterzeichnung des Internen Finanzabkommens zur Verwaltung und Programmierung der Mittel des 8. EEF in Brüssel am 20.12.1995. Die Aufteilung der Mittel ergibt sich aus dem Protokoll IX zu den Verhandlungsergebnissen vom 30.6.1995.

4 Lady Chalker (Großbritannien) erörtere am Entwicklungsministerrat vom 20.12.1995 die überhöhten Mittelabrufungen durch die Kommission. Begründung seitens Kommission: Die politischen Verhältnisse in den AKP-Staaten seien nicht zu antizipieren. Eine vierteljährliche Prognose wurde dennoch zugesagt.

letzten Tag der französischen Präsidentschaft, alle anderen noch offenen substantiellen Fragen finalisiert.

Die Struktur der gesamten Verhandlungen⁵ zeichnete einen moderaten Weg. Die schon durch den Stand der entwicklungspolitischen Diskussion vorgegebenen Top-Themen der Revision lauteten: Rechtsstaatlichkeit, innere und äußere gute Regierungsführung (good governance) und Konsultationsmechanismen, arbeitsmarktorientierte, geschlechtsspezifische Armutsbekämpfung, Verwirklichung des partizipativen Entwicklungsansatzes, Dezentralisierung, Umweltverträglichkeit von Entwicklung⁶. Ein interessanter Aspekt scheint die „schleichende“ sektorielle Verschiebung von ländlicher Infrastrukturentwicklung auf industrielle Anpassungsstrategien (sozialer – und Privatsektor, Gegenwertfonds, Institutionenreform) zu sein.

Diese Fülle von entwicklungspolitischen Materien, anlässlich der Paritätischen Versammlungen in UN-Weltkonferenzen, OECD-Gremien und anderen Expertenforen aufbereitet, bot sich daher als Versatzstück politischer Vorsicht gegenüber den „wahren“ Forderungen der AKP-Staaten wie Finanzausstattung, Marktzugang, Koordination und effektive Konfliktprävention an. Seitens der Kommission wurden pragmatische, durch die Post-Fidschi-Studie aufgeworfene verfahrenstechnische Fragen, wie Operationalität, Beschleunigung der Programmierung, Transparenz und Verfahrensvereinfachung in der Konvention, als erstes Ziel in den Vordergrund gerückt. Zudem wurde von der EU anlässlich der Revision – als Konsequenz der Neuorientierung ihrer Außenbeziehungen – das zweideutig zukunftsweisende Modell der regionalen Integration – „régionalisme ouvert“ (bzw. erweitertes Konzept der „géométrie variable“) – fortgeführt. Dies ist derzeit ein Schreckensbild für manche wettbewerbsschwache AKP-Staaten.

Kapitel wie Seetransport⁷, anders als die Kontingentierung von Thunfischdosen (!), wurden als grundsätzlich nicht verhandelbar ausgeklammert.

5 Zwei hierarchisch geordnete Niveaus: Ministerebene (EU: Kommissar Marin, de Pinheiro, Präsidenten des Rates – für die Dauer der Verhandlungen Griechenland; Deutschland, Frankreich und Spanien) und Botschafterebene. Zentrale Verhandlungsgruppe (AKP: Botschafter von Kamerun), Untergruppe finanzielle und technische Zusammenarbeit (AKP: Lesoto), Handelsuntergruppe (AKP: Trinidad und Tobago). Steuerungsinstrument: Comité de pilotage (Vorsitz stv. GD P. Pooley). Positionsänderungen: Arbeitsdokumente an zentrale Verhandlungsgruppe, bei Mandatsüberschreitung (EU): Diskussion in ad hoc-Ratsarbeitsgruppe „Lomé-Halbzeitüberprüfung“ bzw. COREPER- oder Ministerebene.

6 Die Änderungsvorschläge wurden den Vertragspartnern in etwa 4000 internen Verhandlungspapieren vom AKP-EU-Sekretariat zur Verfügung gestellt. Ein eigener Titel IIIbis, der die in der Verordnung zum Schutz der tropischen Regenwälder akkordierten Grundsätze (Stand 1995) in das Abkommen übernimmt, wurde eingefügt.

7 Vgl. jedoch Art. 129 neu, der die Absicht anspricht, daß der Zugang der Seeverkehrsunternehmer aus den AKP-Staaten zu den Lomé-Mitteln einschließlich möglicher EIB-Darlehen und Risikokapital erleichtert werden soll. Projekte zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Seeverkehrsdienste werden anvisiert.

Ausgeklammert wurde auch, daß die strukturelle Anpassung zur Lösung von sozialen, ökologischen und ökonomischen Problemen des Südens grundsätzlich eine Umorientierung in den Wirtschafts- und Politikmustern des Nordens voraussetzt⁸. Die EU erweckte während der Verhandlungen den Eindruck, gerade auch das Thema Verschuldung an die Finanzinstitutionen abgeben zu wollen. Die Verschlechterung der „terms of trade“ wurden beispielsweise im Mandat unter deutscher Präsidentschaft überhaupt nicht thematisiert.

Realistischerweise kann folgendes Resümee gezogen werden: Unter dem Druck einer partiellen Öffentlichkeit kamen (1) technische Umsetzungsverbesserungen (Kogestion, Programmierung, Regionalisierung, Handel, Umwelt, Strukturanpassung), (2) mit der Einführung der „gleitenden Programmierung“ eine de facto, wenn auch gemäßigte Konditionalität und (3) eine menschenrechtskonforme Aktualisierung des Abkommens zustande. Bei den EU-Mitgliedstaaten überwog der Wille zur Beibehaltung und fortwährenden Kontraktualität eines Modells eigenbestimmter Entwicklung, das nun verstärkt auf eine mobile Zivilgesellschaft mit spezifischen, partizipativen Interessens- und Gruppenstrukturen zurückgreift. Anreize zur Schuldenverringerung mittels der Instrumente der Nationalen Indikativprogramme⁹, die Absicht einer verstärkten Promotion von AKP-Unternehmen im privaten Sektor und ein roter Faden der Dezentralisierung von Entwicklungsträgern in den einzelnen Abkommensbestimmungen lassen sich als konkrete Resultate der Verhandlungen herauschälen.

1.3. Nach Verhandlungsende: Enttäuschende Bilanz

Welche Impulse können von den revidierten Bestimmungen ausgehen?

Von dem einzigartigen „Partenariat von Lomé“ konnten a priori nur beschränkt Impulse auf die Beziehungen AKP-EU erwartet werden. Marginale Handelserleichterungen und starke Verzögerungen in der Mittelvergabe sind maßgebliche Gründe. Der kolonialistische Hintergrund einiger EU-Mitgliedstaaten stigmatisierte Lomé schon zum Entstehungszeitpunkt zu einem konservativen Abkommen, dessen Ziel es war, die ehemaligen AAMS-Präferenzen und die Commonwealth Assoziation zu prolongieren. Man kann allerdings davon sprechen, daß das ungeschriebene Ziel der Grundsteinlegung einer Euro-afrikanischen Freundschaft mit Modellcharakter und Ausstrahlungskraft auf neue regionale Dialoge erreicht wurde. Das Lomé-Abkommen, als Abkommen der „alten Ordnung“, konnte von den AKP-Staaten zumindest als Privileg verbucht werden.

⁸ Vgl. UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von Rio 1992, Agenda 21

⁹ Vgl. etwa Art. 224f, 243, 244c, 247f, und Art. 281 Abs. 1 lit i und h neu des Abkommens.

Die Anhängerschaft von Lomé IV war immer schon eine gesplante: Nihilismus der Verlorenen Dekade, Stagnation im überholten Ost-West-Gefüge, pragmatischer Realismus. Naturgemäß war die Post-Fidschi-Studie 1992 keine Gesamtevaluierung des IV. Lomé-Abkommens. Die grundlegende Analyse läßt Brigaldino jedoch den Schluß ziehen, daß dieses Grundprinzip der Partnerschaft in den AKP-EU-Beziehungen zutiefst gestört sei und daher Gefahr laufe, sowohl von bi- als auch von multilateraler Seite her durch wirtschaftliche und politische Konditionalitäten ausgehöhlt zu werden. Dies zeige sich etwa an der praktisch-politischen Entscheidungsfindung, die außerhalb der vorgesehenen Organe stattfinde¹⁰. Umgesetzt werde die Lomé-Konvention ausschließlich auf der Ebene von EU-Delegationen (Kommission, Generaldirektion VIII), Nationalen Anweisungsbefugten im betreffenden AKP-Staat, staatlichen Institutionen, NGOs oder Consultingfirmen bzw. technischen Zusammenarbeitsorganen. Brigaldino stellt der Lomé-Konvention unter den geänderten Rahmenbedingungen (1) der Auflösung des Ostblocks, (2) der Ausweitung der Marktwirtschaft, (3) der Intensivierung von regionalen Blöcken und (4) der Demokratisierungsprozesse bei gleichzeitiger Ausbreitung von gewaltsamen, internen politischen und ethnischen Konflikten damit ein Negativtest aus: Sie habe die realen Entwicklungschancen nicht wesentlich verbessert. Zum Beispiel war nach Auffassung Brigaldinos u.a. das Stabex-System als Kompensationsinstrument anfangs erfolgreich, langfristig aber nicht ausreichend für eine Exportdiversifizierung. Ebenso könnte die Erosion der Rohstoffpreise und der allgemeinen „terms of trade“ nicht ausschließlich passiv reguliert werden.

Um die Lomé-Revisionsverhandlungen unter diesen Erfahrungen doch noch zu einem (politischen) Erfolg zu führen, erschienen den Verhandlungsleitern die Ziele der globalen Wettbewerbsfähigkeit und Effektivitätssteigerung durch Kapazitätserhöhung als gangbarer Ausweg. Es ist nicht verwunderlich, daß dieser mit der vorherrschenden weltwirtschaftlichen Ausrichtung am Ende des 20. Jahrhunderts¹¹ – dem Globalisierungsdenken – weitestgehend übereinstimmt.

1.3.1. Fehlende Richtungsentscheidung

Ein Vergleich des AKP-Memorandums mit den EU-Verhandlungspositionen gibt ein objektives Bild der beiden Standpunkte. Inwieweit darin tatsächlich

¹⁰ Die Organisationsbestimmungen des Abkommens nennen folgende Institutionen: gemischter Ministerrat, Botschafferausschuß, spezifische Ausschüsse, Ständiges AKP-Sekretariat, Paritätische Versammlung (Präsidium, Arbeitsgemeinschaften). Vgl. Titel IV, Art. 338ff des revidierten Abkommens.

¹¹ Petrella, R.: Diskussionsstatement anläßlich der 8. EADI-Konferenz in Wien. Plenum, 13.9.1996.

Grundsatzfragen und -orientierungen reflektiert sind, blieb den jeweiligen politischen Entscheidungsträgern und ihren Vordenkern überlassen.

Das Verhandlungsmandat der Kommission, Ratsdok. Nr. 4750/94 – interne Verhandlungsdirektiven folgten am 2. Juni 1994 –, wurde vom Rat Allgemeine Angelegenheiten anlässlich seiner Tagung am 7. Februar 1994 verabschiedet. Die EU notifizierte den AKP-Staaten in weiterer Folge ihre Ausgangsposition. Von AKP-Seite erfolgte die Übermittlung eines Memorandums, Dok. Nr. ACP-CEE 2111/94, am 28. Februar 1994. Am 22. April 1994 legte die Kommission eine Mitteilung an den Rat und das Parlament¹² vor, die die in Mandat und Memorandum aufgezeigten Positionen verhandlungsbezogen kommentiert und – rückblickend betrachtet – die EU-interne Stoßrichtung deutlich festlegt: Es ist keine Neuschreibung, aber ein Anstoß zu effizienterer Umsetzung und damit auch zu Konditionalisierung. Der tatsächliche Verhandlungsbeginn wurde mit 30. April 1994 festgesetzt.

Nicht beinhaltet, im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Abkommens jedoch entscheidend, war eine grundlegende Richtungsentscheidung: Sind langfristig tragfähige Entwicklungsimpulse vom Wirken marktwirtschaftlicher Mechanismen oder von Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit zu erwarten? Wenn nämlich die neue institutionelle Komplementarität international ernst genommen wird, sollte ein Abkommen wie Lomé meines Erachtens vereinfacht werden können: Bis zum Jahr 2000 trägt Lomé vielfältige Verantwortung durch ein stark ausgeprägtes Handelsregime. Nach Auflösung der WTO-Ausnahmeklausel bliebe jedoch ein effizientes Ineingangreifen von Handels- und Entwicklungspolitiken der multilateralen Ebene – wegen der Interdependenzen in bezug auf die ärmsten Entwicklungsländer – weiterhin unerlässlich. Eine solche Koordinationsrolle müsste geeigneten Mechanismen übertragen werden. Die Spezialisierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit könnte gleichzeitig nach den bereits verfolgten geographischen Ansätzen kontinentbezogen ausgebaut werden, wobei das Prinzip der Nicht-Diskriminierung bzw. sachlichen Gleichbehandlung zu einer Objektivierung des bisherigen (historisch gewachsenen) Systems führen sollte¹³.

Die Suche nach internationaler Komplementarität trifft mit Sicherheit auf die derzeit stattfindenden Reformprozesse von UNCTAD, UNIDO, UNCED, auf die Regionalisierung der UN-Konferenzen¹⁴, die Abgrenzung von DHA und ECHO sowie auf Reflexionsgruppen von OECD und EU zu. Bislang ist jedoch kein „Anwalt“, der den Standort der AKP-Staaten auf dieser Bühne

¹² Dok. Nr. 6502/94.

¹³ Konsequente Aktualisierung nach OECD-DAC-Kriterien (Länderliste).

¹⁴ Vgl. etwa EU-Positionspapier zu UNCTAD IX; UNIDO-Reformvorschläge (Maria y Campos, EU) Dezember 1995; Vorbereitung der Triannual Review der UN, Brüssel, 7.11.1995; Kritik an globalen Konferenzen am Rande der 46. Generalversammlung.

behaupten könnte, sichtbar. Für Komplementarität im entwicklungspolitischen Bereich könnten die UN-Entwicklungsorganisationen – gemeinsam mit der Weltbankgruppe – einen sektoriellen Ansatz, wie die Beschäftigung mit den Themen Umwelt, Bevölkerung, Armutsbekämpfung, soziale Verteilungsgerechtigkeit, Verschuldung, Frauen und Habitat gezeigt haben, erfolgreich und öffentlichkeitswirksam verwirklichen. Die globale Rahmen- und Vordenkerfunktion der OECD könnte aus meiner Sicht schließlich den Koordinationsversuchen der operationellen Koordinierung von EU-Delegationen und UNDP-Koordinationsbüros gemeinsame Richtlinien in die Hand geben. Auch Ansätze, wie sie ECDPM zeigt¹⁵, oder der „Europäische Entwicklungsbeirat“ stellen eine sinnvolle, nicht-bürokratische Ergänzung zum politischen Dialog der Lomé-Institutionen dar.

1.3.2. Bleibende Defizite

Das AKP-Memorandum nennt als Hauptvoraussetzungen für eine Konsolidierung der AKP-Staaten die Überarbeitung der Handels- und Rohstoffbestimmungen sowie der Bestimmungen zur Schuldenerleichterung im Abkommen. Letzterer Ansatz schien zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Revision am 4. November 1995 in Mauritius sogar durch eine Weltbank-Initiative favorisiert. Die Beziehungen zu den AKP-Staaten können in der Tat nicht nur mit den Instrumenten und finanziellen Mitteln der Lomé-Kooperation gewertet werden. Andere Politikbereiche wie die Außen-, Finanz- oder Agrarpolitik haben ihren Beitrag einzubringen. Eine gedankliche Auseinandersetzung mit den potentiellen, nicht erreichten Ergebnissen einer Halbzeitevaluierung von Lomé IV macht die Blickrichtung, die ein Nachfolgeabkommen bzw. die AKP-EU-Beziehungen nach dem Jahr 2000 einnehmen sollten, konsequentermaßen deutlich. Zwei Themen möchte ich herausgreifen.

1.3.3. Kolonialstruktur und neue Regionalisierung

USA und NAFTA, Japan und der Yen-Block sowie Europa und Osteuropa bilden die neue wirtschaftliche Triade der 90er Jahre. Diese Tatsache, eine Vielzahl an strukturierten Dialogen der EU (Mittelmeer, San José-Dialog – Rio Gruppe, MERCOSUR, ASEAN, Korea, Cari-Forum, Kuba, RSA/SADC, MOEL) und die wachsende Wirtschaftskraft der regionalen Märkte erodieren

¹⁵ Seminar des ECDPM (European Center for Development Policies, Maastricht) für 4 IOC-Staaten (Indian Ocean-Countries) zur Identifizierung gemeinsamer Anliegen.

die wirtschaftliche Ausrichtung einiger AKP-Staaten in Randlage auf das „alte“ Europa.

Einerseits spiegelt der AKP-Raum historisch gewachsene Inhomogenität wider, was eine gesetzmäßige Entwicklung in einem Hegelschen bzw. Spenglerschen Sinn nach sich zieht. Der Nord-Süd-Dialog wurde als politisches Instrument installiert¹⁶, woraus „man“ Vorteile zog: Systemsicherung im Kalten Krieg, marktwirtschaftliche Positionssicherung und Zugriff auf Grundstoffreservoirs. Heute sehen sich Industrie- wie Entwicklungsländer mit einem Überangebot an Rohstoffen konfrontiert; die Überwälzung politischer Nachfolgekosten der ehemaligen Mutterländer auf andere EU-Partner ist eine von kleinen EU-Gebern bisher zu wenig politisch hinterfragte Selbsterhaltungsstrategie geworden. Dabei spielt für die Fortentwicklung von Lomé IV – wie u.a. für die Aktivierung des Potentials der neuen Geber Finnland, Schweden und Österreich – die Transparenz gegenüber historisch gewachsenen Strukturen eine wesentliche Rolle.

Andererseits fand eine laufende Anreicherung der Assoziation statt, die die potentielle Homogenität der Gruppe empfindlich verminderte, etwa mit dem Beitritt Großbritanniens zur Gemeinschaft. Diese Phase war von der OPEC-Ölkrise und dem Scheitern der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung charakterisiert. Die Abhängigkeit und damit Verletzlichkeit der AKP-Wirtschaften von Europa hat sich, wie Beispiele von „Lomé-Gewinnern“ wie Mauritius oder Kenia zeigen, unterschiedlich entwickelt.

Die Protokolle der Konvention, die integrale Bestandteile des Abkommens bilden, zeigen bereits eine von der Exportstruktur der AKP-Staaten abzuleitende Tendenz zur Regionalisierung: Für die ÜLG (Überseeische Länder und Gebiete) wurden aus historischen Gründen von Beginn an eigene Sonderfonds zur Verfügung gestellt. Neue Interessengemeinschaften in bezug auf den Handel tauchen auf. Ein Beispiel ist die Liste der Staaten, die gemäß Art. 6 Abs. 5 neu des Ursprungsprotokolls Ursprungsbezeichnungen mit Lomé-Mitgliedstaaten kumulieren¹⁷. Ein anderes Beispiel sind die Interessensgegensätze der traditionellen und nicht-traditionellen Bananenlieferanten innerhalb des AKP-Raumes¹⁸. Die tatsächliche Bevorzugung der LLDC (ärmste Entwicklungsländer), der AKP-Binnen- oder etwa -Inselstaaten als Gruppe im Lomé-Abkommen bleibt fraglich¹⁹. Auch der Wirtschaftsfaktor Republik Südafrika mit dem dreifachen Entwicklungs-

16 Vgl. Römer Verträge: Präambel EWG-Vertrag, Assoziierung Art. 131 – 136, Rede Schummers.

17 Das sind: Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko, Tunesien, Südafrika (ad hoc), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Kuba, Nicaragua, Panama, Venezuela, Nauru.

18 Give Fair Trade Bananas a Fair Chance. In: Liaison News, Nr. 11, Oktober 1995, S. 8.

19 Vgl. Art. 194 Abs. 5 neu (Kürzung der Transfergrundlage) und Art. 330 Abs. 3 (Liste der LLDC).

potential seiner Anrainerstaaten²⁰ verursacht erhebliche Dynamik: die Errichtung einer WTO-konformen EU-Freizone²¹, „Lomé Minus“-Paket, neuer SADC-Mitgliedstaat, separate Verordnung über EU-Entwicklungshilfe, langfristiges Kooperationsabkommen und 10% überbewerteter Rand-Kurs nahezu binnen Jahresfrist seit Abhaltung der ersten demokratischen Wahlen im April 1994²². Im Zuge der Totalrevision von Lomé im Jahr 2000 könnte die Liste der ärmsten AKP-Staaten gemäß Art. 330 Ziffer 1 des Abkommens als Ausgangspunkt für eine Paketierung von bewährten Lomé-Entwicklungsinstrumenten pro Region bzw. Entwicklungsstatus und einem damit verknüpften System von Entwicklungsanreizen dienen.

1.3.4. Binnenmarkt und Kohärenzgebot

Abschottungstendenzen eines Binnenmarktes begegnen hieße: selbst protektionistische Maßnahmen ergreifen, innergemeinschaftliche Handelschranken beseitigen, Bemühungen zur Normenvereinheitlichung setzen, Investitionssteigerungen im eigenen Wirtschaftsraum anstreben, beschäftigungswirksam agieren. Der Maastrichter Vertrag fügte der „Festung Europa“ eine dynamische außenpolitische Dimension hinzu²³. Auch hier kommt die Marginalisierung insbesondere Afrikas zum Tragen: AKP-Staaten halten keinen nennenswerten Weltmarktanteil, um ein Faktor für diese dynamische Außenpolitik zu sein, ihre Gesamtexportquote in die EU ist nicht signifikant und die AKP-Produkte sind – bei einem Diversifikationsgrad von etwa zehn Hauptprodukten! – generell nicht wettbewerbsfähig²⁴.

Auf politischer Ebene wäre meines Erachtens zu hinterfragen, ob die Binnenmarktstruktur der EU mit den neuen Zielen von Maastricht grundsätzlich vereinbar ist: Als klassische Querschnittsmaterien – positiver Ansatz in Art. 3.C EU-V – sind entwicklungspolitische mit außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Fahrplänen aufeinander abzustimmen²⁵. Zwei eklatante Beispiele von Nichtbefolgung dieses Kohärenzgebotes wurden be-

20 The Courier, XII/1995; Lennkh, G.: In: „Der Standard“, 25.2.1996, S. 2.

21 Kontroversiell, Verhandlungsverzögerungen, Studien auf Betreiben Deutschlands und Frankreichs. Eine vereinzelte Studie der Kommission beschäftigte sich 1994 mit der „waiver“-Regelung für das Lomé-Abkommen zum GATT und zu Handelsfragen anlässlich der Halbzeitevaluierung von Lomé IV, NEG-INT 15/94 vom 25.4.1994.

22 Einschätzung durch EU-Delegationsleiter in Kapstadt, Bericht vom 21.2.1996.

23 2. Säule von Maastricht, GASP (PoKo, HOMs, Coreu-Verkehr) – Thema der IGC 1996.

24 Weltmarktanteil 1970: 3,2%, 1995: 2,5%. Exporte in die EU: 1970: 9%, 1995: 6%, das sind 70% der Gesamtexporte der AKP (weiterführend: Eurostat, Statistisches Monatsbulletin). Vgl. aber „success stories“ wie Schnittblumen, Fischleder etc. (CDI – Budget 1997).

25 Hoebink, P.: Coherence and Development Policy: the Case of the European Union. EADI Wien, 11. – 14.9.1996.

kannt: Rindfleisch- und Getreideexporte nach (West-)Afrika. Die Gemeinsame Agrarpolitik verursachte bedeutende Marktverzerrungen durch subventionierte EU-Exporte in Gebiete, in denen gleichzeitig aus Mitteln des 7. EEF die lokale Produktion angekurbelt werden sollte. Andere (top-down) Ansätze wie „Jumbo“-EU-Ministerräte, Entwicklung und Landwirtschaft oder Entwicklung und Außenpolitik, sind derzeit noch reine Utopien. Moderat pragmatisch läßt sich erhöhte Kohärenz im EU-Rahmen über Ansatzpunkte in der Intergouvernementalen Regierungskonferenz 1996 verfolgen: Umsetzung von Komplementarität und operationeller Koordination sowie „Entwicklungsverträglichkeit“ von anderen Politikbereichen der EU mit dem Ziel der Erreichung langfristiger struktureller Stabilität unter Einhaltung der international und regional erarbeiteten zivilisatorischen Standards.

2. Kritische Annäherung an alte Lösungsansätze

Der Kritik an der klassischen Entwicklungshilfe und dem strukturellen Dialog des Typs Lomé folgte die Enttäuschung über die Resultate und vice versa (self fulfilling prophecy). Woran kann Erfolg oder Mißerfolg von Lomé I bis IV also gemessen werden? Ein (endgültiges?) Fehlschlagen beider, der „aid“- wie der „trade policy“, läßt ein neues Afrikakonzept umso mehr in den Mittelpunkt rücken²⁶.

Betrachtet man ausschließlich die bisherigen Handelspräferenzen des Abkommens, so ist ein vernichtendes Urteil inhärent. Weniger klar ist die Wirkung der Entwicklungsinstrumente des Abkommens. Zwei Gründe dafür sind (1) die schwache Dotierung, gemessen an den Entwicklungshilfeleistungen der EU-Mitgliedstaaten, Japans und den USA zusammengekommen, und (2) die Komplexität der Mechanismen. Die Einführung des Projektzyklus und der flexiblen Programmierung sowie die Verbesserung der Länderprogrammplanung durch die Revision baut diese entwicklungspolitische Komponente des Abkommens langfristig weiter aus. Während starke Tendenzen in Richtung Liberalisierung, Reziprozität und Gleichbehandlung (WTO-Konformität) zeigen, gewinnt auf der Mikroebene der Einfluß von Sur-place-Strukturen durch partizipative und demokratische Institutionen wiederum an Dynamik. An dieser Entwicklung sollte Lomé 2000 in einer bewußten, zumindest graduellen Abkehr von Regierungszusammenarbeit teilhaben.

26 Von der „Post Lomé IV Initiative“ des ECDPM, über das „Post Lomé IV Subkomitee“ der AKP-Minister (voraussichtliche Leitung: Amb. Cumberbatch, Trinidad und Tobago), den „Kenia-Lomé-Think-Tank“ (Universität Nairobi, Leitung Dr. Otiendo-Otek), dem Grünbuch der kommissionsinternen Reflexionsgruppe (Herbst 1996) bis hin zu geplanten Vorhaben der österreichischen Präsidentschaft im 2. Halbjahr 1998 werden Lösungen gesucht.

Derzeit stehen folgende Modelle zur Weiterentwicklung von Lomé IV zur Debatte:

1. Konservative Pro-AKP-Politik, d.h. Fortbestand des Abkommens in einer differenzierenden Form; Objektivierung – spezifische Entwicklungsanreize wie etwa Aufhebung von Präferenzen für „fortgeschrittene“ AKP-Staaten (z.B. Bahamas),
2. Radikale Auflösung des Abkommens und Globalisierung unter Einbeziehung anderer Entwicklungsländer; Ausbau zur Gesamtstrategie der EU für Entwicklungsländer nach DAC-Kriterien (z.B. Bangladesch),
3. Fortbestehen einer Rumpfkonvention für gemeinsame Entwicklungsziele („umbrella“), Regionalisierung der Entwicklungsinstrumente sowie gleichzeitig Einrichtung von länderspezifischen und/oder regionalen Freihandelszonen (z.B. Republik Südafrika) und
4. eine Kombinationen der Punkte 1 – 3.

2.1. Lösungsversuch Ökonomismus/Wettbewerbsfähigkeit

Das Vertragswerk von Lomé hat nie den Impakt eines Marshall-Plans für das Nachkriegseuropa erreicht²⁷. Es ist anzunehmen, daß die Mechanismen von Lomé nach den „kosmetischen“ Eingriffen der Revision bei Handel und Industrialisierung zu einer Verbesserung der Startposition der AKP-Staaten auf dem Weltmarkt praktisch ungeeignet bleiben werden. Wesentliche Aufbrüche zeigt der südafrikanische Raum, wohl aber nur in der von der Globalisierung der Weltwirtschaft geforderten Richtung²⁸. Das tragende Argument der EU bei den Verhandlungen (von Eröffnung bis Unterzeichnung) war daher die Wettbewerbsfähigkeit. Steigerung des Risikokapitals auch bei den Mitteln der Europäischen Investitionsbank, Erweiterung der Strukturanpassungsinstrumente und Konzentration auf den privaten Sektor sowie Institutionen- und Managementstärkung sind Versuche der Teilzeitrevision, um im Abkommen aufgetretene Defizite zu überwinden. Zwei Beispiele zu den bisherigen Erfahrungen sind:

2.1.1. Stabex – Instrument der Makroebene

Rohstoffe sind von entscheidender Bedeutung für die meisten Volkswirtschaften der AKP-Staaten. Insgesamt 42 Länder profitierten bis 1995 von

27 Im Hinblick auf politische Materien nach EU-V von Maastricht: Erfassen des Anwendungsbereiches von Lomé IV durch historische Interpretation der Assoziationsartikel des EWG-Vertrags.

28 Vgl. dagegen Lennkh, G. und K. Mbembe: Abschlußstatements anlässlich der EADI-Konferenz. Wien, 13.9.1996.

kennt: Rindfleisch- und Getreideexporte nach (West-)Afrika. Die Gemeinsame Agrarpolitik verursachte bedeutende Marktverzerrungen durch subventionierte EU-Exporte in Gebiete, in denen gleichzeitig aus Mitteln des 7. EEF die lokale Produktion angekurbelt werden sollte. Andere (top-down) Ansätze wie „Jumbo“-EU-Ministerräte, Entwicklung und Landwirtschaft oder Entwicklung und Außenpolitik, sind derzeit noch reine Utopien. Moderat pragmatisch läßt sich erhöhte Kohärenz im EU-Rahmen über Ansatzpunkte in der Intergouvernementalen Regierungskonferenz 1996 verfolgen: Umsetzung von Komplementarität und operationeller Koordination sowie „Entwicklungsverträglichkeit“ von anderen Politikbereichen der EU mit dem Ziel der Erreichung langfristiger struktureller Stabilität unter Einhaltung der international und regional erarbeiteten zivilisatorischen Standards.

2. Kritische Annäherung an alte Lösungsansätze

Der Kritik an der klassischen Entwicklungshilfe und dem strukturellen Dialog des Typs Lomé folgte die Enttäuschung über die Resultate und vice versa (self fulfilling prophecy). Woran kann Erfolg oder Mißerfolg von Lomé I bis IV also gemessen werden? Ein (endgültiges?) Fehlschlagen beider, der „aid“- wie der „trade policy“, läßt ein neues Afrikakonzept umso mehr in den Mittelpunkt rücken²⁶.

Betrachtet man ausschließlich die bisherigen Handelspräferenzen des Abkommens, so ist ein vernichtendes Urteil inhärent. Weniger klar ist die Wirkung der Entwicklungsinstrumente des Abkommens. Zwei Gründe dafür sind (1) die schwache Dotierung, gemessen an den Entwicklungshilfeleistungen der EU-Mitgliedstaaten, Japans und den USA zusammengekommen, und (2) die Komplexität der Mechanismen. Die Einführung des Projektzyklus und der flexiblen Programmierung sowie die Verbesserung der Länderprogrammplanung durch die Revision baut diese entwicklungspolitische Komponente des Abkommens langfristig weiter aus. Während starke Tendenzen in Richtung Liberalisierung, Reziprozität und Gleichbehandlung (WTO-Konformität) zeigen, gewinnt auf der Mikroebene der Einfluß von Sur-place-Strukturen durch partizipative und demokratische Institutionen wiederum an Dynamik. An dieser Entwicklung sollte Lomé 2000 in einer bewußten, zumindest graduellen Abkehr von Regierungszusammenarbeit teilhaben.

26 Von der „Post Lomé IV Initiative“ des ECDPM, über das „Post Lomé IV Subkomitee“ der AKP-Minister (voraussichtliche Leitung: Amb. Cumberbatch, Trinidad und Tobago), den „Kenia-Lomé-Think-Tank“ (Universität Nairobi, Leitung Dr. Otiendo-Otek), dem Grünbuch der kommissionsinternen Reflexionsgruppe (Herbst 1996) bis hin zu geplanten Vorhaben der österreichischen Präsidentschaft im 2. Halbjahr 1998 werden Lösungen gesucht.

Derzeit stehen folgende Modelle zur Weiterentwicklung von Lomé IV zur Debatte:

1. Konservative Pro-AKP-Politik, d.h. Fortbestand des Abkommens in einer differenzierenden Form; Objektivierung – spezifische Entwicklungsanreize wie etwa Aufhebung von Präferenzen für „fortgeschrittene“ AKP-Staaten (z.B. Bahamas),
2. Radikale Auflösung des Abkommens und Globalisierung unter Einbeziehung anderer Entwicklungsländer; Ausbau zur Gesamtstrategie der EU für Entwicklungsländer nach DAC-Kriterien (z.B. Bangladesch),
3. Fortbestehen einer Rumpfkonvention für gemeinsame Entwicklungsziele („umbrella“), Regionalisierung der Entwicklungsinstrumente sowie gleichzeitig Einrichtung von länderspezifischen und/oder regionalen Freihandelszonen (z.B. Republik Südafrika) und
4. eine Kombinationen der Punkte 1 – 3.

2.1. Lösungsversuch Ökonomismus/Wettbewerbsfähigkeit

Das Vertragswerk von Lomé hat nie den Impakt eines Marshall-Plans für das Nachkriegseuropa erreicht²⁷. Es ist anzunehmen, daß die Mechanismen von Lomé nach den „kosmetischen“ Eingriffen der Revision bei Handel und Industrialisierung zu einer Verbesserung der Startposition der AKP-Staaten auf dem Weltmarkt praktisch ungeeignet bleiben werden. Wesentliche Aufbrüche zeigt der südafrikanische Raum, wohl aber nur in der von der Globalisierung der Weltwirtschaft geforderten Richtung²⁸. Das tragende Argument der EU bei den Verhandlungen (von Eröffnung bis Unterzeichnung) war daher die Wettbewerbsfähigkeit. Steigerung des Risikokapitals auch bei den Mitteln der Europäischen Investitionsbank, Erweiterung der Strukturanpassungsinstrumente und Konzentration auf den privaten Sektor sowie Institutionen- und Managementstärkung sind Versuche der Teilzeitrevision, um im Abkommen aufgetretene Defizite zu überwinden. Zwei Beispiele zu den bisherigen Erfahrungen sind:

2.1.1. Stabex – Instrument der Makroebene

Rohstoffe sind von entscheidender Bedeutung für die meisten Volkswirtschaften der AKP-Staaten. Insgesamt 42 Länder profitierten bis 1995 von

27 Im Hinblick auf politische Materien nach EU-V von Maastricht: Erfassen des Anwendungsbereiches von Lomé IV durch historische Interpretation der Assoziationsartikel des EWG-Vertrags.

28 Vgl. dagegen Lennkh, G. und K. Mbembe: Abschlusssstatements anlässlich der EADI-Konferenz. Wien, 13.9.1996.

Stabex-Mitteln, davon Cote d'Ivoire mit 19% und acht weitere Hauptempfänger mit insgesamt 63%. Das Stabexregime favorisiert insgesamt 49 Produkte (Kaffee, Kakao, landwirtschaftliche Produkte, Ölsaaten und ölhaltige Früchte, Tropengetränke, Gewürze, Textilrohstoffe, vorübergehend auch Eisen, geringfügig verarbeitetes Holz). Nutzen aus dem Stabex-Fonds zogen zu 65% Kakao-, zu 31% Baumwoll- und zu 16% Kaffeeproduzenten.

Stabex, das als Kompensationsinstrument für negative Markteffekte supplementär und ex-post, also nicht restrukturierend eingesetzt wird, fußt auf dem im April 1973 erschienenen Deniau-Memorandum und wurde von Kommissar Cheysson als die bessere Variante zur Finanzierungsfazilität des IWF gepriesen. Der Europäische Rechnungshof hat, nachdem er wiederholt die Bedingungen für Stabex-Auszahlungen kritisiert hatte, das System 1994 (noch vor der Revision) einer genauen Prüfung unterzogen und hielt den Hauptkritikpunkt aufrecht: kontraproduktive Auswirkungen auf Diversifizierung und vertikale Wertschöpfung durch ausschließliche Absicherung unverarbeiteter Produkte bei einer Exportstruktur, die einer grundsätzlichen, auf Autarkie und heimische (Regional-)Märkte ausgerichteten dynamischen Strukturänderung unterzogen werden sollte.

2.1.2. CDI – Institution auf Mikroebene

Art. 6a neu des Abkommens nennt einen innovatorischen Impuls für das Gelingen der Lomé-Zusammenarbeit. Er betrifft die Schaffung eines allgemeinen Investitionsklimas in den AKP-Staaten, außerhalb der Pfründe alteingesessener Vor-Ort-Strukturen. Wörtlich heißt es: „... (de créer un) environnement favorable au développement de l'économie de marché et du secteur privé“. Ein Grundsatz wie er auch im euro-mediterranen Pakt vom 29./30. November 1995 emphatisch ausgesprochen wird und dessen Wirkungen abzuwarten bleiben.

In diese Richtung zum Beispiel arbeitet das Zentrum für Industrielle Entwicklung (CDI), auf der Grundlage von Firmenkooperationen. Ursprünglich sollte bis zum Jahr 2000 der industrielle Sektor in AKP-Staaten etwa 25% betragen! Der CDI-Jahresbericht 1994 zeigt einen 6%-Anteil an staatlichen Projekten, 35% gehen in das Sub-Sahara-Afrika, durchschnittliche Summe pro Intervention ist 25.000 ECU. Die Einführung eines elektronischen Firmenzugreifernetzes (LIDIS) erscheint ausbaufähig²⁹. Die Institution – ähnlich dem Technischen Zentrum für Landwirtschaft, aber

erfolgreicher als die Kulturstiftung³⁰ des Abkommens – bewegte sich bis zur Revision allerdings in folgendem Rahmen:

1. Fehlen des politischen Willens, lokale Protektionismen zu minimieren (Vorortstruktur: nunmehr insgesamt 128 „Antennen“ zur Projektidentifikation),
2. unzufriedenstellende (fehlende) Kontakte zur Europäischen Investitionsbank, der die Bereitstellung von Risikokapital wie etwa auch die vier Fazilitäten des EC Investment Partners-Instruments obliegen,
3. Stimulierung von Wirtschaftsbeziehungen unter schwierigen Standortvoraussetzungen, generell mangelndes privates Investitionsvolumen,
4. Mängel in der Kohärenz der Industriestrategien der AKP-Staaten.

Damit entwickelte sich das Zentrum mit Sitz in Brüssel(!), das erst 1977 (eingerrichtet 1975) mit einer personellen Ausstattung von nur 39 Personen funktionsfähig wurde, mehr und mehr zu einem rein europäischen Konsumentenvermittler als zu einem effizienten Instrument für Industrieentwicklung der AKP-Staaten (Budgetrahmen derzeit ca. 100 MECU für 1995 – 2000³¹).

Bilaterale Rahmenverträge – insbesondere mit Frankreich, Portugal, den Niederlanden, Großbritannien (größtenteils Banken) – scheinen wesentlichen Einfluß auf die Struktur der Rückflüsse zu nehmen. Die neuen EU-Mitgliedstaaten wurden im Herbst 1995 aufgefordert, ihrerseits „focal points“ für aktive Zusammenarbeit bekanntzugeben.

2.2. Post-Fidschi-Studie: Lösungsansatz Operationalität

Die Komplexität des Abkommens und fehlendes „capacitybuilding“ zusammen mit schwacher Wirkung der Instrumente und schleppendem Mittelabfluß sind die Hauptkritikpunkte des Price Waterhouse-Berichts. Die Einführung des Projektzyklusmanagement (1993) oder die sich im EU-Entwicklungsministerrat abzeichnende, zunehmende Forderung nach effizienter Evaluierung (seit 1995) sind Antworten darauf.

Grundsätzlich steht der legistischen Detailliertheit einer Konvention, die einen 20jährigen Werdegang aufweist – zieht man einen Vergleich mit dem euro-mediterranen Pakt –, ganz offensichtlich das Prinzip der Deregulierung entgegen. Die Mittelmeerpartnerschaft weist drei Kapitel und einen Aktionsplan auf, die ausführliche Vorbildvariante (Lomé IV) insgesamt 368 Arti-

30 Art. 87 ff neu (CDI), Art. 53 (TZL), Art. 140 und Annex XXII (alt) von Lomé, Art. 141 neu (Kulturstiftung).

31 Neue Impulse werden etwa mit dem Bergbauforum Lusaka, der Lederproduktion in Uganda, der regionalen Kooperation in Westafrika sowie mit Umweltprogrammen im pazifischen Raum gesetzt.

29 Beispiel für die Erweiterung eines kompatiblen Kommunikationsnetzes: 39.000 km Glasfaserkabel rund um Afrika (Projekt AT&T und Alcatel). In: Der Standard online; 26.6.1996, S. 1.

kel und 20 Protokolle samt Schlußakte und Erklärungen. Auch Juristen haben bei der Auslegung des Abkommens ihre Schwierigkeiten. Dafür läge eine einfache Lösung auf der Hand: Generelle Orientierungen für die AKP-EU-Partnerschaft ab dem Jahr 2000 und damit eine Lösung aus historischen Zwängen sowie eine regional zugeschnittene Reduzierung der Instrumente. Seitens der EU Angebot einer aktiven Unterstützung der Anliegen der AKP-Gruppe in global relevanten Foren wie WTO/GATT und Konzentration der EU-Entwicklungspolitik auf *ein* kohärentes (Haushalts-)Kapitel B7. Darauf zumindest wird seit der Mitteilung der Kommission über die „Entwicklungspolitik der Gemeinschaft bis zum Jahr 2000“ alle halben Jahre im Rat hingearbeitet.

2.2.1. Rolle der Delegationen

Die EU-Kommission hat derzeit 109 Repräsentanzen vor Ort, davon 54 in AKP-Staaten. Die konstruktive Zusammenarbeit von Nationalem Anweisungsbefugtem und Delegiertem erscheint für Lomé ebenso wesentlich wie der Erfolg der operationellen Koordinierung³². Im Zuge der Revision von Lomé IV wurde der Delegierte zum „Head“ aufgewertet: „Kommissionsbeauftragter“ wird durch „Leiter der Delegation“ ersetzt. Hier kann die Verlagerung von Durchführungsverantwortlichkeit auf die Vor-Ort-Struktur einem Gleichgewicht zwischen Empfängerstaat und Kommission entgegenstehen: Der Hauptanweisungsbefugte der Kommission *sur place* ist für die Verwaltung der Mittel verantwortlich. Ihm obliegt die Genehmigung der Ausschreibungs-Dokumente und finanzielle Entscheidungen, die dem reibungslosen Ablauf der geplanten Aktivitäten dienen. Der Nationale Anweisungsbefugte (NAO), ein meist hoher, ehemaliger Regierungsbeamter des jeweiligen AKP-Staates (etwa der Ex-Planungsminister), betreut die Vorbereitung und Selektion von Projekten. Unter seiner Leitung findet das Ausschreibungsverfahren statt. Die für die Abwicklung verantwortliche EU-Delegation (Art. 316) bleibt jedoch die zentrale Drehscheibe. Einen Ansatzpunkt für eine Dezentralisierung könnte eine ausgegliederte Projektumsetzungshilfe bieten. Sogenannte „unités de gestion“ könnten in Anlehnung an den Wapenhans-Bericht³³ und an X. Jaycox, Vizepräsident der Weltbank-Afrikaabteilung, helfen, „... (à) monopoliser les responsabilités (gouvernementales) dans les premiers stades du processus“. Ein Grundgedanke, der derzeit von der Kommission verstärkt erwogen wird.

³² EU-Guidelines of operational coordination vom 9.6.1994 (unter deutscher Präsidentschaft).

³³ Vgl. Dok. Nr. 76/95 NEG INT vom 15.11.1994, Programmierung.

Ein weiteres noch ungelöstes Spannungsfeld stellen die Schnittpunkte zum Konzept der „good governance“ und einer kohärenten gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (Konfliktprävention, peacekeeping, humanitäre Hilfe, Suspendierungen) dar, die aufgrund des ausgebauten politischen Dialoges seit der Revision von Lomé IV noch zunehmen werden.

2.2.2. Kommissionsinterne Strukturen

Die in der Hauptsache zuständige Generaldirektion VIII der Kommission, derzeit unter Leitung von Steffen Smidt, legte im September 1995 ein neues Organigramm vor, das den Ergebnissen der OECD/DAC Aid Review der EU vom 18./19.9.1995 zumindest teilweise Rechnung trägt: (1) Reduktion der Dienststellen für Entwicklungskooperation im AKP-Raum auf *eine* zuständige Generaldirektion, (2) die Einrichtung einer wissenschaftlichen, horizontalen Steuerungs- und Analyseeinheit sowie (3) die Forderung nach mehr Dezentralisierung *innerhalb* der Kommission im Gegensatz zu den praktischen Forderungen von Ausgliederung und „Expertenwesen“.

Eine Reorganisation der kommissionsinternen Dienststellen befaßt sich auch mit der bislang unterrepräsentierten Evaluierungseinheit. Gemeinsame Evaluierungen sollen beispielsweise im Hinblick auf die Öffentlichkeiten in den Geberländern „success stories“ der Entwicklungszusammenarbeit identifizieren, wichtig ist dabei die Ausrichtung auf *Gemeinschaftsprogramme*.

2.2.3. Kogestion und Kapazitätsstärkung

Planungsinstrument der technischen Zusammenarbeit von Lomé IV ist die Erstellung der Nationalen Indikativprogramme (NIP) sowie die Projektvergabe und -durchführung. Die NIP, mit einer Laufzeit von fünf Jahren, beinhalten Angaben zu Schwerpunktbereichen, erforderliche Maßnahmen pro Sektor, einen Zeitplan, die Gesamtdotierung, Rückstellungen für unvorhergesehene Kosten, Strukturanpassungsmittel, den Streubereich und regionale Programme³⁴.

Das EEF-Komitee in Brüssel, das zum Meinungsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten und der Kommission über die NIP dienen soll, konnte dieser Rolle in der Vergangenheit nicht gerecht werden³⁵. De facto lag und

³⁴ Die ersten Strategiedokumente, die den EU-Mitgliedstaaten bereits vorgelegt wurden, Namibia, Mosambik, Nicaragua, Kap Verde, Burkina Faso, Äthiopien, Senegal, Uganda, Ruanda/Burundi, ließen klar erkennen, daß die Kommission über bereits bestehende, grundlegende Orientierungen nicht hinausgehen würde.

³⁵ Internes Finanzabkommen über die Verwaltung von Hilfen der Gemeinschaft im Rahmen des 2. Finanzprotokolls zum IV. AKP-EG-Abkommen von Lomé; Unterzeichnung am 20.12.1995 anlässlich des EU-Entwicklungsministerrates in Brüssel.

liegt die Entscheidung über die Finanzmittel, also die Dotierung der einzelnen Länderindikativprogramme eindeutig bei der Kommission. Trotz der partnerschaftlichen Ausrichtung des Abkommens monopolisiert die Kommission den Informations- und Entscheidungsfluß. Weder die AKP-Staaten noch die EU-Mitgliedstaaten haben wesentlichen Einfluß auf die finanzielle Ausstattung der NIP. Zudem wurden die Regeln des EEF-Komitees – autoritative Diskussionsleitung, mangelnde Übersetzung der Dokumente, summarische Protokolle – von der Kommission „meisterlich“ gehandhabt³⁶. Das neue Interne Finanzabkommen sieht verstärkte Konsultationen vor und wurde betreffend die Diskussion der Strategiepapiere im EEF-Komitee vorzeitig angewendet. Die Vorlage der Strategiepapiere, die die Grundlage für die NIP bilden, an die EU-Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 1996 war allerdings (noch) von Pannen gekennzeichnet: Weder die Qualität der Dokumente noch ihre Verfügbarkeit oder der Einfluß von Stellungnahmen wurden in der Praxis klar³⁷.

Exkurs: AKP als internationale Organisation?

Die Strategien der AKP, Finanzentscheidungen mitzutragen und komplexe, langwierige Verfahren³⁸ abzubauen, waren nicht erfolgreich. Auch der Versuch des ersten Direktors des EEF, Giacomo Ferrondini, den Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit auszustatten, scheiterte am dominierenden Einfluß der Kommission. Die Vergabe der Projektanträge erfolgt zu 80% an EU-Unternehmen. Eine Zulassung von südafrikanischen Firmen wird diesen Trend nicht umkehren. Die Verhandlungen schließlich boten das Bild des „Über-den-Tisch-gezogen-Werdens“ der AKP-Delegationen.

Die Bildung neuer Regionen, Verzicht auf Präferenzen, die ohnehin erodiert sind und aufgrund der Marginalisierung minimale Effekte auf die Volkswirtschaften der meisten AKP-Staaten haben sollten, Zuwachs an internationalen Kompetenzen, etwa WTO-Beobachter und UNCTAD-Partner, könnten einen adäquaten Rahmen zur Positionsstärkung der AKP-Staaten bilden. Die AKP-Staaten als internationale Organisation zu etablieren, erscheint anstelle des drohenden Zerfalls und einer letalen Zersplitterung politisch immerhin gangbar. Auch Sicherheitsaufgaben – Konfliktursachen und -prävention – könnten à la longue auf regionaler Basis diskutiert werden. Die EU wiederum könnte die geforderte Bedachtnahme auf einst privilegierte

Gesprächspartner damit u.a. erfolgreich an ein zuständiges Regionalforum abwälzen.

2.3. Lösungsansatz Partnerschaft versus Konditionalität

2.3.1. Ausgangspunkt „Geist von Lomé“

Den AKP-Forderungen wurde im Zuge der Revision wenig entsprochen³⁹: Die EU-Gebergemeinschaft hatte die Halbzeitevaluierung von Lomé IV gegen den Willen der AKP-Staaten auf dem Weg „from contractuality to conditionality“ (Raffer) für notwendig befunden. Nach 20 Jahren Gemeinschaftshilfe sei das Schlüsselwort „thoughtful pragmatism“ (David) eine Demontage des ursprünglichen Partnerschaftsgedankens. Andererseits: Der alte Glaube an den politischen Automatismus von Demokratisierung zu innerer und äußerer guter Regierungsführung ist gebrochen. Sind Eigeninitiativen wie diejenige Südafrikas, des „powerhouse of the sub-continent“, oder die Demokratieentwicklung in Mosambik ein Neubeginn für den Kontinent?

Als überragendes Merkmal der Lomé-Konventionen gilt nach wie vor die völkerrechtliche „Kontraktualität“ zwischen Staatengruppen unterschiedlicher Entwicklungsstufe, nämlich voraussehbare finanzielle Entwicklungshilfeleistungen⁴⁰. Aus dieser Qualität stammt eine institutionelle Überfrachtung des Abkommens und eine strukturelle Schwäche bei den Trägern der technischen Zusammenarbeit. Die Institutionenseite im Lomé-Abkommen sollte schon aus Prestige-Gründen analog zu nationalen Regierungen angelegt werden. Als generelle Institutionenkritik der Vergangenheit möchte ich deutlich machen, daß ein AKP-EG-Botschafterausschuß zwar der CO-REPER-Ebene in der EU entspricht, allerdings im Hinblick auf wenige Fragen wie die Vergabe der Stabex-Mittel Bedeutung entwickelt hat. Auch die AKP-EG-Ministerräte hätten aktiver und die Paritätische Versammlung „vernehmbarer“ agieren müssen. Ein Vergleich der Zusammenarbeit mit Lateinamerika (etwa San-José-Prozeß) oder der mittel- und osteuropäischen Staaten zeigt wesentlich flexiblere und dynamischere Ansätze.

Ganz im Gegensatz zu der ursprünglich betont anti-parlamentarischen Einstellung der Commonwealth-Staaten – eine politische Einmischung in die Beziehungen kompliziere die Umsetzung des Abkommens erheblich – ent-

36 Diese Kritik wurde bereits 1984 laut. Vgl. Pietsch, U.: EU-Entwicklungspolitik nach Maastricht. AJPIIL 1995. Die Kommission unternahm 1995/96 mehrere Versuche, die Programmierung des 8. EEF zu monopolisieren.

37 Diskussion der Geschäftsordnung in der Ratsarbeitsgruppe „AKP-FIN“, 1. Halbjahr 1996.

38 Durchschnittliche Dauer für Finanzierungsbeschlüsse 12 – 15 Monate. Vgl. Art. 226 des Abkommens.

39 Revision von Lomé-IV, Erläuternde Bemerkungen zum Vertragstext, Gesetzesmaterialien. In Druck.

40 Leitende Gründerprinzipien: „equality, security und neutrality“; Präambel und Art. 2 von Lomé III: Grundsatz der souveränen Gleichheit der Vertragsparteien, im französischen „partenariat“.

wickelte sich durch Lomé III und IV eine Art *politischer Dialog* zwischen Gebern und Empfängern⁴¹: Trotz vertraglicher Anerkennung von Nicht-Diskriminierung schlägt sich jedoch auf AKP-Seite praktische Vorsicht – etwa in der zunächst bilateral ablehnenden Haltung bei der Einführung von Menschenrechtsklauseln – nieder. Die Verhandlungen bezüglich der Suspensionsklausel (Art. 5 i.V.m. Art. 366a neu) wurden in der Folge nur zurückhaltend, etwa durch Resolution der Paritätischen Versammlung in Dakar, beeinträchtigt. Konsultationsmechanismen für den Fall gravierender Menschenrechtsverletzungen⁴² wurden vereinbart. Diese werden von der EU-Troika und drei nicht involvierten AKP-Staaten geführt⁴³.

2.3.2. Entmystifizierung des Glaubwürdigkeitsarguments

Die Diskussion zur Weiterentwicklung des politischen Dialogs von Lomé IV sollte meines Erachtens zumindest von einem weit verbreiteten Scheinargument befreit werden: nämlich dem, daß glaubwürdig eine Achse Afrika-Europa fortbestehe. Verantwortlichkeit von staatlichen Akteuren bedeutet die Durchsetzung von Eigeninteressen vor Idealismus, obwohl nach Beendigung des Kalten Krieges neue Anzeichen eines ethischen, transnationalen Humanismus⁴⁴ aufgespürt werden. So war die „großmütige“ Zollfreiheit von Lomé I im Industriegüterbereich für die AKP-Staaten völlig uninteressant, dagegen die Schutzklausel des Art. 177 der Konvention eine echte Bedrohung, deren Anrufung schon zum Einlenken genügte⁴⁵.

Welche neuen Motive können die 15 EU-Mitgliedstaaten und die EU-Kommission im AKP-Raum haben? Ein Bezug zur öffentlichen Meinung, welcher Verteilungsgerechtigkeit, ein ungleicher Ressourcenverbrauch auf begrenztem Lebensraum (seit UNCED) und vielleicht auch ein vages Sicherheitskonzept durch Präventivdiplomatie (seit Ausbruch der Ruandakrise) ein Anliegen ist, sollte hergestellt werden. Interessenverlagerungen der europäischen Partner auf andere regionale Politikbereiche müssen mitgedacht werden. Die Auswirkungen eines Anwachsens humanitärer Hilfsleistungen bei gleichbleibenden Mitteln zulasten der langfristigen Perspektive von Entwicklung sollten einbezogen werden⁴⁶. Überlegungen zur sensiblen Phase

41 Vgl. Art. 39 Abs. 3 des revidierten Abkommens.

42 In besonders dringenden Fällen kann gemäß Art. 366a neu des Abkommens der Beschluß der Aussetzung einer Hilfe ohne vorausgehenden Konsultationsmechanismus gefaßt werden (vgl. Nigeria, 14.11.1995).

43 Auch hier zeichnet sich ab, daß diese Aufgaben statt von der Troika der EU (Formation der drei konsekutiven Präsidenschaften) von der weniger schwerfälligen Kombination Vorsitz/Kommission erfüllt werden könnten.

44 Rye, Olsen G.: The Determinants of European Aid to Sub-Saharan Africa after the Cold War: Two Theoretical Models. EADI, Wien, 11. – 14.9.1996.

45 Lister, M.: Mauritius – Textilexporte in die EU, a.a.O.

der Rehabilitation und der inneren Sicherheit tun not. Die Tatsache, daß der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU ein klassisch-macht- bzw. gleichgewichtspolitisches Konzept zugrundeliegt, muß meines Erachtens in Bezug auf die Entwicklungsländer beachtet und modifiziert werden.

2.3.3. Quantensprung Pisani-Memorandum

Unter dem Einfluß des Pisani-Memorandums von 1982 fand eine breite Neuorientierung in der AKP-EG-Zusammenarbeit statt. Die Begriffe „self reliance, sustainable development and basic human needs“ fruchteten: Eine graduelle Abkehr von Großprojekten und Infrastrukturentwicklung ohne soziale Abfederung sowie ein Begreifen von Entwicklungszusammenarbeit als ständigem Anpassungsprozeß an gesellschaftspolitische Realitäten waren die unmittelbare (theoretische) Folge. Lomé III sieht etwa bereits bevölkerungspolitische Maßnahmen gegen interne Migration, Landflucht, Slumbildung, Umweltzerstörung, regional demographisches Ungleichgewicht, Epidemien⁴⁷ und Drogenbekämpfung vor. Spätfolgen wie die Konzentration auf Bildung und Ausbildung lassen die entwicklungspolitische Stoßrichtung der Pisani-Reform erkennen. Heute sind Begleitmaßnahmen zu Strukturanpassungsprogrammen unter dem Schlagwort „menschliche Entwicklung“ (ebenfalls theoretisch) deklarierte EU-Position⁴⁸.

Diese Stoßrichtung spiegelt sich in den mächtigen Impulsen durch die UN-Weltkonferenzen von Kairo 1994, Kopenhagen und Peking 1995 sowie Istanbul 1996 wider: Die Evolution der Entwicklungspolitik revolutionierte die neutralen 70er Jahre des Blockdenkens und der politischen Nicht-Einmischung in interne Angelegenheiten durch das Konzept der zivilen Gesellschaft, des Pluralismus, der „good governance“ und der Partizipation und Dezentralisierung substantiell. Der Vertrag von Maastricht, dessen Art. 130u ff ein Zeichen für diese Entwicklung setzt, schafft damit eine Entwicklungszusammenarbeit à deux vitesses. Hier ist über die Revision von Lomé IV hinaus Anpassungsbedarf in der Abkommenspolitik der EU gegeben.

46 Erklärung der Gipfelkonferenz von Madrid vom 14.12.1995, Diskussionspapiere der DG VIII (1995). Allerdings rückläufiger Trend bei Mitteln aus dem Lomé-Abkommen (Kohärenz innerhalb der Dienststellen der Kommission!).

47 92,4% der Mittel aus Art. 155 der Konvention wurden 1994 für AIDS-Programme ausgegeben.

48 Entschließung zu Strukturanpassung, Entwicklungsmministerrat vom 1.6.1995 (Dok. Nr. 7265/95 und 10593/94), übereinstimmende Haltungen der EU-Mitgliedstaaten (Wortmeldungen Finnland und Schweden), Non-paper der dänischen Delegation (siehe auch österreichische Ministerinformation).

2.3.4. Zivilgesellschaft und Dezentralisierung – neue Impulse?

Eine für das Fehlschlagen der bisherigen Entwicklungsbemühungen unter Lomé entscheidende – allenfalls mitgedachte – Entwicklungsvoraussetzung ist der Bestand einer gewachsenen, friedlichen, zivilen Gesellschaft. Wiederum ein alter, „rosaroter“ Glaube und ein Entwicklungshemmnis.

Wohin führt der Weg der Regionalisierung von Menschenrechtsinstrumenten wie der Afrikanischen Menschenrechtscharta oder der African Charta for Popular Participation der ECA (Economic Commission for Africa) sowie des Einbaus von Suspendierungsklauseln in EU-Abkommen mit so unterschiedlichen Partnern wie Bhutan, den Lomé-Staaten oder Korea? Vom Westen formulierte Werte werden an Bedingungen geknüpft. Souveränitätseinbußen sind die Folge. Wie kann ein endogen-demokratischer Weg, der Strukturanpassungsmaßnahmen miteinschließt, eingeschlagen werden? Wesentlich bei der Konzeption erscheint dabei die Verbindung dieser beiden Begriffe.

In einer Stärkung des Ansatzes der zivilen Gesellschaft liegt – bei Beachtung der Komplementarität zu kleineren, bilateralen Gebern – tatsächlich eine der Chancen nach der Revision von Lomé IV, soweit sich die europäischen Entwicklungsträger der hohen Eingriffsintensität dieses Instrumentenbündels bewußt sind. Das entwicklungspolitische Konzept der Stärkung der Zivilgesellschaft baut auf den bereits anerkannten Konzepten der Demokratisierung, der good governance und der partizipativen Entwicklung auf. Es geht um einen Brückenschlag. Eine pluralistische Gesellschaft braucht vielschichtige Mediatoren. Auswahlkriterien, ausreichende Kenntnis der Sur-place-Verwaltung, eine ausgewogene Einbeziehung der Träger der zivilen Gesellschaft in die Erstellung der Programminhalte sowie der Aufbau von institutioneller Kapazität für die neue Aufgabe müssen erst gefunden werden. Ein Problem liegt im Profil von „special interest groups“, Gruppierungen, die durch ihren Zusammenschluß Interessen artikulieren und andere – verletzlichere – nicht organisierte Gruppen paternalisieren.

Exkurs: Konditionalität zwischen Partnern?

Die fehlenden Qualitätskriterien für die Tranchierung⁴⁹ der NIP bilden meines Erachtens eine nicht zu unterschätzende Sollbruchstelle der Revision von Lomé IV⁵⁰. Impulse für langfristige Entwicklung könnten zurückgedrängt und

49 Gleitende Programmierung, 70% der Mittel in der programmierbaren Hilfe werden für die ersten drei Jahre ausgeschüttet. Der Rest ist von einer Evaluierung der ersten Tranche abhängig.

50 Art. 282 Abs. 5 neu des Abkommens. Diskussion im COREPER (Dok. Nr. 10844/94 vom

die Sichtbarkeit kurzfristiger Erfolge wieder in den Vordergrund gerückt werden. Die AKP-Staaten tauschten damit unfreiwillig Auflagen für Entwicklung gegen die Erweiterung des Politikdialoges ein. Eine vergleichende Studie der von der EU gefaßten Gemeinsamen Standpunkte⁵¹ zur Suspendierung von Entwicklungshilfemitteln zeigt einerseits unterschiedliche Reaktionsweisen der EU auf und ist andererseits ein Versuch, langfristige Entwicklungsprojekte von politischen Entwicklungen unabhängig zu steuern. Betroffen waren seit 1993 eine Reihe von AKP-Staaten wie Haiti, Liberia, Somalia, Zaire, Malawi, Sudan, Togo, Äquatorialguinea, Gambia, Burundi, Ruanda, Nigeria etc.⁵² Derzeit liegt ca. 1 Mrd. ECU „auf Eis“⁵³. Eine Rechtsgrundlage für den Mittel-Stop durch die Kommission wurde allerdings erst durch die Revision geschaffen!

Fallstudien wie die DHA-Kritik am UN-Ruanda-Einsatz weisen im übrigen auf die komplexe Koordinationsproblematik der internationalen Gebergemeinschaft hin. Die Bereitstellung von Nothilfemitteln aus dem EEF, die von ECHO zusätzlich zu den EU-Haushaltsmitteln (800 MECU/1994⁵⁴) koordiniert werden, führt zu einer unklaren Mittel- und Aufgabenteilung in der operationellen Koordinierung von Präventions- und Frühwarnaufgaben. Diese wurde mit der Verordnung über Humanitäre Hilfe (20. Dezember 1995 1. Lesung im Rat; 28. Mai 1996 Annahme) nur bedingt gelöst. Seit 1993 hat ECHO mit über 150 internationalen NGOs Rahmenverträge abgeschlossen, also eine intensive (aggressive) Formalisierung seiner Präsenz vor Ort durchgeführt.

Beides, sowohl die positive Evaluierung der ersten Tranche des NIP als Zahlungsbedingung für den restlichen Teil als auch die Beobachtung der Menschenrechtslage in einem AKP-Staat bis hin zur Verweigerung der Hilfsleistungen, sind externe Beurteilungsmaßstäbe, die erst mit dem Konzept der souveränen Zivilgesellschaft in Einklang gebracht werden müssen.

20.12.1994) fand nur zu Schwelle statt, nicht aber zu den Kriterien!

51 Z.B. Sudan 24.3.1995/Ruanda 1.6.1995/Nigeria 14.11.1996.

52 Kappel, F.: AKP-EU-Beziehungen. INEF Report 1996.

53 Smida, G.: anlässlich österreichischer Botschafterkonferenz, Wien, 5./6.9.1996.

54 Kombination der Fonds für Soforthilfe (Art. 254, 264 MECU/1994), Flüchtlingshilfe (Art. 255) und Rehabilitation (Art. 257); Gegenwertmittel (Importprogramme), Sonderinitiative für Afrika (Rat 25.5.1993 und 2.12.1993; 519 MECU, bisher 287 MECU für acht AKP-Länder zur Verfügung gestellt) und Entwicklung der Haushaltslinie „Rehabilitation“ (von 44 auf 60 MECU pro Jahr, Laufzeit bis 1999, unter Ausschuß Ex-Jugoslawiens, Verordnungsgrundlage vom 20.12.1995) stellen Komplementarität des entwicklungspolitischen Instrumentariums der EU in Frage.

3. Zukunft des Vertragswerkes von Lomé

3.1. Negative Dialektik und Folgen

Faßt man die Zukunft des Vertragswerkes von Lomé ins Auge, müssen die Ausgangspunkte und zu allererst die Schlußfolgerungen klargelegt werden. Eine Gegenüberstellung einzelner meiner Überlegungen sieht folgendermaßen aus:

Erneuerung/positive Maßnahmen durch die Revision von Lomé IV	Unvereinbarkeiten/Haupt Hindernisse für die in Gang gesetzte Entwicklung
Flexibilität und Effizienz der Mittel (Sichtbarkeit, Prestige?)	Integration langfristiger Hilfe
Ausbau struktureller Begleitmaßnahmen	„Psychische“ Rückschläge durch operationelle Evaluierung
Reduktion von Konditionalität – Strukturanpassungserfordernis (EU)	Schaffung von Anreizen aus Eigenverantwortung, ownership und Souveränität (AKP)
Regionalisierung	Globalisierung – Liberalisierung
Ankurbelung des privaten Sektors	Schaffung geeigneter Standortvoraussetzungen
Dezentralisierung als Antwort auf Demokratiebestrebungen	Bildung einer gesellschaftsendogenen Konfliktkultur
Neue Partnerschaft durch gute Regierungsführung (AKP)	Verantwortungsvolle Politikkohärenz (EU)

Die Zukunft von (nach) Lomé IV sollte eine systemische Antwort auf die ökonomischen, politischen und sozio-kulturellen Herausforderungen geben und Faktoren wie die Internationalisierung, die globale Produktionssteuerung und endogene Krisenbewältigung berücksichtigen. Die Hauptströmungen, die geeignet sind, eine negative Dialektik in bezug auf die AKP-EU-Beziehungen hervorzurufen⁵⁵, sind:

- (1) Das Fortschreiten der wirtschaftlichen Integration, d.h. Verflechtungsintensität und Regionalisierung nehmen zu. Hier zeichnen sich Differenzierungstendenzen ab, die ohne Gegensteuerung langfristig den Zielsetzungen einer harmonischen Einbindung in die Weltwirtschaft entgegenwirken, die Wettbewerbsfähigkeit mindern und damit im wesentlichen die mögliche industrielle Regression Afrikas verursachen.
- (2) In den Anfängen steckt die Effizienz von politisch kohärenten Geberstrategien gegenüber Entwicklungsländern (Definitionen, Standards, Kooperations- und Koordinationsformen, Rollenverständnis und Aufgabenverteilung), besonders einer kohärenten EU-Afrika-Politik.

⁵⁵ Frisch, D.: The Future of the Lomé Convention, Initial reflections on Europe's Africa Policy after the Year 2000. ECDPM Working Paper No. 11/1996.

- (3) Dramatische Talfahrt des öffentlichen Interesses an Entwicklungsfragen, die auch durch die Einbeziehung eines wirtschaftlich-strategischen Investitionspotentials wie der Öffnung des Marktes in der Republik Südafrika und der Region des südlichen Afrika nicht aufgehalten wird. Die klare, transparente Ausrichtung des Konzepts Entwicklungszusammenarbeit auf die Werte und Motive der Interdependenz, Globalisierung, Solidarität und Humanität steht konjunkturell vor einem Neubeginn.

3.2. Lomé 2000: Schlußfolgerungen für ein Profil

1. *Holistischer Ansatz:*

(a) Schaffung homogener Räume und Interessen:

Änderung der Exportstrukturen, Diversifikation, Technologieaustausch, Süd-Süd-Kooperation, Verbesserung des Investitionsklimas und wirtschaftliche Regionalisierung (abgestuftes Integrationsmodell).

(b) Klärung dessen, was eine Zivilgesellschaft im afrikanischen Kontext ausmacht. Schaffung von Entwicklungsanreizen durch Paketierung der Entwicklungsinstrumente von Lomé (Clusterbildung).

2. *Finanzielle Ausstattung:*

Transfer des EEF in den EU-Haushalt. Übernahme vom Gesamtvolumen und Beiträgen gemäß Haushaltsschlüssel der EU-Mitgliedstaaten. Ihr Einfluß verringert sich damit im gleichen Ausmaß wie jener des Europäischen Parlaments steigt. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament betreiben die EU-Mitgliedstaaten die mittelfristige Finanzvorschau des Kapitels B7 des EU-Haushalts im Sinne instrumenteller Komplementarität.

3. *Gestaltung der Beziehungen:*

(a) Nukleus ist die EU-Entwicklungszusammenarbeit (Horizont 2000). Sektorpolitiken aus der operationellen Koordinierung werden sukzessive in das Konzept einbezogen.

(b) Konsequente Übertragung der OECD/DAC-Kriterien auf EU-Entwicklungszusammenarbeit (mögliche Globalisierung).

(c) Deregulierung durch generelle Orientierungen. Eventuell „Satellitenkonvention“, d.h. Rumpfkonvention mit Regional- bzw. Instrumentalkapiteln (Vorbild MED).

4. *Internationale Ebene:*

Komplementarität zwischen den Foren, insbesondere auf dem Gebiet Handel. Als Antwort auf die Demokratisierung der Strukturen findet die längst notwendige Stärkung der Geberkoordination statt. Gleichzeitig Kapazitätsstärkung der AKP, etwa Funktionen der OAU. Vergleichende, kritische Beobachtung der Evolution der übrigen strukturierten Dialoge der EU im Hinblick auf Verteilungsgerechtigkeit.

Eine erste Synthese in Form des Grünbuches der Europäischen Kommission im November 1996, gefolgt von einer sehr aktiven niederländischen Präsidentschaft im Frühjahr 1997, bilden den offiziellen Anbeginn für die Debatte „Lomé 2000“.

Abstracts

The mid term review of the IV. Lomé-Convention has been finalised on the very last day of the French Presidency. EU member states agreed on the dotation of the 8th EDF. Other outcomings are rare. Has the „spirit of Lomé“ been absent from negotiating? One never knows. But one can try to understand what happened in the context of the mid term review. This is a very much needed analysis for the years in front – just to confront arising major economic and political shifts in world balance before renegotiating the whole convention. The autor's aim hereby is clearly limited in gathering arguments in order to achieve a general orientation in this debate.

Die Revision von Lomé IV hat Verschiedenes aufgezeigt: die Diversifikation und Spezialisierung auf multilateraler Ebene, das unerfüllte Kohärenzgebot, die beginnende Regionalisierung der AKP-Partner, die Schwachstellen der bisherigen technischen Zusammenarbeit, das Schwinden des „Geistes von Lomé“. Die Antworten auf die Änderung dieser Rahmenbedingungen wurde jedoch im Lauf der Verhandlungen noch nicht gezogen. Klarheit über die Implikationen dieser Änderungen zu finden, stellt daher eine der wichtigsten Aufgaben der europäischen entwicklungspolitischen Diskussion dar, will sie die Chance auf Neuverhandlungen AKP–EU im Jahr 2000 nicht versäumen. Eine solche Aufgabe beginnt mit einer Sichtung der aktuellen Fragen.

Literaturverzeichnis

- Alting v. Geusau (Hrsg.): The Lomé Convention and a new international economic order. Leyden 1977.
- Bachleitner, Andrea: Die Entwicklungspolitik der EU im Rahmen des Lomé-Abkommens. Wien 1995.
- Bossuyt, J., G. Laporte und G. Brigaldino: La politique européenne de développement après le traité de Maastricht. ECDPM 1994.
- Breitwieser, Franz: Entwicklungspolitisches Engagement der EU, Ziele, Kompetenzzakquirierung, vertragliche Ausgestaltung und Volumen der Hilfe. In: JEP Nr. 2 (1994), S. 101.
- David, Dominique: Performance and Partnership. Brüssel 1994.
- Eggers, Anton: Handbuch zu Projektzyklusmanagement. Brüssel 1994.
- Fellner, Christian: Die Vertragswerke von Lomé – eine Kurzeinführung. In: JEP Nr. 2 (1994), S. 139.

- Frisch, Dieter: The Future of the Lomé-Convention. ECDPM Working Paper No. 11/1996.
- Hoebink, Paul: Coherence and Development Policy: the Case of the European Union. 8. EADI-Konferenz in Wien 11. – 14. September 1996.
- Jorna, Marc: Empty rhetoric or substantive new approach?, Complementarity between EU and Member State development policies. In: The Courier, Dezember (1995).
- Kolland, F., E. Pilz, E. Schedler und W. Schicho (Hrsg.): Staat und zivile Gesellschaft, Beiträge zur Entwicklungspolitik in Afrika, Asien und Lateinamerika. In: HSK Nr. 8 (1996).
- Laporte, Gert: Regional Integration: From Words to Dits. In: The Courier 192, S. 60.
- Lennkh, Georg: Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit, Versuch einer Standortbestimmung. Vortrag anlässlich der Österreichischen Botschafterkonferenz. Graz, 6. September 1995.
- Lingnau, Hildegund: Perspectives on Lomé Cooperation. ECDPM Working Paper Nr. 12/1996.
- Lister, Marjory: The European Community and the Developing World. Role of the Lomé Convention 1988.
- Pietsch, Ursula: EU-Entwicklungspolitik nach Maastricht. In: AJPIIL 1995, S. 379 – 408.
- Price, Waterhouse: Post-Fidschi-Studie. Studies of the Causes of Delay in the Implementation of Financial and Technical Cooperation 1992.
- Rye, Olsen Gorm: The Determinants of European Aid to Sub-Saharan Africa after the Cold War: Two Theoretical Models. 8. EADI-Konferenz in Wien, 11. – 14. September 1996.
- Schmidt, Gert: Aid by Trade? Die handelspolitische EZA der EU. In: JEP Nr. 2 (1994), S. 183.
- Senghaas, Dieter: Hexagon-Variationen: Zivilisierte Konfliktbearbeitung trotz Fundamentalpolitisierung. In: Dopers, N. und T. Deibel (Hrsg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. Stiftung für Frieden und Entwicklung (1995), S. 37 – 55.
- 18e Rencontre annuelle des Représentants des Milieux économiques et sociaux ACP/UE, Bilan et perspectives du développement industriel dans les Etats ACP, DI 103/94fin (DEL. 4 – DECL. Fin.), Brüssel, 2. Dezember 1994.
- Annual Report of the ACP-EC Council of Ministers (1994): ACP-CE 2145/95 vom 20. Juli 1995.
- Centre de Développement industriel: Rapport annuel 1994, Résumé et résultats des activités. Doc. ACP-CDI/27/95.
- ECDPM: Decentralised Cooperation in Africa: Finding a New Balance, Programme Highlights 1996.
- EIB-Informationen Nr. 79, Februar 94, S. 2.
- Erläuternde Bemerkungen zur Revision von Lomé-IV und Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens zum Abkommen. Materialien, in Druck.
- EU-Positionspapier zu UNCTAD IX: Guidelines concerning the EU basic position on the Conference Agenda, Midrand/South Africa, 27. April – 11. Mai 1996. Dok. Nr. 4905/96 vom 13. Februar 1996.

- EU-Rat: EU-Guidelines for operational coordination vom 9. Juni 1994.
- Europaforum Brüssel: „Beyond Lomé IV – Rethinking the EU-relationship to ACP 2000“. 25./26. Jänner 1996.
- Europäische Kommission: Bericht über das Funktionieren des Stabex-Systems 1994. KOM(95)501 vom 26. Oktober 1995; La coopération financière dans le cadre des Conventions de Lomé. Bilan de l'aide à la fin de 1994, SEC(95)1021 vom 15. Juni 1995.
- Europäische Kommission: Bericht über die Durchführung der Aktionen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie (Durchführungszeitraum: 1994), KOM(95)191 endg. vom 12. Juli 1995.
- Europäische Kommission: Budgetisierung des Europäischen Entwicklungsfonds. Dok. Nr. 7648/94.
- Europäische Kommission: Evaluierung – Tätigkeitsbericht 1994. Dok. Nr. 4936/96 vom 12. Februar 1996.
- Europäische Kommission: Memorandum für das Europäische Parlament über die Tätigkeit der EU im Bereich der Menschenrechte. Dok. Nr. 4404/95 vom 24. Jänner 1995.
- Europäische Kommission: Mitteilung über die Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 „Horizonte 2000“. SEC(92)915 endg. vom 15. Mai 1992 sowie Art. 130x ff EG-V von Maastricht und Programm der konsekutiven Entwicklungsministerräte der EU (Verordnungen, Entschlüsse, Schlußfolgerungen zum Politikbereich der Entwicklungszusammenarbeit).
- Europäische Kommission: The Caribbean and the European Union. Juni 1995, DE 80, S. 54, 56.
- Europäische Kommission: Towards a FTA between the EU and South Africa. Commission Staff Paper, II/1996.
- Europäischer Rechnunghof: Sonderbericht Nr. 2/95 gemäß Art. 188c Abs. 4 (2), IV/1995.
- European Community Humanitarian Office: Jahresbericht 1994. KOM(95)47 endg. vom 22. Februar 1995.
- European Research Office: Europe's Preferred Partners? In: Lomé 2000, Debating Future Cooperation between Europe, Africa, the Caribbean and the Pacific, 1/1996.
- European Research Office: Lomé-Discussion Papers. Brüssel 1995.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung: Towards Coherence in North/South Policy: the Role of the EU. Heft D 9 1994.
- Give Fair Trade Bananas a Fair Chance: Liaison News, Nr. 11, Oktober 1995.
- IRELA-Reflexionsgruppe (Institut des Relations Europe/Amérique Latine): Ministerkonferenz San José XI und XII (Panama, 21.2.1995, Florenz 21.3.1996).
- Konferenz von Barcelona: Euro-mediterranes Partenariat, 4. Dezember 1995 – Aktionsplan.
- Lennkh, Georg: Abschlußstatement anlässlich der 8. EADI-Konferenz in Wien, 11. – 14. September 1996.
- Mitteilung von Kommissar Marin: SEC(94)754/3 vom 2. Mai 1994.
- Note à l'attention des Chefs de Délégation des pays ACP: Bilan synthétique des opérations FED 1995. DG VIII/7, 21. Februar 1996.

- OECD/DAC EU-Aid Review: Statistical Annex zu EU-Memorandum; Paris, 18./19. September 1995.
- OECD/DAC: Konzept der Süd-Süd-Kooperation. HLM – Preparatory Meeting, Paris, 18. Februar 1995.
- Overseas Development Institute: The Project on Aid Effectiveness in Africa (1996). In Druck.
- Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Events at Kibeho, nach den Ereignissen im Lager vom 16./17. April 1995, 19. Mai 1995.
- Unterzeichnung der Revision am 3./4. November 1995. Rede des AKP-Ko-Präsidenten (AM von Mauritius).
- Unterzeichnung der Revision am 3./4. November 1995. Rede von Kommissar de Pinheiro und Ratspräsident Solana.
- Weltbank: A Debt Reduction Fund for HIPC's. Memorandum to the Executive Directors, 17. September 1995.

Ursula Pietsch, Neudeggergasse 17/77, A-1080 Wien