

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Mir A. Ferdowsi (Hrsg.)

**Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung?
Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union**

Nr. 27/1999

FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT

am Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Mir A. Ferdowsi (Hrsg.)

**Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung?
Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union**

Nr. 27/1999

Die Beiträge sind überarbeitete und aktualisierte Fassungen von Vorträgen im Rahmen einer Wochenendtagung zum Thema, die von der Forschungsstelle Dritte Welt in Zusammenarbeit mit dem Evangelischen Forum München und der Europäischen Akademie Bayern am 13./14. November 1998 in München durchgeführt wurde.

ISSN 1430-6794

**Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2178-
9094/9099**

Inhaltsverzeichnis

Mir A. Ferdowsi

Die europäische Entwicklungspolitik: Eine retrospektive Betrachtung	4
--	----------

Robert Kappel

Die Entwicklungskooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten – Eine Bewertung der entwicklungs- politischen Folgen des Lomé-Modells	22
---	-----------

Gerhard Grohs

Die Europäische Union und die Menschenrechte in Afrika	45
---	-----------

Autoren:

Dr. Mir A. Ferdowsi, Akademischer Oberrat und Leiter der Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München

Prof. Dr. Robert Kappel, Professor für Politik und Wirtschaft in Afrika am Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig

Prof. Dr. Gerhard Grohs, emeritierter Professor für Soziologie am Institut für Ethnologie und Afrika-Studien der Universität Mainz und Lehrbeauftragter am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München

Mir A. Ferdowsi

Die europäische Entwicklungspolitik- Eine retrospektive Betrachtung

1. Einleitung

Seit der Unterzeichnung des ersten Vertrages zwischen der EG und 46 Staaten des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raumes (AKP-Staaten) im Februar 1975 in Lomé, der Hauptstadt von Togo, wurde dieser Vertrag nicht nur von EG-Staaten als „die bisher umfassendste und konkreteste Antwort auf Forderungen der Entwicklungsländer im Nord-Süd-Dialog“ bezeichnet.¹ Auch seitens der Repräsentanten der AKP-Staaten wurde der Vertrag als „eine wichtige Etappe auf unserem Weg in die Richtung auf die Schaffung einer weltweiten wirtschaftlichen Neuordnung“ gepriesen.² Diese politisch wie publizistisch hochgespielten Erwartungen waren allerdings auch begleitet von sehr kritischen Stimmen: Sie reichten von der Bewertung des Vertrages als „Alter Wein in neuen Schläuchen“ oder als „ein Schluck Wasser, der die neokoloniale Pille besser runter schlucken läßt“ bis hin zu dem Vorwurf, bei dem Vertrag handele es sich ausschließlich um einen „Übergang von kolonialem Bilateralismus zum neokolonialen Multilateralismus“.

Im folgenden sollen zunächst die Vorläufer der Lomé-Verträge schlaglichtartig skizziert werden. In einem zweiten Abschnitt werden jene internationalen politischen Rahmenbedingungen erläutert, die nicht unwesentlich zum Abschluß des ersten Lomé-Vertrages beigetragen haben. In einem dritten und abschließenden Teil sollen die Schwerpunkte der bisherigen vier Abkommen kurz dargestellt werden.

2. Von Jaunde I zur Arusha II - Die Politik der Assozierung

Obgleich der Beginn einer gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik gemeinhin erst später angesetzt wird, wurde die Zusammenarbeit zwischen der EWG und den „überseeischen Ländern“ schon 1957 in der Präambel des EWG-Vertrages verankert und in sechs Artikeln (131-136) grundsätzlich bestimmt.

Anlaß war die Tatsache, daß zu Beginn der Vertragsverhandlungen über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die westeuropäisch-afrikanischen Beziehungen von kolonialer Herrschaft und mehr oder weniger offen ausgetragenen Kämpfen der

¹ So der damalige Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Rainer Offergeld, zitiert nach Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 66, Bonn 1980, S. 5.

² So der senegalesische Ministerpräsident Abdou Diouf, zitiert nach der Rede des senegalesischen Finanz- und Wirtschaftsminister Babaca Ba, amtierender Präsident des Ministerrates der AKP-Länder, am 28. Februar 1975 anlässlich der Unterzeichnung des Vertrages in Lomé, in: Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 48, Bonn 1975, S. 72.

afrikanischen Kolonien um ihre politische Unabhängigkeit gekennzeichnet waren.³ Frankreich, Belgien, Italien und die Niederlande besaßen noch Kolonien und Treuhandgebiete. Der größte Teil dieser überseeischen Gebiete waren allerdings französische Kolonien, die von der Assoziierung mit Frankreich abhängig waren. Der ökonomische Hintergrund bestand darin, daß die Kolonien selbst die mit Frankreich vereinbarten Aufwendungen für Infrastruktur und Landwirtschaft nicht erbringen konnten, so daß der französische Staat die notwendigen Mittel bereitstellen mußte⁴. Die Kosten des Kolonialhandels erwiesen sich allerdings als zu hoch für das durch die Kolonialkriege in Indochina und Algerien ohnehin stark belastete französische Budget.

Die Vorteile einer Assoziierung der afrikanischen Kolonien mit der EWG waren für Frankreich offenkundig einseitig, da

- mit der Einrichtung eines Europäischen Entwicklungsfonds zusätzliche Finanzierungsmittel für die Entwicklung der Überseegebiete bereitgestellt würden;
- aus der Erweiterung der Absatzmärkte für die kolonialen Rohstoffe und Agrarprodukte ein höheres Devisenaufkommen für die Franc Zone, d.h. für Frankreich resultieren würde und schließlich,
- weil die geschützten Absatzmärkte der französischen Industrien in den Überseegebieten aufgrund ihrer guten kommerziellen und kulturellen Beziehungen für die französische Industrie erhalten bleiben würden.

Vor allem aus diesem Grunde standen insbesondere die Niederlande und die Bundesrepublik diesem Vorschlag Frankreichs reserviert gegenüber:

- Die Niederlande, weil sie eine Diskriminierung der eigenen Kolonialgebiete befürchteten;
- Die Bundesrepublik, weil zum einen ihre Handelsprioritäten in der Dritten Welt bei Lateinamerika und Asien lagen und zum anderen sie auch nur den Anschein einer Unterstützung der französischen Kolonialpolitik zu vermeiden suchte. Außerdem hätte eine solche Regelung ihr damaliges Prinzip gefährdet, die Vergabe von Entwicklungshilfe gemäß der Hallstein-Doktrin an politisches Wohlergehen der Empfängerländer in der Frage der deutschen Wiedervereinigung und der Nichtanerkennung der DDR zu binden.

³ Ausführlicher hierzu siehe u.a. Wolfgang Dietrich: Periphere Integration und Frieden im Weltssystem. Ostafrika, Zentralamerika und Südostasien im Vergleich, Wien 1998.

⁴ Siehe hierzu Stefan Brüne: Die französische Afrikapolitik. Hegemonialinteressen und Entwicklungsanspruch, Baden-Baden 1995.

Nur die Einigung der europäischen Regierungen darüber, daß den afrikanischen Reformpolitikern der Rücken gestärkt und den Revolutionären der Wind aus den Segeln genommen werden sollte, ließ letztlich die ökonomischen Erwägungen in den Hintergrund treten. Als Ergebnis der Assoziierungsverhandlungen wurden Handelspräferenzen vereinbart und ein europäischer Entwicklungsfonds eingerichtet. Über das zukünftige Verhältnis heißt es in Art. 131, Abs. 2,3:

„Ziel der Assoziierung ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft. Entsprechend den in der Präambel dieses Vertrages aufgestellten Grundsätzen soll die Assoziierung in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung entgegenzuführen“.

Dieses Ziel sollte vornehmlich durch die Öffnung des westeuropäischen Marktes sowie durch finanzielle und technische Hilfeleistungen erreicht werden. Die einzelnen Bestimmungen wurden am 25. März 1957 in einem Durchführungsabkommen niedergelegt, das für die Zeit zwischen dem 1. Januar 1958 und dem 31. Dezember 1962 gelten sollte. Als am 31. Dezember 1962 das Durchführungsabkommen auslief, hatte sich auch der politische Hintergrund erheblich verändert. Fast alle der EWG-assoziierten Gebiete - die meisten lagen in Afrika - waren inzwischen unabhängige Staaten geworden. Sie waren – abgesehen von Neuguinea - an einer Fortsetzung der Assoziierung interessiert.

Auch unter den EWG-Staaten selbst bestand weitgehende Einigkeit über die Fortsetzung der Assoziierungspolitik, wenn auch auf einer neuen vertraglichen Grundlage. Ein Assoziierungsabkommen schien dabei die beste Möglichkeit zu sein, die ökonomischen Bindungen zu stabilisieren und den afrikanischen Staaten gleichzeitig die Gelegenheit zur Bestätigung ihrer Souveränität und Unabhängigkeit zu geben. Aus der Blickrichtung der europäischen Gemeinschaft kam es nicht darauf an, neue Einflußzonen zu schaffen, sondern alte Einflußbereiche ohne künftige politische Bevormundung bestehen zu lassen.

Die Verhandlungen über ein neues Assoziierungsabkommen hatten 1961 mit einer Botschafter-Konferenz begonnen und endeten am 20. Juli 1963 in Jaunde (Kamerun), das auch den Namen für den Vertrag gab, der zwischen der EWG, Madagaskar und 18 afrikanischen Staaten (AASM-Staaten)⁵ unterzeichnet wurde, am 1. Juni 1964 in Kraft trat und für 5 Jahre gelten sollte. Wie 1957 spielte Frankreich auch jetzt die dominierende

⁵ Der „Association of African States and Madagaskar“ (AASM) gehörten folgende Staaten an: Burundi, Dahomey, Demokratische Republik Kongo (Brazzaville), Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Madagaskar, Mali, Mauretaniens, Niger, Obervolta, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tschad und die Zentralafrikanische Republik.

Rolle, was sich vor allem aus seiner dreifachen Funktion als Vertreter eigener Interessen, inoffizieller Berater der Assoziierten sowie Vermittler zwischen den afrikanischen Staaten und den anderen EWG-Mitgliedern erklären läßt.

Zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der assoziierten Staaten während der fünfjährigen Laufzeit wurde ein Betrag von 730 Mio. Dollar zur Verfügung gestellt: Davon sollten über den EEF 620 Mio. in Form nichtrückzahlbarer Zuschüsse, 46 Mio. in Form von Darlehen zu Sonderbedingungen und 64 Mio. in Form von Darlehen durch die Europäischen Investitionsbank gewährt werden.

Ein bedeutendes Merkmal des neuen Assoziierungsabkommens bestand darin, daß diese finanzielle Hilfe für Maßnahmen verwendet werden sollte, die direkt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten beitragen sollte, z.B. die Finanzierung von Maßnahmen, die der Rationalisierung dienen. Außerdem sollten Vorschüsse geleistet werden, um die Folgen von zeitweiligen Weltmarktpreisschwankungen auszugleichen.

Am 29. Juli 1969 wurde in Jaunde ein neues Abkommen zwischen der EWG und den 18 AASM-Staaten unterzeichnet (Jaunde II). Sein Inkrafttreten verzögerte sich bis zum 1. Januar 1971. Als Ziel wird in den Leitlinien des Vertrages⁶ von den Vertragsparteien gefordert

- die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit ihrer Entwicklung,
- die Förderung der regionalen Zusammenarbeit in Afrika,
- die Einleitung von Maßnahmen zur Förderung des Handels und
- die Verbesserung und Stabilisierung der Regelungen zur Einfuhr von Agrarerzeugnissen der AASM in die EWG.

Die EWG stellte den assoziierten Staaten für die Laufzeit des Abkommens einen Betrag von 900 Mio. Dollar zur Verfügung, davon 748 Mio. als Zuschüsse, 80 Mio. als Sonderdarlehen und zusätzlich 90 Mio. als Normaldarlehen des Europäischen Investitionsbank.

Waren bei Jaunde I und II vor allem die frankophonen Staaten Afrikas der EWG assoziiert worden, begannen Mitte der 60er Jahre auch afrikanische, dem Commonwealth angehörende Staaten, sich um engere Beziehungen zur EWG zu bemühen. So kam es am 26. Juli 1968 in Arusha (Tanzania) zur Unterzeichnung eines Abkommens mit den drei Staaten der afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft Kenia, Tanzania und Uganda. Da es zeitlich mit dem Jaunde II-Vertrag gekoppelt war, mußten allerdings im Juli wieder neue

⁶ Abgedruckt in European Yearbook, Vol. XVII/1969, Den Haag 1971, S. 521-587.

Verhandlungen aufgenommen werden. Am 24. September 1969 kam es in Arusha erneut zur Unterzeichnung eines Vertrages - Arusha II -, der am 1. Januar 1971 in Kraft trat und für 5 Jahre gelten sollte.

Es würde den Rahmen sprengen wollte man hier ausführlicher auf die inhaltliche Ausgestaltung der Verträge und deren Ergebnisse eingehen. Festzuhalten bleibt aber, daß die Bilanz dieser Vorläufer der Lomé-Verträge aus der Sicht der afrikanischen Länder eher enttäuschend ausfiel:⁷

Weder hatten sich aufgrund der Verträge die Exporte in die EWG-Staaten erhöht, noch hatte sich an der Handelsstruktur zwischen den Staaten Westeuropas und Afrikas etwas geändert.

Insgesamt konnten die Staaten zwar ihre Exporte in die EWG bis 1974 von 914 Mio. im Jahr 1958 auf eine Summe von 3,3 Mrd. Dollar erhöhen, doch es muß berücksichtigt werden, daß allein 50% der Exporte in die EWG aus Zaire und der Elfenbeinküste kamen, während Tschad, Obervolta und Mali zusammen insgesamt nur einen Anteil von 2% an diesen Exporten aufweisen konnten.

Auch die gewährten Zollpräferenzen führten nicht zu einer Erhöhung der Importe der assoziierten Staaten in die EWG, ganz im Gegenteil. Hatte deren Anteil im Jahr 1960 noch 12,6% betragen, so verringerte er sich 1972 auf 9,06% und betrug 1974 ganze 7,47%.

Auch die finanzielle und technische Zusammenarbeit hinsichtlich der Diversifikation der Exportstruktur und Abbau von Monokulturen blieben ohne Folgen. Noch bis 1972 bestand der Export der assoziierten Staaten bis zu 62,8% aus Agrarerzeugnissen, der Rest setzte sich vor allem aus Kupfer, Eisenerz, Rohholz und Phosphaten zusammen.

Dasselbe gilt für die handelspolitischen Effekte der gewährleisteten Gegenpräferenzen für EWG-Waren. Zwar exportierte die EWG 1974 Waren im Wert von 2,178 Mrd. in die afrikanischen Staaten, doch ging der Anteil dieser Staaten am Gesamtexport der EWG in Entwicklungsländer von 12% 1958 auf 8,4% 1974 zurück.

Schon lange vor Ablauf der auf 5 Jahre befristeten Abkommen von Jaunde II und Arusha II waren innerhalb der EWG wiederum Entwicklungen eingetreten, die eine gründliche Neuordnung der Assoziierungspolitik notwendig machten.

⁷ Ausführlicher hierzu siehe Hella Gerth-Wellmann: Die AKP-EG-Abkommen von Lomé. Bilanz und Perspektiven, München 1979, S. 107-117.

Am 22. Januar 1972 war die Gemeinschaft durch den Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands erweitert worden. Insbesondere der Beitritt Englands legte eine Neufassung der Assoziierungspolitik nahe, da ein Kooperationsmodus für die dem Commonwealth angehörenden Entwicklungsländer gefunden werden mußte. Die rechtliche Grundlage hierfür war das Protokoll 22 des Beitrittsvertrages der drei neuen Mitglieder, das weiteren 20 ehemaligen Kolonien Großbritanniens in Afrika, in der Karibik und im Pazifik die Aufnahme in das Assoziierungssystem der EWG grundsätzlich ermöglichte. So kam es, daß bei der Aufnahme der Verhandlungen über eine Verlängerung von Jaunde- und Arusha-Verträgen im Juli bzw. Oktober 1973 die Vertreter von 9 EG-Staaten 46 AKP-Staaten gegenüber saßen. Doch der äußere Anschein trügt: Formal waren es nur zwei Parteien, die miteinander verhandelten, da beide Seiten mit jeweils einheitlichen Verhandlungspositionen auftraten. Das aber bedeutete, daß parallel zu den Hauptverhandlungen beide Seiten jeweils in gesonderten Treffen ihre Verhandlungsführung abstimmen mußten - ein Problem vor allem für die 46 AKP-Staaten, die dafür zwischen Januar und Juli 1975 493 Sitzungen auf Botschafter- bzw. Expertenebene benötigten.⁸

So zeitraubend eine solche Prozedur auch war, sie hatte doch den Vorteil, daß die einzelnen AKP-Staaten nicht gegeneinander ausgespielt werden konnten. Allerdings war das AKP-Lager keineswegs durch Einigkeit geprägt, sondern durch

- Bedenken der 18 afrikanischen Staaten und Madagaskar (Jaunde-Staaten), durch die Vergrößerung der Assoziierung ihre „Vorteile“ einzubüßen;
- Vorbehalte einiger afrikanischer Commonwealth-Staaten gegen das „neo-koloniale Jaunde-Modell“ und
- Befürchtungen einiger Staaten, infolge einer Sonderbeziehung zur EG den eigenen politischen und wirtschaftlichen Spielraum einzuschränken und sich unsolidarisch dem Rest der Entwicklungsländer gegenüber zu verhalten.

Aufgrund diese Bedenken und der Interessendisharmonie innerhalb der AKP verliefen die Verhandlungen schleppend, bis es am 25./26. Juli 1974 auf der gemeinsamen Ministerkonferenz in Kingston (Jamaika) zum politischen Durchbruch und am 1. Februar 1975 zur endgültigen Einigung kam. Der Vertrag wurde am 28. Februar 1975 in Lomé unterzeichnet.

Daß es den AKP-Staaten gelang, den EG-Staaten wichtige Zugeständnisse abzurufen, lag nicht zuletzt an der allgemeinen internationalen Wetterlage, die sich Ende 1973 wieder

⁸ Ausführlicher hierzu siehe Peter J. Opitz: Die Verträge von Lomé, in: Mir A. Ferdowski (Hrsg.): Die Verträge von Lomé zwischen Modell und Mythos, München 1983, S. 38-40.

verschärft hatte. Für eine solche Interpretation spricht, daß, wie der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt, Jürgen Wischniewski, in einer Rede am 12. Februar 1975 in Bonn beteuerte, ein solches Ergebnis wie es 1975 zustande kam, keineswegs von Beginn an intendiert bzw. absehbar war. Denn zur Diskussion standen drei verschiedene Möglichkeiten:

- der Anschluß der neuen Commonwealth Länder an die bestehende Assoziation á la Jaunde;
- der Abschluß eines besonderen Assoziationsvertrages;
- oder schlicht ein Handelsvertrag.⁹

3. Die Krise der „Entwicklungspolitik“ und die Forderung nach der Errichtung einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“

Eine Reihe von Indizien deutet darauf hin, daß insbesondere die Verabschiedung der Erklärung und des Aktionsprogramms zur Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung durch die 6. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen mit Stimmenmehrheit der Dritt-Welt-Staaten – sie enthielt einige der für eine Reorganisierung der Weltwirtschaft notwendigen Maßnahmen -¹⁰ erheblich zum Umdenken hinsichtlich der vertraglichen Ausgestaltung der EU-AKP-Beziehungen beigetragen hat. Betrachtet man den historischen Zusammenhang, in dem die Diskussion um die NWWO stattfand, so treten die folgenden Faktoren deutlich hervor: Noch bei Erlangung der Unabhängigkeit herrschte zunächst allenthalben der Glaube, daß viele Probleme der jungen Staaten vornehmlich eine Funktion ihrer bisherigen politischen Abhängigkeit gewesen waren und sich mit Erreichen der Unabhängigkeit, der vollen Teilnahme an den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und mit Unterstützung einer Reihe regionaler und internationaler Entwicklungsprogramme die wirtschaftliche Situation rapide verbessern würde. Am Ende der sechziger Jahre hatten sich diese Hoffnungen zerschlagen.

Trotz der florierenden Weltwirtschaft sowie bi- und multinationaler Hilfsprogramme hatte sich nicht nur das Wohlstandsgefälle zwischen den Industrieländern und der Masse der Entwicklungsländer vertieft, die wirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer blieb weiterhin katastrophal. Die regionalen und internationalen Entwicklungsprogramme und generell die Mechanismen des internationalen Wirtschaftssystems hatten nicht das erreicht, was sie zu

⁹ Zitiert nach Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 48, Bonn 1975, S. 60.

¹⁰ Ausführlicher hierzu siehe u.a. Volker Matthies: Neue Weltwirtschaftsordnung. Hintergründe – Positionen – Argumente, Opladen 1980 sowie Mir A. Ferdowsi: Die Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO), in: Helmut Volger (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, München 1999 (i.E.).

versprechen schienen: Die 1961 mit hohen Erwartungen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündete erste Entwicklungsdekade erwies sich ebenso als Fehlschlag wie die im August 1961 von der Kennedy-Administration mit großem Enthusiasmus kreierte „Allianz für den Fortschritt“ zwischen den Vereinigten Staaten und Lateinamerika. Die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen machte nach einem vielversprechenden Anfang im Jahre 1964 während der folgenden zweiten Konferenz (1968) kaum Fortschritte und erhöhte nur noch die Frustration der Entwicklungsländer.¹¹

Nicht nur bei den jungen Staaten verbreitete sich die Einsicht, daß die internationalen Mechanismen und Strukturen, durch die die Staaten der Dritten Welt mit den Industrieländern verbunden waren, sich als unfähig erwiesen hatten, ihren spezifischen Interessen gerecht zu werden. Insbesondere die sich verschlechternden Austauschverhältnisse infolge der stetig sinkenden Rohstoffpreise einerseits und steigender Preise für Industriegüter andererseits (terms of trade) weckten die Kritik am bestehenden Weltwirtschaftssystem. Bei den neuen Staaten begann sich daher die Ansicht zu verfestigen, daß dieses System nicht für, sondern gegen sie arbeitete oder sie zumindest als die wirtschaftlich Schwächeren erheblich benachteiligte.

Die Folge war, daß die Forderungen nach grundlegenden Eingriffen und Umstrukturierungen zugunsten der Entwicklungsländer im Rahmen einer noch zu schaffenden Neuen Weltwirtschaftsordnung immer vernehmbarer wurden.

Dem wachsenden Selbstbewußtsein der Länder der Dritten Welt und der Durchsetzung der Erklärung zur Errichtung einer NWWO im Rahmen der VN gingen allerdings eine Reihe von politischen Entwicklungen und Gruppenbildungen innerhalb der Dritten Welt voraus. Hierzu gehört sicherlich die Entstehung der „Gruppe der 77“¹², die in den folgenden Jahren zum Wortführer dieser Forderungen avancierte.

Ihren Forderungen schloß sich Anfang der 70er Jahre auch die „Bewegung der Blockfreien“ an, die sich seit dem Treffen von Bandung 1955 und ihrer offiziellen Gründung in Belgrad 1961 zu einer der einflußreichsten Interessenvertretungen (pressure groups) der Dritten Welt entwickelt hatte.¹³

¹¹ Siehe hierzu Mir A. Ferdowsi: UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD), in: Volger, (Anmerkung 10).

¹² Siehe hierzu Mir A. Ferdowsi: Die Gruppe der 77, in: Volger, (Anmerkung 10).

¹³ Ausführlicher hierzu siehe Volker Matthies: Die Blockfreien. Ursprünge. Entwicklung. Konzeption, München 1985.

Die hervorstechende Manifestierung dieses Wandels findet sich wohl in der „ Erklärung über Blockfreiheit und wirtschaftlichen Fortschritt“¹⁴ der 3. Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Blockfreienbewegung in Lusaka/Sambia 1970 und die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten

„(i) den Geist der Self-Reliance zu pflegen und zu diesem Zweck eine entschiedene Politik zur Organisation des eigenen sozio-ökonomischen Fortschritts einzuschlagen und ihr den Rang eines vorrangigen Aktionsprogramms einzuräumen; (ii) ihre Rechte zur Sicherung der bestmöglichen Ausnutzung der natürlichen Ressourcen in ihren Hoheitsgebieten und den angrenzenden Meeren voll auszuüben und ihre Verpflichtung dazu für die Entwicklung ihrer Völker zu erfüllen; (iii) die wirtschaftlichen Beziehungen zu den anderen Nationen auszubauen und zu diversifizieren, um so eine echte Interdependenz zu fördern“. Ferner „die gegenseitige Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern zu fördern, um deren nationalen Bestrebungen um Stärkung ihrer Unabhängigkeit Kraft zu verleihen; ... Kooperations und Integrationsbewegung zwischen den Entwicklungsländern auf subregionaler und interregionaler Ebene im größtmöglichen Ausmaß, zu intensivieren und auszuweiten.“¹⁵

Daß es allerdings erst im Jahre 1974 zur Präsentation einer konzeptionell kompakten und politisch massiven Forderung der Staaten der Dritten Welt nach einer Neuordnung der Weltwirtschaft kam, hängt mit einer Reihe ökonomischen wie politischen Faktoren zusammen, deren wesentlichster zum einen die Energiekrise 1973/74 und der Erfolg der OPEC war, Erdöl als Instrument zur Erlangung wirtschaftlicher und politischer Macht einzusetzen. Zum anderen trug auch die Gewichtsverlagerung innerhalb der VN weg von den Fragen des Ost-West-Konflikts hin zu der Nord-Süd-Problematik dazu bei. Denn im Zuge der Dekolonisation weiter Teile Asiens und Afrikas in den sechziger Jahren traten immer mehr junge Staaten der Dritten Welt den Vereinten Nationen bei und machten diese in wachsendem Maße zu einem politischen Forum, auf dem sie ihre spezifischen Interessen und Anliegen diskutierten und verhandelten. Nach dem Prinzip des „Ein Staat - Eine Stimme“ konnte insbesondere die VN-Vollversammlung im Laufe der Zeit von den Staaten der Dritten Welt dominiert werden.

Ungeachtet der unterschiedlichen Bewertungen dieser Entwicklungen ist unbestreitbar, daß die sogenannte „Ölkrise“ den Zeitpunkt für die Forderung nach einer NWWO mitbestimmte. Denn im Gegenzug zu der von den USA für Februar 1974 in Washington einberufenen Energiekonferenz forderte der amtierende Präsident der Blockfreien Bewegung, der algerische Staatschef Boumedienne die Einberufung einer Sonderkonferenz der VN-Generalversammlung über Rohstoffe und Entwicklung, die dann als 6. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen vom 9. April bis 2. Mai 1974 abgehalten und bei der die Erklärung und das Aktionsprogramm zur Errichtung einer

¹⁴ Abgedruckt in: Khan M.Khushi/Volker Matthies (Hrsg.): Collective Self-Reliance: Programme und Perspektiven der Dritten Welt. München/London 1978, S. 77-88.

¹⁵ Ebd., S. 78.

neuen internationalen Wirtschaftsordnung¹⁶ verabschiedet wurden. Die wesentlichsten Forderungen der „Erklärung“ (E) und des „Aktionsprogramms“ (A) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- „souveräne Gleichheit der Staaten, Selbstbestimmung aller Völker, Unzulässigkeit des Gebietserwerbs durch Gewalt, territoriale Unversehrtheit und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten“ (E: 4 a);
- „jedes Land hat das Recht, das wirtschaftliche und soziale System anzunehmen, das es für seine eigene Entwicklung als am besten geeignet erachtet; es darf deshalb nicht diskriminiert werden“ (E: 4 d);
- „volle und ständige Souveränität jedes Staates über seine natürlichen Hilfsquellen ... einschließlich des Rechts der Verstaatlichung ... oder der Eigentumsübertragung an seine eigenen Staatsangehörigen“ (E: 4 e);
- „Regelung und Überwachung der Tätigkeit transnationaler Gesellschaften durch Maßnahmen im Interesse der Volkswirtschaft der Länder, in denen derartige Gesellschaften tätig sind, und zwar auf der Grundlage der uneingeschränkten Souveränität“ (E: 4 g; A: V, a-e);
- „gerechte und faire Relationen zwischen den Preisen von Rohstoffen ... die von Entwicklungsländern ausgeführt werden und den Preisen von Rohstoffen, Grundstoffen ... die von ihnen eingeführt werden“ (E: 4 j; A: I.1.d);
- „Ausdehnung der aktiven Hilfe an Entwicklungsländer ... ohne irgendwelche politischen oder militärischen Bedingungen“ (E: 4 k);
- „präferentielle und nicht auf Gegenseitigkeit beruhende Behandlung von Entwicklungsländern“ (E: 4 n);
- „Zugang zu den Errungenschaften der modernen Technologie für die Entwicklungsländer ... und Schaffung einer einheimischen Technologie ... nach Verfahren, die ihren Volkswirtschaften entsprechen“ (E: 4 p; A: IV. a-e);
- „Stärkung ... der wirtschaftlichen, kommerziellen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit der Entwicklungsländer hauptsächlich auf der Grundlage von Präferenzen“ (E: 4 s; A: VII 1. a-h);
- „Zulassung von Rohstofferzeugerkartellen“ (E: 4 t; A: I.1.c);
- „Beschleunigte Ausarbeitung von Grundstoffabkommen..., um die Weltmärkte für Roh- und Grundstoffe soweit erforderlich zu regulieren und zu stabilisieren (A: 1.1. a iii) und

¹⁶ Abgedruckt in: Rainer Jonas/ Manfred Tietzel (Hrsg.): Die Neuordnung der Weltwirtschaft, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 214-232.

Ausarbeitung eines integrierten Gesamtprogramms für eine umfassende Reihe von Grundstoffen, an denen die Entwicklungsländer ein Exportinteresse haben“ (A: I.3. a iv);

- „Errichtung von Marktausgleichslagern (buffer stocks) im Rahmen von Grundstoffabkommen... mit dem Ziel der Begünstigung der erzeugenden und verbrauchenden Entwicklungsländer und der Leistung eines Beitrags zur Erweiterung des Welthandels insgesamt“ (A: I.3. a xi);
- Verbesserung des Zugangs zu den Märkten in den entwickelten Ländern durch schrittweise Beseitigung von tarifären und nicht-tarifären Hemmnissen und restriktiven Geschäftspraktiken (A: I.3. a ii);
- Reform des Welternährungssystems (A: II. 1. a-i);
- „Maßnahmen zur Entwicklungsfinanzierung und zur Überwindung der Zahlungsbilanzkrisen der Entwicklungsländer ...“ (A: II. 2. a-i);
- Förderung der „Industrialisierung der Entwicklungsländer“ (A: III. a-d);
- „Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen bei der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. ...“, insbesondere der „Tätigkeit der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung ...“ (A: IX 1-8).

„Erklärung“ und „Aktionsprogramm“ enthalten ferner in einem Sonderprogramm (Teil X) eine Reihe von Forderungen hinsichtlich der am wenigsten entwickelten (und am schwersten betroffenen) Länder (LLDC) etwa die nach:

- Warenhilfe einschließlich Nahrungsmittel (3.c);
- langfristigen Lieferkrediten zu günstigen Bedingungen (3.d);
- Herstellung einer Verbindung (link) zwischen der Schaffung von Sonderziehungsrechten und der Entwicklungshilfe (3.g);
- Übereinkünften über Schuldenerlaß, Moratorien oder Umschuldung (3.i).

Die Forderung nach einer NWWO war für die Industrieländer zweifellos eine gewichtige politische und wirtschaftliche Herausforderung, weil sie in Kern auf eine Änderung des überkommenen Nord-Süd-Verhältnisses zugunsten der Interessen der Entwicklungsländer abzielte und damit die althergebrachte Privilegien der Industrieländer in Frage stellte.

Ohne hier näher auf die entwicklungspolitische und ökonomische Solidität diese Forderungen eingehen zu können¹⁷, läßt sich hinsichtlich der EG-Dritte-Welt-Beziehungen

¹⁷ Ausführlicher hierzu siehe u.a. Johan Galtung: Arme Länder gegen reiche; arme Menschen gegen reiche: Wem wird die Neue Weltwirtschaftsordnung nützen? In: Dieter Senghaas (Hrsg.): Kapitalistische Weltökonomie. Kontroversen über ihren Ursprung und ihre

feststellen, daß die EG-Staaten versuchten, im Rahmen der bereits seit Juli 1973 laufenden eigenen Verhandlungen dieser Tendenz entgegen zu wirken, zugleich jedoch den Forderungen der Dritten Welt ein wenig entgegen zu kommen. Ob dabei auch Motive wie „divide et impera“ eine Rolle gespielt haben, kann hier nicht diskutiert werden.¹⁸ Festzuhalten bleibt, daß das nach zweijährigen Verhandlungen im Februar 1975 schließlich erzielte Ergebnis mit 46 AKP-Staaten - laut Präambel des Lomé I-Abkommens „ein Schritt in die Richtung einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung“ - im wesentlichen in Vereinbarungen über Handels-, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit bestand.

4. Die Verträge von Lomé

4.1. Handelspolitische Zusammenarbeit

Angesichts der Tatsache, daß ein großer Teil der Exporte der AKP-Staaten in die EG geht, sollten über handelspolitische Zusammenarbeit gemäß der Vorstellung „Hilfe durch Handel“ Entwicklungsimpulse gegeben werden. Diese Entwicklungsimpulse sollten durch dreierlei Maßnahmen gewährleistet werden:

- Allen Produkten aus den AKP-Staaten, mit Ausnahme jener landwirtschaftlichen Produkte, für die die EG gemeinsame Marktordnungen beschlossen hatte (dies waren Zucker, Bananen, Rum, Rindfleisch und Reis), wurde freier Zugang gewährt. Insgesamt könnten nach Darstellungen der Kommission 99,4 bis 99,6% aller Exporte aus den AKP-Staaten zoll- und kontingentfrei importiert werden. Hierbei würde auch auf Gegenpräferenzen verzichtet; statt dessen galt das Prinzip der Meistbegünstigung, d.h. Handelsvereinbarungen der AKP-Staaten mit Dritten dürften nicht günstiger sein als die Regelungen, die für die Importe aus der EG bestanden;
- Die zweite Maßnahme und neu gegenüber den Jaunde-Verträgen war der sogenannte kumulative Ursprung. Diese Maßnahme sollte verschiedene Bearbeitungsstufen eines Produkts in verschiedenen Staaten der AKP ermöglichen. Sie diene ferner zur Förderung und Intensivierung der Süd-Süd-Beziehungen. Ferner gehören hierzu eine Reihe von Maßnahmen zur Ausbildung von Fachkräften für den Außenhandel, die Verbreitung von Handelsinformationen sowie die Beteiligung der AKP-Staaten an Fachausstellungen und Messen.

Entwicklungsdynamik. Frankfurt am Main 1979, S. 337-375 sowie Rainer Tetzlaff: Perspektiven und Grenzen der Neuen Weltwirtschaftsordnung, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Band 1: Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien – Strategien – Indikatoren. Hamburg 1982, S. 273-291.

¹⁸ Siehe hierzu Wolfgang Dietrich (Anmerkung 3, S. 43-94) der das Vertragswerk von Lomé als „Enkel“ der Berliner Konferenz“ ansieht.

- Ein weiterer Schwerpunkt in diesem Bereich - von Beobachtern, aber auch von Politikern, als Glanzstück des Abkommens und zugleich als eine wesentliche Neuerung in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gewürdigt- ist das sog. System der Exporterlösstabilisierung (STABEX), das als Ersatz für das als zu dirigistisch empfundene Rohstoffprogramm der NWWO dienen sollte.

Wohl auf Drängen des tanzanischen Präsidenten Julius Nyerere gegenüber dem deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt kam es zur Aufnahme eines weiteren Systems, das die Sicherung der Exporterlöse einiger Bergbauerzeugnisse - Kupfer, Phosphate, Mangan, Bauxit, Aluminiumoxyd, Zinn, Schwefelkiesabbrände und Eisenerz - zur Aufgabe hatte, kurz SISMIN oder MINEX genannt. Das System dient sowohl den Versorgungsinteressen der Gemeinschaft wie auch jenen AKP-Staaten, die, wie etwa die Kupferproduzenten Zaire und Sambia, besonders stark auf die Ausfuhr mineralischer Rohstoffe angewiesen sind.¹⁹

4.2. Industrielle Zusammenarbeit

Ziel der Zusammenarbeit im Industriebereich war, darauf hinzuwirken, den Anteil der AKP-Staaten an der Weltindustrieproduktion von damals 7% auf 25% im Jahre 2000 zu steigern.²⁰ In diesem Bereich wurden fast alle Forderungen der Dritte-Welt-Staaten innerhalb des Nord-Süd-Dialogs im Rahmen von UNCTAD und UNIDO mit aufgenommen und in dem Vertrag als Grundlage der Zusammenarbeit festgeschrieben. Die Ziele umschreibt Art. 26 wie folgt:

- Ausbau und Diversifizierung der Industrien der AKP-Staaten,
- Förderung neuer Beziehungen im industriellen Bereich,
- Ausbau der Verbindungen zwischen der Industrie und den übrigen Wirtschaftsbereichen,
- Erleichterung des Technologietransfers und Hilfe bei der Entwicklung angepasster Technologien,
- Förderung der industriellen Exporte der AKP-Staaten auf die Auslandsmärkte.

Art. 66 des Vertrages enthielt ferner eine

„Erleichterung der allgemeinen industriellen Entwicklung der AKP-Staaten, vor allem ihrer Fertigwarenprodukte, durch angemessene Berücksichtigung ihres

¹⁹ Ausführlich zu beiden Systemen siehe den Beitrag von Kappel in diesem Band.

²⁰ Ausführlicher hierzu siehe Hella Gerth-Wellmann/Dorothee Kayser: Die industrielle Zusammenarbeit zwischen der EG und den AKP-Staaten im Rahmen der Lomé-Politik. Empirische Analyse und Versuch einer Einschätzung, Köln 1980.

spezifischen Bedarfs bei der Formulierung der Politik zur Anpassung der Industriestrukturen der Gemeinschaft an weltweite Veränderungen.“

4.3. Landwirtschaftliche Zusammenarbeit

Obgleich in allen AKP-Staaten der größte Teil der Bevölkerung auf dem Lande lebt, und insbesondere in den zahlreichen afrikanischen Staaten die Nahrungsmittelversorgung überaus prekär war, fand im Lomé I-Abkommen der landwirtschaftliche Bereich keine spezielle Erwähnung.

Erst der Lomé II-Vertrag erhielt einen eigenen Titel über landwirtschaftliche Zusammenarbeit erhielt. Es scheint, daß die sich dramatisch verschlechternde Ernährungssituation in vielen Teilen der Welt ebenso wie die von Weltbankpräsident McNamara initiierte Diskussion über Grundbedürfnisse und integrierte ländliche Entwicklung auch in den EG-Staaten zu der Überzeugung geführt hatte, daß eine langfristig erfolgreiche Entwicklung nur auf der Grundlage einer gesunden Landwirtschaft möglich ist. Dieser Teil des Vertrages enthielt einen Katalog von Maßnahmen, die insbesondere auf bäuerliche Familienbetriebe und Genossenschaften abgestellt sein sollten, und die über Bewässerungsvorhaben, Maßnahmen im Bereich der angewandten Ackerbau- und Tierzuchtforschung bis hin zum Vorhaben zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur reichen (Art. 84). Ebenso wie bei der industriellen Zusammenarbeit wurde hier auch die Errichtung eines technischen Zentrums für Zusammenarbeit in der Landwirtschaft und im ländlichen Bereich vereinbart, das sich um die Verbreitung von Information sowie um Forschung, Ausbildung und Innovation kümmern soll.

4.4. Förderung von Menschenrechten

Obwohl bei den Verhandlungen zu Lomé II besonders die Vertreter der Niederlande die Menschenrechte als entwicklungspolitischen Aspekt in das Abkommen einbringen wollten, scheiterte dieses Anliegen sowohl am Widerstand der auf ein Recht auf Entwicklung fixierten AKP-Vertreter als auch am Desinteresse von Frankreich und Deutschlands, die den Vertrag damals noch als reines Handelsabkommen formalisiert wissen wollten und angesichts der permanenten Probleme bei der Interpretation und Quantifizierung von Menschenrechtsverletzungen vorerst eine operative Menschenrechtsklausel ablehnten. Die Diskussion über die Menschenrechte hätte beinahe zum Abbruch der Verhandlungen geführt, weshalb das Thema letztlich ausgeklammert und erst im Rahmen der Lomé III-Verhandlungen (1985-1990:61 AKP-Staaten)²¹ zumindest in die Präambel des

²¹ Zu einer umfassende kritische Analyse siehe Deutsche Welthungerhilfe (Hrsg.): Lomé'III. Kritische Analysen zum Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft gegenüber der Dritten Welt, 2 Bände, Bonn 1984/85.

Vertragswerkes aufgenommen wurde.²² Ein eigenes Kapitel wurde der Achtung der Menschenrechte erstmals in die Lomé IV-Vertrag (1990-2000:69 AKP-Staaten, mit der Möglichkeit einer Halbzeitrevision) gewidmet. Es sah allerdings keinerlei Sanktionsmöglichkeiten vor. Erst im Rahmen der am 4. November 1995 in Mauritius unterzeichneten Halbzeitrevision des Lomé IV-Abkommens wurde die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und des Rechtsstaates als wesentliches Element der EU-AKP-Beziehungen besonders gewürdigt und zu einem essentiellen Element des revidierten Abkommens erklärt. Im neu eingefügten Artikel 366a Abs. 3 schuf sich die EU darüber hinaus das Recht zur vollen Suspendierung der „Zusammenarbeit“ für den Fall, daß der politische Dialog mit einem diesbezüglich unbotmäßigen AKP-Staat ergebnislos blieben.

5. Ausblick

Die Staats- und Regierungschefs der damals zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben zwar im Februar 1992 im Vertrag von Maastricht der „Entwicklungszusammenarbeit“ einen eigenen Abschnitt („Titel XVII“) gewidmet, in dem es unter anderem heißt:

„Art. 130 u [Ziele der Gemeinschaft] (1) Die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten darstellt, fördert

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

(2) Die Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich trägt dazu bei, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen

...

Art. 130 v [Ausstrahlung auf andere Politiken] Die Gemeinschaft berücksichtigt die Ziele des Artikels 130 u bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren können...

Art. 130 x [Abstimmung innerhalb der Gemeinschaft; internationale Zusammenarbeit] (1) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und stimmen ihre Hilfsprogramme, auch in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, ab. Sie können gemeinsame Maßnahmen ergreifen. Die

²² Ausführlicher hierzu siehe Gabriele Oestreich: Menschenrechte als Elemente der dritten AKP-EWG-Konvention von Lomé, Berlin 1990.

Mitgliedstaaten tragen erforderlichenfalls zur Durchführung der Hilfsprogramme der Gemeinschaft bei ...²³

Doch bislang hat sich die Hoffnung, daß eine Europäisierung der Entwicklungspolitik²⁴ dazu beitragen könnte, die AKP-Staaten in die Weltwirtschaft einzugliedern, nicht erfüllt. Ganz im Gegenteil: Angesichts der veränderten weltpolitischen Großwetterlage deuten eine Reihe von Indizien darauf hin, daß die im September 1998 begonnenen Verhandlungen für die AKP-Staaten unter keinem besonders günstigen Stern stehen.

So hat die EU-Kommission im Vorfeld der Verhandlungen zwischen der EU und 71 AKP-Staaten über die Verlängerung der Lomé-Konvention 1996 in ihrem Grünbuch²⁵ vier Varianten vorgeschlagen:

- ein Status quo Szenario: Dies würde die Fortschreibung eines Globalabkommens mit kleinen Änderungen bedeuten. Die entwicklungspolitischen Instrumente würden etwas ausdifferenziert, so daß etwa „reiche“ AKP-Staaten mit der Aufhebung der Präferenzen zu rechnen hätten;
- ein Globalabkommen, das durch bilaterale oder regionale Abkommen ergänzt wird. Das Globalabkommen hätte dabei nur den Charakter einer Rumpfkonvention für gemeinsame Entwicklungsziele;
- die Auflösung des Lomé-Vertrags in einzelne Regionalabkommen und damit verbunden die Regionalisierung der Entwicklungsinstrumente. Bei dieser Variante könnten auch neue Länder der jeweiligen Region miteinbezogen werden;
- der Abschluß eines auf die ärmsten Länder zugeschnittenen Abkommens, das einseitige Handelspräferenzen erhalten, aber auch für Länder Asiens und Lateinamerikas geöffnet werden müßte²⁶.

Obgleich sich die Staats- und Regierungschefs der AKP-Staaten im November 1997 in Liberville/Gabun nachdrücklich für den Fortbestand der AKP-Gruppe in ihrer aktuellen Gestalt und auch für eine Fortführung des bestehenden Lomé-Abkommens aussprachen,

²³ Thomas Läufer (Bearb.): Europäische Union – Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht, Bonn 1997, S. 218-219.

²⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000. Konsequenzen des Vertrages von Maastricht, Brüssel 1992; Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ: Europäisierung der Entwicklungszusammenarbeit, BMZ aktuell, Bonn 1993; Michael Dauderstädt/Christiane Kesper: Zwischen Lomé und Maastricht: Neue Wege der EU-Südpolitik, herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung (Eurokolleg 27), Bonn 1994.

²⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft, Luxemburg 1996.

²⁶ Zitiert nach Wolfried Telkämper, MdEP: EU und AKP auf der Kippe. Zur Reform des Lomé-Vertrags, herausgegeben von „Die Grünen im Europäischen Parlament“, Freiburg 1998, S. 18.

präferierte die Kommission in ihren „Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean (AKP)“ vom 29.10.1997 für ein globales Abkommen „mit differenzierten, auf die regionalen Besonderheiten und die Integrationsperspektiven zugeschnittenen Modalitäten“²⁷.

Es bleibt abzuwarten, in welcher Form und mit welchem Ergebnis die Verhandlungen zu einem „Post-Lomé-IV-Abkommens“ zu Ende gehen werden. In jedem Fall haben sie in vielfacher Hinsicht bereits heute jene Befürchtungen und Ängste bestätigt, die seit den „historischen Umwälzungen“ in Mittel- und Osteuropa 1989, der Beendigung des Ost-West-Konfliktes 1990 und nicht zuletzt dem Zerfall des Sowjetimperiums 1991 in den Staaten der „Dritten Welt“ geäußert wurde. Diese Entwicklungen könnten nämlich dazu führen,

- daß Hilfgelder spärlicher fließen und sie in einen „haushaltspolitischen Verdrängungswettbewerb“ mit jenen osteuropäischen Staaten treten müssen, deren wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung aus dem Entwicklungshilfeetat bestritten wird;
- daß die ehemals „sozialistischen“ Industrieländer zu Konkurrenten bei der wirtschaftlichen Kooperation mit den westlichen Industrieländern werden. Dafür spricht nicht nur die geographische Nähe östlicher Nachbarländer, sondern auch die vertraute Mentalität, eine ähnliche Kultur und ihre bessere Ausbildung;
- daß durch den politischen Niedergang des „real (nie) existierenden Sozialismus“ der Modellcharakter der westlichen Industriegesellschaft dominierend und sich ihr Handlungsspielraum zur Entwicklung und Erprobung eigener Entwicklungswege infolgedessen erheblich einengen wird;
- daß mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zwar für die „Geber“ ein wesentliches Motiv entfällt, außen- und sicherheitspolitische Interessen als entscheidende Triebkräfte in der Entwicklungskooperation einzusetzen, doch daß damit für die „Nehmer“ zugleich die Trumpfkarte an politischem Gewicht verliert, zur Durchsetzung ihrer Forderungen die antagonistischen Blöcke gegeneinander ausspielen zu können.

Vor allem für einen überwiegenden Teil der afrikanischen Staaten deutet einiges darauf hin, daß sie nicht nur durch die Beendigung des Ost-West-Konfliktes das geliebte taktische Druckmittel der ideologischen Alternative, sondern vielmehr auch durch den Globalisierungsprozeß ihre Stellung als wesentliche Rohstoffquelle Europas verloren

²⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, (Kom(97) 537 endg.), Brüssel 1997.

haben. Verbindet man das mit der Tatsache, daß weite Teile Afrikas aufgrund der geringen Kaufkraft im Vergleich zu Lateinamerika oder Südostasien auch keine potentiellen Märkte zu bieten haben, auf denen die EU seinen Bedarf nach Absatz industrieller Exportgüter stillen könnte, so geben die Zukunftsperspektiven hinsichtlich der im Vertrag von Maastricht verankerten Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit keineswegs Anlaß zum Optimismus.

Robert Kappel

Die Entwicklungskooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten – Eine Bewertung der entwicklungspolitischen Folgen des Lomé-Modells

1. Einleitung

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

In diesem Beitrag soll eine Bewertung der im Rahmen der Lomé-Kooperation eingesetzten Instrumente insbesondere in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung erfolgen, während die Fragen von Menschenrechten, Zivilgesellschaft und Demokratie nicht weiter diskutiert werden. Ausgeklammert werden auch die Fragen von Partizipation und dezentraler Kooperation, die wichtige Bausteine der Lomé-Kooperation darstellen.²⁸ Die Analyse konzentriert sich vor allem auf die Makro-Ebene und behandelt die Folgen der ökonomischen Steuerung im Kooperationsmodell. Dieses Modell gilt vielen Beobachtern immer noch als Vorzeigemodell. Vor allem von Nicht-Regierungsorganisationen werden die Vorzüge der Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten betont.²⁹ In den letzten Jahren haben jedoch zahlreiche Experten aus unterschiedlichen Motiven für eine Veränderung des Modells plädiert. Einige sehen in der Lomé-Konvention eine Verfestigung einer post-kolonialen Kooperation, die lediglich den Interessen der EU diene, andere sehen zu viele planerische Elemente, die dringend einer Liberalisierung bedürfen. Insgesamt ist das Modell jedoch in eine Krise hineingeraten, weil die AKP-Länder an überkommenen Ausgleichsmaßnahmen festhalten und die EU durch die neuen Herausforderungen in Osteuropa, im Mittelmeer sowie vor allem im Globalisierungsprozeß neue Handlungsspielräume erschließen möchte. Die AKP-Länder sind trotz aller Kooperations-Rhetorik zu einem lästigen Partner für die EU geworden. Lästig, weil diese Länder, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur geringe wirtschaftliche Fortschritte

²⁸ Vgl. hierzu Peter Ay/ Robert Kappel: Armutsbekämpfung in der Europäischen Entwicklungspolitik (unv. Gutachten), Bonn 1999.

²⁹ Vgl. etwa Jean Bossuyt: The future of EU-African development cooperation. With or without the Lomé Convention?, ECDPM Working Paper 95-2, Maastricht 1995.

gemacht haben, und die Armutsbekämpfung nicht vorangekommen ist. Insbesondere Afrika befindet sich in einer Spirale von Gewalt und Unterentwicklung, ohne daß positive Perspektiven – auch bei verstärkten Kooperationsanstrengungen – abzusehen sind.³⁰ Dazu hat die EU nicht zuletzt, so die These dieses Beitrages, durch ihre falschen Weichenstellungen selbst beigetragen.

2. Grundlegende Entwicklungsprobleme in AKP-Staaten

Bevor wir eine Analyse der derzeitigen EU-Entwicklungskooperation vornehmen, soll versucht werden, die grundlegenden wirtschaftlichen Probleme der AKP-Länder zu beschreiben. Dabei werden wir uns auf zentrale Aspekte der Unterentwicklung und Armut in Afrika konzentrieren. Diese lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- *Afrika wird im internationalen Handel weiter marginalisiert:*

Afrikas Ökonomien sind meistens durch einen hohen Anteil der Exporte und Importe am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gekennzeichnet. Aber dieser Anteil hat sich in den letzten dreißig Jahren aufgrund hoher Protektion durch Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse sowie durch Terms-of-Trade-Verluste verringert.³¹ 1960 war die Einbindung Afrikas in den Weltmarkt größer als 1998. Durch die Liberalisierungsmaßnahmen stieg der Anteil des Außenhandels am BIP wieder an (1997: 32%), aber Afrikas Bedeutung im Welthandel geht weiter zurück (1990: 2% und 1997: 1,6%).

- *Afrikas Aus- und Einfuhrstruktur hat sich kaum diversifiziert:*

Afrikas Ökonomien sind durch einseitige Aus- und Einfuhrstrukturen, die nach wie vor das typische koloniale Spezialisierungsmuster aufweisen, gekennzeichnet. Die Struktur der Importe ist seit vielen Jahrzehnten relativ konstant geblieben. Von herausragender Bedeutung sind Fertigwaren, Investitionsgüter, Öl und Nahrungsmittel. Bei der Ausfuhr dominieren landwirtschaftliche, mineralische und fossile Rohstoffe. Zahlreiche strukturelle Benachteiligungen existieren gerade bei dieser Exportstruktur. Nur wenige Länder konnten die Dutch Disease vermeiden bzw. verringern. Fast kein afrikanisches Land ist in globale Wertschöpfungsketten eingebunden. Einige haben in Nischen reüssiert. Die Lomé-Konvention hat einseitige strukturelle Abhängigkeiten durch

³⁰ Vgl. Robert Kappel: Ursachen der afrikanischen Entwicklungskrisen und Chancen der Wirtschaftsreformen, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): Afrika zwischen Agonie und Aufbruch, München 1998, S. 79-121 sowie derselbe: Stabex et fluctuations des marchés mondiaux. Politique commerciale et politique d'aide, in GEMDEV (Hrsg.): La Convention de Lomé en question, Paris 1998, S. 183-216 und ders.: Die anhaltende Unterentwicklung Afrikas, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1/1999, S. 38-55.

³¹ Vgl. Dirk Hansohm/ Robert Kappel: Schwarz-weiße Mythen. Afrika und der entwicklungspolitische Diskurs, Münster/ Hamburg 1994.

Subventionsfonds für landwirtschaftliche Produkte und Rohstoffe vertieft. Dennoch weisen einige Staaten positive Wachstumsraten in der verarbeitenden Industrie auf. Der Außenhandel wird vor allem mit Ländern der Europäischen Union abgewickelt. Dieser Anteil ist sogar noch gestiegen (1993: 58%). Die EG liefert seit 1975 mehr als zwei Drittel der Importe. Die Erweiterung der EU auf 15 Mitgliedstaaten ist nur zu einem geringen Teil an diesem Anstieg beteiligt. Der Anteil des regionalen Handelsaustausches am Gesamtaußenhandel ist nach wie vor sehr niedrig (weit unter 10%). Die Wachstumspotentiale regionaler Integration sind zwar nicht ausgeschöpft, aber sie sind auch nicht zu hoch zu bewerten.

- *Die Liberalisierung des Welthandels marginalisiert die meisten Länder Afrikas noch weiter:*

Berücksichtigt man die Effekte der Liberalisierung der WTO und die der Lomé-Handelsbeschlüsse, die Liberalisierung der Meistbegünstigungstarife, die Senkung der Präferenzen und die Reduktion von Subventionen, sowie die Agrarliberalisierung und auch die Beendigung des Multifaserabkommens (Abschaffung der Quoten) während der nächsten zehn Jahre, so zeigt sich, daß die Handelsperspektiven für die meisten Länder nicht sehr positiv zu bewerten sind. Die Beschlüsse der Uruguay-Runde heben die asymmetrischen Entwicklungstendenzen kurz- und mittelfristig nicht auf. Erst durch große Anpassungsanstrengungen ließen sich die meist negativen Folgen verringern. Einige Länder, die Emerging African Economies (EAE) – Côte d'Ivoire, Mauritius, Botswana, Südafrika, Senegal und Ghana³² werden möglicherweise profitieren. Als Kriterien für deren Wirtschafts- und auch Außenhandelserfolg lassen sich Strukturfaktoren wie eine niedrige Inflationsrate, ein niedriges Budgetdefizit/BIP, die Nichtabweichung von offiziellem Wechselkurs und Parallelwechselkurs und der Grad der Anpassung an ausländische Konkurrenz heranziehen.

- *Die Terms-of-Trade-Schocks stellen ein ungünstiges makro-ökonomisches Umfeld für wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung dar:*

Besonders deutlich wird die Krise der außenwirtschaftlichen Beziehungen Afrikas an der Entwicklung der gesunkenen bzw. stark schwankenden Commodity Terms-of-Trade (TOT) und der Income TOT. Oft gingen sinkende Preise für die Rohstoffe einher mit sinkenden Gesamtausfuhren (von 1980-1994). Bis 1993 lagen die Ein- und Ausfuhren unterhalb des Niveaus von 1980, was u.a. auf den Ölpreisverfall und die

³² Vgl. Patrick Guillaumont/ Sylviane Guillaumont Jeanneney/ Aristomène Varoudakis: Economic policy reform and growth prospects in emerging African economies, OECD Development Centre Technical Papers 145, Paris 1999 sowie David F. Gordon/ David C. Miller/ Howard Wolpe: The United States and Africa. A post-war perspective, New York/ London 1998.

sinkenden Öleinnahmen zurückzuführen ist. Länder mit hohen Anteile an Rohstoffexporten und landwirtschaftlichen Produkten werden auch zukünftig von TOT-Schocks betroffen sein. Die TOT-Schocks³³ tragen zu erheblichen Beeinträchtigungen des Wachstums bei. Der damit häufig verbundene Rückgang der Exporte korreliert in vielen Ländern mit einer massiven Reduzierung der Importe, was Produktionsengpässe verursachte. Da Afrika aufgrund nicht vorhandener Kapitalgüterproduktion auf die Importe von Maschinen, Fabriken, Vorprodukten etc. angewiesen ist, sind sinkende TOT besonders gravierend. Exporte können unter solchen Umständen nur dann ausgedehnt werden, wenn die entsprechenden Importe finanziert werden können. Zur Kapazitätserweiterung und Expansion der Exportsektoren sind Devisen zu erwirtschaften, die zum Erwerb von Kapitalgütern, die nicht lokal produziert werden können, dienen. Auswirkungen dieser Schocks zeigen sich auch in den Schwankungen des BIP und damit des Pro-Kopf-Einkommens der Bevölkerung. Die Wachstum und Entwicklung behindernden Commodity TOT sind nicht nur Ausdruck einer von Afrika kaum beeinflussbaren Preisbildung, sie beruhen auf fehlgeleiteten Handelspolitiken, die Exporte besteuerten und Exportdiversifizierung nicht gerade stimulierten. Industrieunternehmer und Farmer wurden durch die Besteuerung ihrer Produkte, durch die Überbewertung der Währungen und auch durch staatliche Aufkauf- und Exportmonopole daran gehindert, sich den Anforderungen des Weltmarktes anzupassen.

- *Ausländische Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen meiden Afrika mehr oder weniger:*

Daß fast alle afrikanischen Länder weltwirtschaftlich gesehen weiter isoliert sind, zeigt sich insbesondere am niedrigen Niveau interner und Auslandsinvestitionen. Die durchschnittliche Investitionsquote beträgt gerade 15%. In den letzten Jahren haben die Zuflüsse in die Entwicklungsländer insgesamt erheblich zugenommen, Afrika aber hat davon kaum profitiert. So ist die Entwicklungshilfe mit ca. 18 Mrd. Dollar im Jahr (1990-1996) ungleich höher als die durchschnittlichen privaten Kapitalzuflüsse mit ca. 3 Mrd. Dollar (ohne Südafrika). Zwar hat es in den letzten Jahren einen gewissen Aufschwung an Portfolio-Investitionen in Afrika gegeben, dieser ist aber vor allem auf die Anlegerinteressen in Südafrika zurückzuführen (d.h. ca. 90% der Portfolio-Investitionen in Afrika). Die ausländischen Investitionen konzentrierten sich auf die ölexportierenden Länder Angola, Kongo, Kamerun, Gabun und Nigeria. Von den als

³³ Paul Collier/ Jan Willem Gunning: Explaining economic performance, Centre for the Study of African Economies WPS/97-2, Oxford 1997; vgl. auch World Bank: Global economic prospects and the developing countries, Washington D.C. 1999, S. 172.

am wenigsten entwickelten eingestuften Ländern (32 von 48) haben zahlreiche überhaupt keine ausländischen Direktinvestitionen zu verzeichnen.

- *Geringe Kommunikationsentwicklung und hohe Transportkosten verhindern Entwicklung:*

Afrika ist tendenziell vom Weltmarkt auch deshalb ausgegrenzt, weil Kommunikation und Information sowie eine Transportinfrastruktur nur in unzureichendem Ausmaß vorhanden sind. Es ist teuer, relevante Informationen zu erhalten und Güter zu transportieren. Was die moderne Kommunikationstechnologie betrifft, hat Afrika einen sehr hohen Rückstand gegenüber allen anderen Weltregionen zu verzeichnen. Dieser läßt sich kaum aufholen, denn mangelnde technische Kompetenz und wenig innovative Regierungen stellen eine strukturelle Barriere dar, die auch durch das Überspringen von Technologiestufen (zum Beispiel Satellitentelefon anstatt Kabel) nicht zu überwinden sind.

- *Grundlegende strukturelle Faktoren der Unterentwicklung behindern die Entwicklung. Folgende Probleme sind zu nennen:*

1. Die schwache industrielle Basis ist eine ungünstige Voraussetzung für Afrikas Weltmarktintegration und für regionalen Handelsaustausch.
2. Die Verschuldungssituation der meisten afrikanischen Länder ist weiterhin prekär. Die Gesamtschulden Afrikas südlich der Sahara sind auf ca. 260 Mrd. Dollar (Ende 1997) angewachsen.
3. Niedrige Produktivitäten stellen schon seit Jahrzehnten ein besonderes Problem afrikanischer Ökonomien dar. In vielen Ländern ist die Arbeitsproduktivität gesunken und der Abstand zu Ländern in Asien und Lateinamerika größer geworden. Das Wachstum der totalen Faktorproduktivitäten (TFP) ist im Durchschnitt der letzten 25 Jahre sogar negativ. Allerdings gibt es auch Länder mit Fortschritten in der Produktivitätsentwicklung wie Mauritius und Botswana. Niedrige Arbeitsproduktivitäten und TFP machen deutlich, weshalb immer noch behauptet werden kann, Afrika sei eine der teuersten Produktionsregionen der Welt, obwohl die Lohnkosten niedrig sind. Afrika fungiert bis heute aufgrund niedriger Produktivitäten sowie hoher Kosten für Kommunikation und Transport weder als ausgelagerte Werkbank noch als Standort einer internationalen Wertschöpfungskette.
4. Das extrem niedrige Niveau der „human resources“ ist ein zentrales Hindernis für Entwicklung und Armutsbekämpfung. Insbesondere der sehr starke Rückstand bei ausgebildeten Ingenieuren und technologischer Kompetenz zeigt, daß ein Take-Off nur sehr schwer möglich ist. Wenn Afrika Wachstum und Entwicklung langfristig vertiefen

und Armut beseitigen will, muß es verstärkte Anstrengungen zur Hebung der Qualität, der technischen Ausbildung und Forschung und auch der beruflichen Bildung unternehmen. Hier kommt es vor allem auf ein Umdenken der Entscheidungsträger aber auch der internationalen Gebergemeinschaft an.

5. Braindrain und Kapitalflucht haben negative Auswirkungen. Ingenieure, Ärzte, Professoren, Handwerker, Lehrer und viele Kulturschaffende haben Afrika den Rücken gekehrt und sind nun vor allem in Europa, in den Ölförderländern des Nahen Ostens und den USA tätig. Diese könnten im Lande zu verbesserten Anpassungsleistungen beitragen, sie wählen aber statt dessen die Exit-Option, wodurch die Innovationsfähigkeit afrikanischer Gesellschaften weiter geschwächt wird.

Grundlegende Variablen für Wachstum und Entwicklung sind in Afrika, mit Ausnahme der EAE, negativ bzw. nur schwach ausgeprägt.³⁴ Diese Erkenntnisse werden durch neue theoretische Diskussionen untermauert, etwa durch die neue Raumtheorie und die endogenen Wachstumstheorien. Sie sehen in der Wissensakkumulation und Innovation, in der Humankapitalbildung, in der Arbeitskräftespezialisierung und im Arbeitskräftewachstum entscheidende Determinanten für Wachstum. Technische Kompetenz ist derzeit in Afrika kaum existent (Ausnahme Südafrika). Unterentwicklung kommt auch durch mangelnde Ausschöpfung von Wissenspotentialen zustande.

Afrika hat im Globalisierungsprozeß größere Probleme zu bewältigen als je zuvor in seiner Geschichte. Globalisierung fördert die doppelte Denationalisierung des Staates, die Schwächung von staatlichen Institutionen und damit der Potentiale eines Entwicklungsstaates. Schwache Institutionen, Rentenorientierung der Staatseliten, politische Instabilität und „informelle Wertemuster“ vereiteln flexible Anpassungsstrategien. Hohe Transaktionskosten entstehen. Die Folgen dieser Schwächen zeigen sich in Informalität, Illegalität und Kriminalität. Die Strukturanpassungsprogramme verstärken diese Prozesse auf der einen Seite durch die Schwächung des Rentenstaates, auf der anderen Seite jedoch tragen sie zu einem Prozeß der schnellen Veränderung - mit neuen Wachstumspotentialen - bei. Der Anpassungsdruck auf Afrika wächst, aber es besteht nur geringe Hoffnung auf tiefgreifende Veränderung. Krisenverstärkende wie krisenmildernde Entwicklungen kristallisieren sich heraus. Aus wachstumstheoretischer Sicht läßt sich begründen, daß die meisten Länder Afrikas nicht vor einem Take-Off stehen. Entwicklungszusammenarbeit wird also einspringen, um bestenfalls einige negative Folgen abzumildern - falls keine gravierenden Fehler gemacht werden.³⁵ Aus

³⁴ Vgl. Kappel: Die anhaltende Unterentwicklung Afrikas (Anmerkung 3).

³⁵ Wie die Studie der Weltbank zur Entwicklungshilfe darlegt, hat diese jedoch häufig gravierende Schwächen, vgl. World Bank: Assessing Aid, Oxford/ New York 1999.

raumtheoretischer und auch aus handelstheoretischer Sicht läßt sich die weitere Marginalisierung Afrikas ableiten. Es fehlt die Nähe zu den OECD-Märkten, es fehlt die Produktpalette, und hohe Transport- und Kommunikationskosten lassen eine verbesserte Weltmarktintegration Afrikas als mittelfristig aussichtslos erscheinen. Komparative Vorteile bestehen bei den traditionellen Export- und einigen Nischenprodukten. Positive Wirkungen für das Wirtschaftswachstum durch Auslandsdirektinvestitionen transnationaler Konzerne, Portfolioinvestitionen und verbesserte Information und Kommunikation erweisen sich bei näherem Hinsehen als trügerische Hoffnungen. Eher wird sich eine weitere Marginalisierung einstellen. Wachstumseffekte entstehen kaum. Afrikas Ökonomien sind insgesamt durch strukturelle Faktoren, exogene Schocks und Informalität von Staat und Gesellschaft derzeit kaum in der Lage, im Globalisierungsprozeß flexibel zu reagieren und sich im Wandel anzupassen. Liberalisierung und Strukturanpassungsmaßnahmen haben bislang nur wenigen Ländern Anstöße geben können. Entwicklungshilfe begünstigt die Rentenaneignung und scheint vielfach eher die Informalität von Staat und Gesellschaft zu stärken als abzumildern. Die Lomé-Kooperation bildet keine Ausnahme.³⁶

3. Europas Kooperation mit den AKP-Ländern

3.1. Vom römischen Vertrag zum Grünbuch

Die Entwicklungskooperation der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. der EU ist mit Ausnahme Deutschlands aus dem kolonialen Nachlaß der einzelnen EG-Staaten entstanden. Insbesondere Frankreich spielt in der postkolonialen Phase eine Rolle als Verfechter der Kooperation mit den afrikanischen Staaten im eigenen Interesse. Aus dieser Zeit stammen beispielsweise die später im Lomé-Vertrag angewendeten Preisstabilisierungsfonds.³⁷ Das Jahr 1957 markiert den Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die am 25.3.1957 in Rom den EWG-Vertrag schloß. In diesem Vertrag wurde bereits das Grundkonzept der Entwicklungskooperation festgeschrieben. Teil IV des Römischen Vertrages, Artikel 131, behandelt die Assoziierung der überseeischen Gebiete der Mitgliedstaaten und sieht „die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft“ vor.

Der EWG-Vertrag von 1957 ging noch von abhängigen Ländern aus, die mit der EWG assoziiert wurden. Von achtzehn außereuropäischen Ländern und Hoheitsgebieten waren

³⁶ Vgl. Louk Box/ Joachim von Braun/ Jean-Jacques Gabas: Was kommt nach Lomé IV? Die Politik muß sich noch stärker an der Praxis orientieren, Maastricht 1999.

³⁷ Vgl. Stefan Brüne: Die französische Afrikapolitik, Baden-Baden 1995.

vierzehn ehemals französisch, und wurden als AASM (Assoziierte Afrikanische Staaten und Madagaskar) bezeichnet. 1961 war das Geburtsjahr des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der aus der Diskussion zwischen den EWG-Ländern entstand. Die Finanzierung der EEF wird bis heute aus den nationalen Beiträgen gespeist. Formal werden die Mittel des EEF als nicht zurückzahlende Zuschüsse, als Beteiligungskapital oder als Darlehen vergeben. Nicht zurückzahlende Zuschüsse waren die ausschließliche Finanzierungsform während des ersten EEF. In den nachfolgenden EEF gab es Beteiligungskapital (Darlehen der EIB) und rückzahlbare Zuschüsse, wobei es sich vor allem um „soft loans“ handelte (Laufzeit bis zu 40 Jahren, tilgungsfreie Zeit von 10 Jahren und ermäßigter Zinssatz). Dazu kamen Mittel für Stabilisierungskassen, um Preisschwankungen auf dem Weltmarkt abfedern zu können. Sie wurden auf den Betrag der rückzahlbaren Zuschüsse angerechnet. Die Finanzhilfen wurden zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur sowie zur Produktions- und Diversifizierungshilfe eingesetzt.

Das von der EWG und den AASM am 20.7.1963 unterzeichnete Jaunde I-Abkommen war ein bedeutender Schritt in Richtung einer europäischen Entwicklungspolitik, die zwölf Jahre später in die Lomé-Konvention mündete (28. Februar 1975 das erste Abkommen von Lomé). 1975 waren 46 AKP-Länder (1999: 71) und neun EG-Länder (1999: 15 EU-Länder) beteiligt. Es ist damit das größte und am längsten existierende Kooperationsmodell zwischen Nord und Süd. Der Abschluß des Vertrages wurde von den Vertragsparteien euphorisch als Wendepunkt in den internationalen Beziehungen bezeichnet. 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“ (Kommission). Lomé sollte „ein neues Modell für die Beziehungen zwischen entwickelten Staaten und Entwicklungsstaaten“ (so die Präambel des Lomé-I-Vertrages) werden. Ein Konzept zur Bekämpfung der Armut war nicht vorgesehen.

Das Lomé-Modell entwickelte sich entgegen der ursprünglichen Absichten immer mehr zu einem Entwicklungshilfemodell. Der Anteil der Entwicklungshilfe aus der EG am Bruttosozialprodukt bzw. an den Exporten stieg an. Das Pisani-Memorandum von 1982 unterstrich die Notwendigkeit der Ernährungssicherung der Bevölkerung und des Kampfes gegen die Armut. Landwirtschaftliche Entwicklung sollte zu einem sektoralen Schwerpunkt werden. Lomé III hatte aber außer der Projekthilfe noch eine andere entscheidende Veränderung erfahren. Unter der Leitlinie „Politikdialog“ wurde vom Prinzip der Eigenverantwortung der AKP-Staaten abgegangen; Konditionalitäten wurden eingeführt (politische Konditionalität und wirtschaftliche Strukturanpassungsprogramme). Beide

wurden im Lomé IV-Abkommen fixiert. Die Verhandlungen zu Lomé IV wurden von der EG mit dem Ziel eingeleitet, eine „3-K-Politik“ - im Politik-Dialog mit den AKP-Staaten durchzuführen: Koordinierung der EG-Entwicklungshilfe mit der bilateralen Hilfe; Kohärenz der Entwicklungspolitik und der Instrumente; Konzentration der Mittel auf wesentliche Sektoren.

Die entwicklungspolitische Diskussion in der Europäischen Union (EU) hat sich seit 1989 gewandelt. Als am 15. Dezember 1989 das vierte Lomé-Abkommen geschlossen wurde, hatten sich die weltpolitischen Bedingungen bereits erheblich verändert. Mit den Verhandlungen für die Fortsetzung der Kooperation 1998 sind die Konturen einer neuen Entwicklungspolitik deutlich auszumachen. Verfahren wird nach den Maastrichter-Verträgen, die in Artikel 130 u bis 130 y die Kooperationsziele umreißen: (a) Die Demokratie solle gefördert werden - (b) Die Dritte Welt solle harmonisch in die Weltwirtschaft integriert werden - (c) Die Armut solle vorrangig bekämpft werden - (d) Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sei erforderlich. Im „Grünbuch“ von 1996³⁸ werden zahlreiche Optionen für den Verhandlungsdialog mit den AKP-Staaten vorgelegt. Da die Kooperation mit den AKP-Staaten als nicht sehr erfolgreich angesehen wird, wird ein grundlegender Wandel empfohlen.³⁹ Das neue Verhandlungsmandat stellt Überlegungen zu den Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt. Sie folgt damit neueren Erkenntnissen, wonach die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Good Governance, Institutionelle Reformen, sowie wirtschaftliche Liberalisierung) entscheidende Parameter für eine Neuordnung auch der Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sollen dazu dienen, daß Wirtschaftsakteure, politische Organisationen und gesellschaftliche Gruppen die geschaffenen Handlungsspielräume nutzen, um Entwicklung herbeizuführen und Armut zu beseitigen. Führen Länder miteinander Krieg, wie zahlreiche Länder in Afrika, sind dies ungünstige Bedingungen für Entwicklung. Frieden stellt also eine erste grundlegende Kategorie für Entwicklung dar. Natürlich ist dies nur eine der Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit wirtschaftliche und soziale Entwicklung überhaupt möglich ist. Weitestgehend folgt die EU den Gedanken der Weltbank, die in zahlreichen Dokumenten deutlich macht, welche Rolle die Rahmenbedingungen für Entwicklung spielen.⁴⁰ Ausgehend von zu schaffenden positiven Rahmenbedingungen können auch die

³⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft, Luxemburg 1996.

³⁹ Vgl. insgesamt GEMDEV: La convention de Lome en question, Paris 1998 und GEMDEV: Quel espace ce cooperation entre l'Europe et les pays ACP, Paris 1999.

⁴⁰ World Bank 1998, (Anmerkung 8).

Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Dabei verfolgt die EU drei Prinzipien:

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

Was den Handelsbereich betrifft, strebt die EU ein Rahmenabkommen an, das auf ein Freihandelsabkommen hinausläuft. Als Zwischenschritt werden REPA (Regionale ökonomische Partnerschaftsabkommen) mit vier Regionen in Afrika und je einer Region in der Karibik und im Pazifik empfohlen.⁴¹

In allen Ländern soll alle zwei Jahre eine Überprüfung der Leistungsfähigkeit erfolgen. Prinzipien wie Commitment, Good Governance und Ownership, werden von der EU als zentral angesehen.

3.2. Die Lomé-Instrumente und ihre Wirkungen

3.2.1. Makro-Ebene

Im folgenden wird auf einige besonders wichtige Ergebnisse der Entwicklungskooperation der Makro-Ebene eingegangen:

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

⁴¹ Matthew McQueen: The impact studies on effects of REPAs between the ACP and the EU, ECDPM Discussion Paper No. 3, Maastricht 1999.

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

Finanzielle und technische Kooperation: Angesichts von Armut und Unterentwicklung spielen Entwicklungshilfegelder der EU neben den nationalen Maßnahmen in den einzelnen EU-Staaten grundsätzlich eine sehr wichtige Rolle. Die Entwicklungshilfe der EU im Rahmen der Lomé-Vereinbarungen wurde seit 1975 stark ausgeweitet. Die gesamte Finanzhilfe der EU⁴² umfaßte in Lomé IV/2 (1995-2000) ein Volumen von 14,8 Mrd. ECU. Seit dem siebten EEF werden die Mittel ausschließlich als nicht-rückzahlbare Zuschüsse vergeben. Lediglich für die Mittel der Europäischen Investitionsbank (EIB) treten Zinsbelastungen auf, so daß der Zuschußanteil des 7. EEF bei ca. 92% lag. Die Auszahlungen aus dem EEF sind seit 1994 rückläufig, was vor allem mit der späten Ratifizierung des 8. EEF durch die EU- und AKP-Mitgliedstaaten zu tun hat. Der 8. EEF trat erst am 1.6.1998 in Kraft, obwohl die Laufzeit die Jahre 1995 bis 2000 abdeckt. Wie stark die Verausgabung der Mittel verschoben ist, zeigen auch die Auszahlungen des 6.

⁴² Hinzu kommen die bilateralen Mittel der einzelnen EU-Staaten.

und 7. EEF (1985-1995), von denen ca. 4,5 Mrd. ECU bislang nicht in Anspruch genommen wurden.⁴³

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 bereits 1999 wieder stark erhöhen, wenn die entsprechenden Verträge des 8. EEF zwischen der EU und den AKP-Staaten unterzeichnet werden und der Mittelabfluß möglich ist.

Die EU unterscheidet in ihrer Entwicklungshilfe grundsätzlich zwischen Programmhilfe und nicht-programmierbarer Hilfe. Die Mittel der Programmhilfe werden zu Beginn des Lomé-Abkommens zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, dem entsprechenden AKP-Staat und der EU ausgehandelt und im sog. nationalen Richtprogramm (bzw. Nationales Indikativprogramm, NIP) festgehalten. Die Programmhilfe umfaßt Entwicklungshilfeprojekte, die Förderung der regionalen Zusammenarbeit für sieben Regionen in den AKP-Staaten, Programme in den Bereichen Gesundheit und Aids-Bekämpfung, Hilfe für Mikroprojekte, industrielle Zusammenarbeit, Entwicklung des Handels und des Fremdenverkehrs, kulturelle Zusammenarbeit, Bildung und Ausbildung und Strukturanpassungsprogramme. Der Anwendungsbereich der programmierten finanziellen und technischen Zusammenarbeit erstreckt sich auf alle genannten wirtschaftspolitisch relevanten Bereiche. Dazu kommen ferner sektorale Entwicklungs- und Einfuhrprogramme. Hierbei handelt es sich zumeist um indirekte Budgethilfen, die den Ländern Deviseneinsparungen bei notwendigen Importen ermöglichen. Die nicht-programmierbare Hilfe beinhaltet die Mittel für Sonderdarlehen, Risikokapital, STABEX und SYSMIN. Sie betrifft alle Ausgaben, die zu Beginn der Kooperation nicht geplant werden können. Der Stabilisierungsfonds für landwirtschaftliche Exportprodukte (STABEX-System) und der Sonderfonds für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN) sind wesentliche Bausteine des Kooperationsabkommens zwischen der EG und den AKP-Ländern.

Das *STABEX-System* umfaßt im Lomé IV-Abkommen 51 landwirtschaftliche Rohstoffe (Lomé I: 29 Produkte; Lomé III: 48 Produkte) und soll Mindereinnahmen bei den Exporterlösen (z.B. infolge von Preissenkungen) in gewissen Umfang ausgleichen (vgl. Kasten 1). Die Mittel betragen in Lomé IV/2 1,8 Mrd. ECU. Die EU hat in Lomé IV eine stärkere Kontrolle über die Verwendung der Mittel durchgesetzt, wobei diese insbesondere

⁴³ Vgl. NDGO-EU Liaison Committee 1998, S. 6.

zur Diversifizierung eingesetzt werden sollen. Bis 1990 wurden die ausgezahlten Mittel teilweise für andere Zwecke als die vorgesehenen ausgegeben. Den Bauern kamen sie nicht zugute. Die hauptsächlich begünstigten Länder waren 1991: Côte d'Ivoire (18% der Mittel), Kamerun (18%), Äthiopien (12%), Uganda (9%), Sudan (8%), Papua-Neuguinea (4%) und Madagaskar (4%).

Kasten 1: Anwendung von STABEX

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

Obwohl das STABEX-Subventionssystem einen Beitrag zum Ausgleich von Erlösminderungen leistet und damit auf den ersten Blick als sinnvolles Instrument angesehen werden könnte, sind die langfristigen Wirkungen eher negativ, zumal es auch einige wesentliche Schwächen hat: a) Die Gesamtzahlungen sind auf bestimmte Plafonds begrenzt, so daß extreme Erlössenkungen nicht aufgefangen werden konnten. 1993 wurden beispielsweise Transferansprüche in Höhe von 473 Mio. ECU gestellt, jedoch standen nur Mittel in Höhe von 285 Mio. ECU zur Verfügung. b) Die Zahl der einbezogenen Produkte ist begrenzt, es fehlen die Agrarprodukte, die durch die EG-Marktordnungen gestützt werden. c) Durch die Festlegung einer Abhängigkeitsgrenze (5%) besteht kaum ein Anreiz zur Diversifizierung. Die von STABEX begünstigten Länder konzentrieren sich noch stärker auf die Produktion der STABEX-Güter und verfestigen damit monokulturelle Strukturen. Länder, die die Abhängigkeitsschwelle durch die Diversifizierung ihrer Produktpalette unterschreiten, werden faktisch bestraft. d) Die Auszahlung der Mittel ist zum Teil sehr schleppend, weil zwischen den AKP-Ländern und der EU zunächst eine Rahmenvereinbarung der gegenseitigen Verpflichtung geschlossen werden muß. e) STABEX-Transfers stellen einen Einkommenstransfer an die Regierung dar, sie sind Entwicklungshilfe ohne Lieferbindung. Sie sind in den AKP-Ländern besonders willkommen, weil sie nicht konditioniert sind. Insgesamt sind die Wirkungen von STABEX-Zahlungen eher schwach und begünstigt nur wenige Länder, die zumeist eher zu

den Middle Income Countries (Ländern mit höheren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen) gehören. Da STABEX sich an Waren ausrichtet und nicht an den Kriterien für Unterentwicklung, wie etwa dem Pro-Kopf-Einkommen des jeweiligen Landes, ist die Lomé-IV-Reform eher ein Beitrag zur Verbesserung der Lage der Länder mit mittleren Einkommen.

Erstmals kam es im Rahmen von Lomé II zur Errichtung eines Sonderfonds für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN). Länder, die hauptsächlich mineralische Rohstoffe exportieren (wie Zaire, Zambia, Mauretanien, Liberia, Jamaika, Papua-Neuguinea) waren vom Ausgleichssystem ausgeschlossen. Die Einrichtung des Fonds geht vor allem auf das Interesse der EU zurück, eine möglichst reibungslose Zufuhr an Rohstoffen zu sichern. Er stellt im Lomé IV/2-Abkommen bei Erlösausfällen für neun mineralische Rohstoffe 575 Mio. ECU zur Verfügung. Die SYSMIN-Mittel stellen ein Anreizsystem für höhere Produktion von SYSMIN-Produkten dar. Sie wirken somit nicht in Richtung Diversifizierung (siehe Kasten 2).

STABEX und SYSMIN wurden bislang als heilige Kühe der Kooperation angesehen, bedürfen aber einer grundlegenden Reform. Kritische Bewertungen legen sogar die Streichung dieser Instrumente nahe, da die positiven Auswirkungen für relativ wenige Länder, die von dem Instrument Gebrauch machen können, die langfristig negativen Wirkungen nicht aufheben können.⁴⁴

⁴⁴ Vgl. Kappel: *Stabex et fluctuations des marchés mondiaux* (Anmerkung 3) sowie ders.: *Europäische Entwicklungspolitik im Wandel*, INEF-Report 17, Duisburg 1996.

Kasten 2: Anwendung von SYSMIN

Die Fazilität dient dazu, die nachteiligen Auswirkungen vorübergehender schwerer Störungen des Bergbausektors auf die Einnahmen dieser Länder abzufangen. Ein Land kann einen Antrag auf Inanspruchnahme von SYSMIN stellen, wenn der Anteil der fraglichen Erzeugnisse an den Gesamtausfuhren vier Jahre in Folge im Schnitt mehr als 15% (10% im Falle der am wenigsten entwickelten Länder) oder der Anteil der Ausfuhrerlöse für sämtliche Bergbauerzeugnisse 20% oder mehr ausmacht (12% im Falle der am wenigsten entwickelten Länder sowie der Binnen- und Inselstaaten). Seit Lomé IV werden nicht-rückzahlbare Zuschüsse vergeben. SYSMIN ist im Unterschied zu STABEX kein System zur Erlösstabilisierung, obwohl Erlösminderungen ausgeglichen werden. SYSMIN verfolgt den Zweck, die Zufuhr von Rohstoffen für die rohstoffarme EG zu sichern. SYSMIN-Gelder werden zur Verfügung gestellt, um der Gefahr von Stilllegungen der Bergbauproduktion durch sinkende Rohstoffpreise zu entgehen. Diversifizierungsmaßnahmen sind nicht vorgesehen. Vier Länder, Sambia, Zaire, Guinea und Guyana, erhielten von 1980-1990 mehr als zwei Drittel aller zur Verfügung stehenden Mittel (siehe Tabelle 6). SYSMIN ist durch strenge Konditionalität geprägt. Die EU beteiligt sich an den Modernisierungs- und Rehabilitationsmaßnahmen und nimmt Einfluß auf die effiziente Verwendung der Mittel.

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

Regionale Kooperation: Die Unterstützung der regionalen Kooperation spielte bereits seit Lomé-I eine große - und wachsende - Rolle. In Lomé-IV wurden 1,25 Mrd. ECU für regionale Kooperation zur Verfügung gestellt. Das Schwergewicht der Förderprogramme liegt in der Verbesserung der Infrastruktur. Für die sieben Regionen innerhalb der AKP-Staatengemeinschaft stehen regionale Indikativprogramme zur Verfügung, die länderübergreifende Programme und Projekte finanzieren. Trotz einiger Fortschritte durch die Fördermaßnahmen im Rahmen von Lomé ist die regionale Kooperation zu wenig auf konkrete Förderung gerichtet, weil vor allem ein traditioneller Projektansatz verfolgt wird.

Strukturanpassungsprogramme: Die EU reagierte auf die Strukturanpassungsprogramme (SAP) mit einem Sonderprogramm zugunsten hochverschuldeter und armer AKP-Länder. Dieses Programm finanzierte seit 1988 rasch auszahlbare und nicht projektgebundene Hilfen. Die Inanspruchnahme von Mitteln des EU-Sonderprogramms ist an die Bedingung geknüpft, daß SAP durchgeführt werden. Die Mittel werden in enger Abstimmung mit der Weltbank und dem IWF vergeben. Insgesamt zielen die Mittel auf weniger drastische SAP mit gewisser Berücksichtigung sozialer Komponenten. Zudem sollen sie auf regionaler Ebene koordiniert werden, um den Handel zwischen den AKP-Staaten zu vergrößern. Die im Rahmen der EU-SAP gebildeten Gegenwertmittel (siehe Kasten 3) sollen schrittweise in die makro-ökonomische Konzeption der betreffenden Länder integriert werden. Der Einsatz der Gegenwertmittel reicht aber bei weitem nicht zur Kompensation der negativen Folgen der SAP aus.

Kasten 3: Ziele der Strukturanpassung der Lomé-Konvention

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

1. SAP-Maßnahmen zur Absicherung langfristiger Entwicklung, Anpassung des Tempos der Reformen an die politischen und sozialen Sachzwänge und Kapazitäten der einzelnen Länder und Berücksichtigung der regionalen und sozialen Dimensionen der Strukturanpassung.
2. Kohärenz mit anderen Lomé-Instrumenten (Nahrungsmittelhilfe und STABEX).
3. Einblick in die öffentlichen Finanzen der AKP-Länder, um die Aufstellung und Verwaltung des Haushaltes zu unterstützen und um zu gewährleisten, daß die AKP-Staaten ihren Haushaltsverpflichtungen nachkommen und die Hilfe zweckbestimmt eingesetzt wird.
4. Engere Koordinierung mit anderen Gebern (IWF, Weltbank und Mitgliedstaaten der EU). Insgesamt stehen in Lomé IV/2 1,8 Mrd. ECU für die EU-SAP zur Verfügung.

Die EU-SAP werden in Form von allgemeinen Einfuhrprogrammen gewährt, so daß den Wirtschaftsbeteiligten Devisen zur Verfügung stehen. Im Rahmen der SAP werden Gegenwertmittel gebildet. Die Gegenwertmittel werden zur Deckung der öffentlichen Ausgaben für Verwaltung und/oder Investitionen in den wichtigsten Sozialleistungen und der wirtschaftlichen und sozialen Infrastrukturen eingesetzt.

Die AKP-Länder und die EU pflegen eine historisch gewachsene Netzwerkbildung, die allerdings strukturelle Heterogenitäten, Asymmetrien und Blockierungen gefördert hat. Die Kooperation sollte sich zum Ziel setzen, das Abgleiten der AKP-Staaten in die weitere Marginalisierung zu verhindern. Dies ist mit den Instrumenten der Makro-Ebene der Lomé-Kooperation nicht gelungen, weil die Instrumente nur eine eingeschränkte Wirkung hatten. Wo sie griffen, wurden teilweise falsche Signale und Anreize gegeben, die zur Verfestigung von Asymmetrien und struktureller Heterogenitäten beitrugen. Die selbst-gesteckten Ziele - Beseitigung der Armut, Begünstigung sich-selbst-tragender Wirtschaftsstrukturen und Beförderung von demokratischen Strukturen - wurden bestenfalls ansatzweise avisiert. Zwar haben einzelne Projekte und Programme und in extremen Krisensituationen Nothilfe- und Nahrungsmittelhilfe sowie auch die Stabilisierungsfonds zur Linderung von Problemen beigetragen, dies rechtfertigt jedoch nicht die Fortsetzung der derzeitigen Lomé-Konvention. Zu sehr spielen in der Entwicklungskooperation im Rahmen von Lomé klientelistische Beziehungen, strategische und wirtschaftliche Interessen hinein, die dem Entwicklungskonzept, der Armutsbekämpfung, der Begünstigung von Industrialisierungsprozessen und der Herstellung kohärenter Strukturen entgegenstehen.

3.2.2 Armutsbekämpfung im Lomé-Vertrag

Unterschiedliche Quellen geben einen unterschiedlichen Anteil der in die Armutsbekämpfung gehenden Mittel der EU an. Manche vermuten ca. 15%, andere meinen, es seien ca. 25%. Die Lomé-Konventionen enthalten verstreut vorzufindende Hinweise auf Armutsbekämpfung. Insgesamt jedoch existiert bis heute kein kohärentes und konsistentes Armutsbekämpfungskonzept. Erst mit dem Maastricht-Vertrag von 1992 wird Armutsbekämpfung als zentrale Maßnahme anerkannt. Danach gibt es einige Dokumente, die die Rolle der Armutsbekämpfung stärker berücksichtigen. Ausgehend von einer Mitteilung der Kommission⁴⁵ wird in der am 2.12.1993 angenommenen Europarat-Entschließung zur Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern dieses Thema als prioritär definiert. Dies schlägt sich auch in der besonderen Berücksichtigung der Frauen in den Fördermaßnahmen nieder, denn „der Anteil der Frauen an der armen Bevölkerung (ist) unverhältnismäßig hoch.“⁴⁶ Die Überwindung der ungleichen Möglichkeiten für Geschlechter wird als zentral angesehen. In einer weiteren Entschließung des Rates der

⁴⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Horizont 2000: Ermittlung der prioritären Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anhand einer Überprüfung der vom Entwicklungsrat seit 1991 verabschiedeten Texte, Kom(93) 123 endg., Brüssel 24. März 1993.

⁴⁶ Europäische Union. Der Rat: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Mikrofinanzierung und Armutsbekämpfung, Kom(98) 527 endg., Brüssel 5.10.1998, S. 4.

EU über menschengerechte und soziale Entwicklung wird dann erneut die Notwendigkeit bekräftigt, die Themenbereiche Armut und Gleichstellung der Geschlechter in die allgemeine Entwicklungspolitik zu integrieren. 1997 erfolgte eine weitere Mitteilung der Kommission an den Rat,⁴⁷ in der die Bedeutung von arbeitsplatzschaffendem Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung und Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft bekräftigt wird. Als wichtigste Aktionsbereiche der Verringerung von Armut nennt die Kommission der EU: Unterstützung des Sozialsektors, Programme für Mikroprojekte, Nahrungsmittelhilfe, Mikrofinanzierung, Frauenförderung, Umweltschutz und Dezentralisierte Kooperation, einschließlich der Kofinanzierung von Nichtregierungsorganisationen.

Das Grünbuch betont Armutsbekämpfung durch Wirtschaftswachstum. Dieses müsse mindestens 5% betragen, damit Armut nicht weiter steigt. Ergänzend sei erforderlich, den Zugang zu Basissozialdiensten zu erweitern und die Rolle der Frauen stärker zu betonen. Zudem sei es notwendig, „den Zugang zu den Produktivressourcen (Bildung, Ausbildung, Landbesitz, Vermögen und Kredit usw.)“ zu sichern. Interessant ist der Hinweis auf den „informellen Sektor“, der nach Ansicht des Grünbuchs zwar „erstaunlich dynamisch“ (S. 35) sei, doch könne er nicht zu einer dauerhaften Verbesserung der Lebensumstände der Menschen beitragen.

Schließlich meint die EU-Kommission im Grünbuch, daß „Armutsbekämpfung ... bereits ein Kernelement der derzeitigen Kooperationspolitik“ sei (S. 67) und entsprechende Orientierungen gegeben worden seien. Es komme aber darauf an, daß die EU und die AKP-Partnerländer eingehend erörtern, „wie die Kooperationspolitik der Gemeinschaft in Zukunft noch wirksamer zur Armutsbekämpfung beitragen könnte“ (S. 68). Ein indirektes Eingeständnis, daß die Armutsbekämpfung weder konzeptionell noch in der konkreten Umsetzung kohärent gewesen ist, zeigt auch der Hinweis des Grünbuchs, wonach die Kommission für ein „strategischeres Vorgehen“ plädiere (S. 68). Dazu gehören folgende Maßnahmen:

- Zugang zu produktiven Ressourcen, Beschäftigung und Humanressourcen durch Aktionen in folgenden Bereichen:
 - Verbesserung der Fähigkeit zur Analyse und Erarbeitung strategischer Konzepte für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Produktionssektor

⁴⁷ European Commission: Guidelines for the negotiation of new cooperation agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries, EU-COM(97)537 final, 29.X.97, Brüssel 1997.

- Unterstützung von Reformen, die den Zugang zu den produktiven Ressourcen erleichtern (Bildung, berufliche Bildung, Kredite, Landbesitz) und damit Einkommensmöglichkeiten schaffen helfen
- Unterstützung von Arbeitsmarktpolitiken zur Förderung der Qualifikation, Mobilität und Motivation der Arbeitskräfte.
- Unterstützung der Sozialpolitik. Ziel ist es, eine allgemeine Strategie zu entwickeln, die die Projekthilfe ersetzt und schließlich auch eine größere Effizienz der Hilfe gewährleisten soll. Sinnvoll seien:
 - Ein Dialog über Sozialpolitik, um Prioritäten festzulegen
 - Finanzielle Hilfe zur Abdeckung der laufenden Ausgaben in den prioritären Sektoren - in enger Abstimmung mit den Strukturanpassungsmaßnahmen. Indirekt wendet sich die EU gegen die 20:20-Regelung, sie empfiehlt eher ein globales und flexibles Konzept. Bei der Vergabe von Mitteln soll "verantwortungsvolle Staatsführung" ("Good Governance") als Konditionalität eingebunden sein. "Selektivere Vergabe der Hilfe" (S. 69) sei notwendig.

Damit ist prinzipiell durchaus ein Wandel in der Armutskonzeption zu konstatieren, denn bislang haben sich europäische Agenturen in ihrem Fokus auf die Armut auf Ad-hoc-Projekte, die die Masse der Mittel absorbierten, gestützt: „European agencies were weakest in their efforts to understand the country-poverty situation.“⁴⁸

In dem Verhandlungsmandat der EU mit den AKP-Ländern tauchen diese neuen Ansätze stärker fokussiert auf. Sie nimmt die Ideen der Konferenzen von Kopenhagen, des Human Development Reports und auch neue Konzepte der Weltbank auf, ohne allerdings deren Konsistenz erreichen zu können. Im Mandat der EU (vom 29.10.1997) werden die Konturen der Armutsbekämpfung an verschiedenen Stellen herausgestellt. So wird als zweiter Baustein erklärt, daß Armutsbekämpfung zum Meilenstein der neuen Partnerschaft zwischen EU und AKP werden müsse. Notwendig sei eine Wachstumsstrategie, die den lokalen Märkten, der Region und der Integration in den Weltmarkt neuen Schwung gibt. Das private Unternehmertum müsse entwickelt werden. Unternehmen im formellen und informellen Sektor („the poor people's economy“) seien essentiell für Wachstum und Beschäftigung (und damit Armutsbekämpfung). Dies könne am besten funktionieren, wenn die Märkte entwickelt würden und wenn institutionelle und regulatorische Hemmnisse abgebaut werden. Diese hätten sich in der Vergangenheit oft als größtes Handicap von Entwicklung erwiesen und Investitionen behindert. Notwendig sei auch die Einbindung und Partizipation der gesellschaftlichen Gruppen, damit deren Kapazitäten besser genutzt

⁴⁸ Aidan Cox/ John Healey: Promises to the Poor: the Record of European Development Agencies, in: ODI Poverty Briefing 1, November 1998.

werden könnten. Insbesondere wird auch auf die wichtige Rolle der Frauen im Entwicklungsprozeß verwiesen. Als Voraussetzung für erfolgreiche Armutsbekämpfung sei zudem Frieden notwendig. Deshalb soll der Konfliktprävention größere Priorität eingeräumt werden.

Die EU sieht auch in den von ihr mit zu verantwortenden internationalen Rahmenbedingungen Handlungsbedarf. Die Lomé-Zusammenarbeit bedürfe einer konsistenten Fischerei- und Agrarpolitik, die in den letzten Jahren von Seiten der Nichtregierungsorganisationen, aber auch von Institutionen innerhalb der EU-Staaten, auf Kritik gestoßen war. Allerdings bleibt das Verhandlungsmandat insgesamt ziemlich vage, und es steht zu befürchten, daß es kaum Fortschritte geben wird. Ein Indiz dafür sind die Verhandlungen mit Südafrika, in denen eine ziemlich eigennützige EU-Position vertreten wird.⁴⁹

4. Vorschläge für eine neue Reform der EU-Entwicklungspolitik

Reformvorschläge sollten grundsätzlich mit einbeziehen, daß über Entwicklungskooperation allein Armutsbekämpfung und Entwicklung nicht zu erreichen ist. Kooperation kann einen positiven aber auch einen negativen Beitrag leisten. Es geht bei den Reformvorschlägen vor allem darum, die Negativeinflüsse zu reduzieren und die Instrumente und aktive Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit möglichst so zu reformieren, daß sie ihre positive Kraft entfalten können. Die Erfahrungen der Schwellenländer machen deutlich, daß Entwicklungskooperation die eigenen Anstrengungen nicht ersetzen kann. Aus der Marginalisierung der AKP-Staaten in der Weltwirtschaft werden die AKP-Länder nur durch eigene Anstrengungen herausfinden können. In den Lomé-Verhandlungen setzten die AKP-Staaten auf höhere Hilfeleistungen und zusätzliche Präferenzen. Die Vorschläge der EU für eine Reform sind von stärkerer Konditionalität geprägt. Wir gehen im folgenden von einem grundlegenden Reformbedarf aus. Insgesamt geht es darum, Tendenzen der Asymmetrie aufzuheben und die Reform so zu gestalten, daß die Lomé-Kooperation positiv im Sinne von Entwicklung und Armutsbekämpfung wirken kann.

Im Interesse langfristiger Entwicklung und Armutsbekämpfung sollten alle Anstrengungen über die EU auch Hand in Hand mit bilateraler Entwicklungskooperation gehen. Die Entwicklung endogener Potentiale sollte als Leitidee für die Beseitigung von Armut und

⁴⁹ Christopher Stevens/ Jane Kennan: Areas of Potential Competition Between South Africa and the ACP and EU Member States, Brighton 1995.

Unterentwicklung dienen. Der Ansatz besteht darin, daß die AKP-Staaten nur über eigenes Entwicklungsengagement (Commitment) aus der Krise herausfinden können. Entwicklungskooperation kann nur unterstützend wirken. Deshalb sollten kontraproduktive Instrumente neu konzipiert bzw. abgeschafft werden. Folgende Umsteuerungsmaßnahmen werden auf der Makro-Ebene empfohlen:

- Die Subventionssysteme SYSMIN und STABEX sollten abgeschafft werden: Ausgehend von der Tatsache, daß die Transfers tendenziell zur Verfestigung von einseitigen Produktionsstrukturen beitragen und nicht der Diversifizierung der Produktion dienen, sollten die Subventionen reduziert werden. Bei einer Nachfrageelastizität von kleiner 1 der meisten von Afrika gehandelten Exporte im Stabex- und Sysmin-Regime, ist eine weitere Subventionierung nicht zu vertreten. Nur über die Entwicklung einer Diversifizierungsstrategie, insbesondere aber durch die Entfaltung endogener industrieller Strukturen in den AKP-Ländern, lassen sich neue wirtschaftliche Perspektiven gewinnen.
- Weitaus erhöhte Mittel sollten speziell in einen Fonds zur Förderung des Privatsektors (unter Einschluß der Aktivitäten des CDI und der EIB), wobei insbesondere die Landwirtschaft und die Klein- und Mittelindustrie gefördert werden sollten, einfließen. Durch die Entwicklung der arbeitsintensiven Landwirtschaft und der Unternehmen des informellen Sektors wären am effektivsten Beschäftigung zu sichern und auch die Einkommen zu steigern. Damit würde auch ein Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet werden.
- Die Aktivitäten des CDI und der EIB sollten in Kooperation mit den regionalen Entwicklungsbanken, der African Development Bank und nationalstaatlichen Wirtschaftsfördereinrichtungen und Banken ihre Aktivitäten dezentralisieren und lokalisieren. CDI kann so besser einen Beitrag zur Industrialisierung und zur industriellen Entwicklung leisten. Die Aktivitäten von CDI waren bislang aufgrund der äußerst bescheidenen Mittel sehr eingegrenzt. Hier ist dringend Abhilfe notwendig. CDI könnte vor allem auch beim Aufbau, der Vermittlung von Expertise zum Aufbau nationaler und regionaler Industrieförderkonzepte tätig werden.
- *Ein* Neues Handelsregime ist nötig. Eine grundlegende Reform ist für das Handelspräferenzabkommen vorzunehmen. Dies ist zum einen aufgrund der Beschlüsse der World Trade Organisation sowieso notwendig. Zum anderen auch deshalb, weil die Präferenzen weiter erodieren. Lediglich für LLDCs wird es noch Sonderregelungen geben. Diese sogenannte Waiver-Systeme sind mittelfristig nur noch für LLDCs durchsetzbar. Aber da der wirtschaftliche Aufstieg nach allen Erfahrungen nicht über Präferenzabkommen und Sonderbehandlungen erfolgt, sollten die AKP-Staaten nicht länger auf das Waiver-System setzen. Die nicht-reziproken

Handelsbeziehungen haben die Erosion beispielsweise des afrikanischen Handels nicht verhindern können. Die Asymmetrie ist im Gegenteil noch stärker geworden. Die nicht-reziproke Handelskooperation der AKP-Länder mit Europa ist derzeit unilateral von der EU abhängig. Hier liegt das Hauptproblem des Handels. Die existierende Diskriminierung anderer Staaten durch den Lomé-Vertrag ist einerseits abgebaut worden, andererseits werden die Kooperationsbeziehungen zwischen der EU und Staatengruppen in der Dritten Welt vertieft. Diese Tendenzen bergen große Gefahren für die Handelsperspektiven. Wenn die EU ihr Interesse an der AKP-Staatengruppe verliert, verliert diese nicht nur ihren gegenwärtigen Präferenzstatus sondern auch den Rahmen für reziproke Handelsbeziehungen. Für die meisten Länder hingegen besteht das Problem nicht in zu geringen Präferenzen sondern in zu niedrigen Produktivitäten und einer, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht wettbewerbsfähigen Produktpalette. Die Herausbildung einer international wettbewerbsfähigen Industrie und Landwirtschaft wurde im übrigen in den CFA-Ländern durch die beständig überbewertete Währung (bis 1994, und seit 1998 wiederum) strukturell behindert bzw. unmöglich gemacht. Langfristig sollte die Bildung einer Freihandelszone zwischen EU und AKP-Staaten avisiert werden.

Welche Konsequenzen sollten die AKP-Länder daraus ziehen?

- Neuorientierung der Entwicklungskooperation mit der EU auf reziproker Basis, d.h. Liberalisierung afrikanischer Märkte. Die Reduzierung der quantitativen Importbeschränkungen und der Übergang zu einem System moderater Zölle gehört ebenso dazu wie eine weitergehende Zollreform und die Liberalisierung der Devisenmärkte.
- Als zweite Stufe sollten afrikanische, karibische und pazifische Staaten jeweils eine gemeinsame Zollunion auf den Weg bringen, die schließlich
- eine Zollunion (Freihandelszone) mit der EU bildet. Die Gründung der REPA scheint hingegen wenig sinnvoll zu sein.

Institutionelle Regelungen zwischen der EU und den AKP-Ländern sollten gemeinsam festgelegt werden. Vier Vorteile hätte die EU-AKP-Freihandelszone: 1. Die Beteiligung daran ist vollkommen freiwillig. 2. Die institutionellen Regelungen werden regional festgelegt und nicht von außen auferlegt. 3. Die Glaubwürdigkeit der AKP-Handelspolitik (und damit auch der Investitionspolitik) würde sich erhöhen. 4. Als Vorbild der Zollunion könnte das Modell der CFA-Zone dienen. Eine (freiwillige) Anbindung an den stärkeren Handelspartner EU (wie sie beispielsweise auch von EFTA-Ländern und einigen Ländern Osteuropas praktiziert wird) erfolgt.

Reziproke Handelsbeziehungen und die Schaffung einer afrikanischen (bzw. karibischen und pazifischen) Zollunion sind zwar eine notwendige aber noch keine hinreichende Voraussetzung für afrikanische (bzw. karibische und pazifische) Wege aus der Entwicklungssackgasse. Je nach Entwicklungsstand, je nach Fortschritt in den Wirtschaftsreformen, je nach Industrialisierungsgrad sind unterschiedliche national-staatliche Entwicklungswege zu beschreiten. Südafrika wird eine stärker exportorientierte und regionale Strategie mit Lokomotivfunktion für das südliche Afrika einschlagen. Die rohstoff-exportierenden Länder werden ihre komparativen Vorteile weiter verfolgen. Für fast alle Länder gilt, daß sie nur über die systematische Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, der ländlichen Industrialisierung und der Diversifizierung der Produktion, der Klein- und Mittelindustrie ihre endogenen Potentiale entwickeln können.

Gerhard Grohs

Die Europäische Union und die Menschenrechte in Afrika

1. Einleitung

Die Mitgliedstaaten der EU sind gleichzeitig Mitglieder der Vereinten Nationen. Sie erkennen deshalb die UN-Erklärung der Menschenrechte von 1948 an, als Unterzeichner unterstützen sie außerdem die europäische Menschenrechtskonvention von 1950 sowie die beiden internationalen Menschenrechtspakte von 1966.

Man sollte denken, daß eine so klare Stellungnahme für die Menschenrechte auch in den Lomé-Verträgen mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik, den AKP-Staaten, ihren Niederschlag finden würde. Tatsächlich ist es so, daß diese Verträge bisher als reine Wirtschaftsabkommen angesehen und deshalb die Menschenrechte nicht berücksichtigt wurden.

2. Die Verankerung der Menschenrechte in den Lomé-Konventionen

Mit der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes, aber auch des einseitig technisch-wirtschaftlichen Verständnisses von Entwicklungspolitik hat sich die Auffassung über die Lomé-Verträge verändert. Es ist nicht mehr möglich, soziale und politische Aspekte aus dem Entwicklungsbegriff auszuklammern. Dies schlug sich zunächst in dem Begriff „politischer Dialog“ nieder, der schon in den Vorbereitungen des dritten Lomé-Vertrages auftauchte. Man wollte damit sagen, daß die Partner des Vertrages nicht nur über streng wirtschaftliche Probleme diskutieren dürfen, sondern auch über Fragen der Demokratisierung, der Sozialpolitik, des Rechtswesens, da alle diese Faktoren Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes haben. Zentral in diesem politischen Dialog zwischen den Partnern tauchten die Menschenrechte auf, da deren Verletzung in einigen Vertragsstaaten, wie z.B. Nigeria, Liberia, Ruanda und Burundi, ein weltweites Medienecho finden und nicht nur im europäischen Parlament immer wieder zu der Frage veranlaßte, ob man einem Land, das fortlaufend eklatant die Menschenrechte verletzt, noch im Rahmen des Lomé-Vertrages Hilfe leisten sollte. Das führte nach hartem Ringen dazu, daß in das Lomé-III-Abkommen (1985-1990) in die Präambel, „der Glaube an die Grundrechte des Menschen“ eingebracht wurde. Es hatte zwar zunächst keine praktischen Konsequenzen, ebnete aber den Weg zu präziseren Formulierungen.⁵⁰

⁵⁰ G. Oestreich: Menschenrechte als Element der Dritten AKP-EWG Konvention von Lomé, Berlin 1990.

Die Folge dieser Diskussion war es, daß endlich in den Text des Lomé IV-Abkommens von 1990 ein Artikel aufgenommen wurde, der ausdrücklich die Menschenrechte erwähnt. In Artikel V des Vertrages heißt es u.a.:

„Die Zusammenarbeit soll auf Entwicklung gerichtet sein, die sich auf den Menschen konzentriert, den Hauptvertreter und Nutznießer von Entwicklung, was somit den Respekt und die Förderung aller Menschenrechte einschließt“. „AKP – EU – Zusammenarbeit soll dazu helfen die Hindernisse, die Individuen und Völker daran hindern, voll ihre wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Rechte zu genießen, abzuschaffen.“ „Praktische Schritte, ob öffentlich oder privat, Menschenrechte und Demokratie, besonders im juristischen Bereich, können mit Organisationen, die international anerkannten Sachverstand auf diesem Gebiete besitzen, unternommen werden.“

Am 29. Juni 1991 beschloß der Europarat eine Menschenrechtserklärung, in der die Menschenrechte zum grundlegenden Prinzip für alle zukünftig von der Gemeinschaft oder der Mitgliedsstaaten abgeschlossenen Verträge gemacht wurden. Dem folgte am 28.11.1991 eine Entschließung des Europäischen Rates und seiner Mitgliedsstaaten über „Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung“. In dieser Erklärung werden Rechtsstaatlichkeit, Beachtung der Menschenrechte und politische Institutionen, die der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig sind und demokratische Legitimität genießen, gefordert (§ 1). Weiterhin werden repräsentative Demokratie, soziale Gerechtigkeit und „good government“ herausgestellt. Im Falle „schwerer und anhaltender Verstöße gegen die Menschenrechte oder einer bedenklichen Unterbrechung des Demokratieprozesses“ können „angemessene Reaktionen“ erwogen werden (§ 6). Artikel 367 der Lomé-Konvention sieht außerdem vor, daß die Konvention durch jeden EU- oder AKP-Staat mit einer sechsmonatigen Frist gekündigt werden kann.

Sehr umstritten ist, ob man wegen Menschenrechtsverletzungen oder einer bedenklichen Unterbrechung des Demokratisierungsprozesses Entwicklungshilfe kürzen darf. Ich bin mit Franz Nuscheler der Meinung, daß es durchaus legitim ist, wegen Menschenrechtsverletzung eine solche Kürzung vorzunehmen, da die Menschenrechte klar definiert und universal gültig sind. Allerdings ist das bei einer „Unterbrechung des Demokratisierungsprozesses“ kaum möglich, da die Definition von „Demokratie“ umstritten ist, und Demokratie nicht durch direkte Interventionen von außen gefördert werden kann, sondern sich im Lande entwickeln muß. So formuliert die „Stockholm-Initiative für globale Sicherheit und Weltordnung“:⁵¹ „Demokratie entwickelt sich nicht auf Befehl von außen, sondern muß sich infolge einer internen `Nachfrage` herausbilden. Demokratie wird nicht von oben nach unten verordnet, sondern muß sich von der Basis aus entwickeln“. Wenn

⁵¹ Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren. Die Stockholmer Initiative für globale Sicherheit und Weltordnung. Die deutsche Fassung ist abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6 und 7/ 1991, S. 743-756 und 883-893.

das richtig ist, ist Nuschellers Vorschlag zu folgen: „Es wäre klüger und glaubwürdiger, die Kriterien der politischen Konditionalität enger zu fassen (d.h. auf menschenrechtliche Kernbestände zu verdichten), aber konsequenter anzuwenden.“⁵² Es wäre allerdings zu fragen, was unter „menschenrechtlichen Kernbeständen“ zu verstehen ist. Im Westen werden traditionell darunter die bürgerlichen und politischen Rechte verstanden, also Religionsfreiheit, Pressefreiheit, Schutz des Eigentums, Schutz vor Folter, willkürliche Verhaftung usw. Im Osten und in der Dritten Welt wurde der Akzent auf die sozialen und kulturellen Rechte gelegt. Inzwischen ist jedoch auch im Westen bei den Völkerrechtlern das Verständnis dafür gewachsen, daß das Recht auf Ernährung, Sicherheit, Schulbildung und Gesundheitsversorgung sowie auf eine Wohnung Rechte sind, die nicht einfach als „nicht justiziabel“ ausgeklammert werden können.

Michael Windfuhr hat in einer verdienstvollen Studie auf diese Veränderung der internationalen Diskussionslage hingewiesen.⁵³ Er schlägt vor, daß das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte der UN die Berichte der Staaten daraufhin überprüft, inwiefern die Erfolge oder Defizite im Bereich der Menschenrechte Grundlage für Politikdialog und Konditionalitätsüberlegungen sein können.

In dem Beschluß vom 28.11.1991 verpflichten sich die Mitgliedsstaaten:

- in alle Kooperationsabkommen Menschenrechtsklauseln aufzunehmen
- im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit regelmäßige Gespräche über Menschenrechte und Demokratie zu führen (§ 10) und einen Jahresbericht über die Umsetzung der EntschlieÙung der Menschenrechte Demokratie und Entwicklung vorzulegen.⁵⁴

Sowohl Artikel V des Lomé-III-Vertrages als auch die EntschlieÙung von 1991 haben zu zahlreichen Aktivitäten geführt, die Robert Kappel in einem 1996 erschienenen Artikel aufgezählt hat.⁵⁵

- Stellungnahme des europäischen Parlaments und des Ministerrates zu Menschenrechtsvorlagen in Afrika und anderen Regionen.

⁵² Franz Nuscheler: Menschenrechtsschutz durch Konditionierung der Entwicklungshilfe?, in: Lothar Brock (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Hannover/Frankfurt 1996.

⁵³ Michael Windfuhr: Soziale Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Herausforderung für die Kirchen, Hamburg 1997.

⁵⁴ Wolfgang Heinz: Demokratie und Menschenrechte, in: E + Z 3/1996, S. 79f.

⁵⁵ Robert Kappel: Europas Entwicklungspolitik im Wandel, in: Nord-Süd Aktuell, 2/1996, S. 268–274.

- Offene Diskussion über Menschenrechte in „The Courier“ und anderen Publikationen der EU
- Reduzierung der Hilfe für den Sudan aus menschenrechtlichen Gründen
- Unterstützung von nationalen Konferenzen
- Kooperation mit Menschenrechtsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen.

Auch die Unterstützung der Wahlen durch technische Hilfe und Wahlbeobachter insbesondere in afrikanischen Ländern gehört zu den Maßnahmen, die die Demokratisierung und die Beachtung der Menschenrechte fördern sollen. Es wurden, was wichtig ist, auch die Mittel für die Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten zur Verfügung gestellt: Im Jahr 1992 14 Mio., 1993 16 Mio. und 1994 14 Mio. ECU. Allerdings kann man nicht sagen, daß die Beachtung der Menschenrechte in gleichem Maße von den Partnerländern erwartet wird. So wird immer wieder kritisiert, daß Länder mit großem politischem Gewicht und geopolitischer Bedeutsamkeit wie China oder die asiatischen Schwellenländer nicht in gleichem Maße zur Beachtung der Menschenrechte gedrängt werden wie kleinere, weniger bedeutendere Länder. Der Sudan wurde konsequent wegen seiner Menschenrechtsverletzungen sanktioniert. Sehr viel weniger geschah das im Falle von Nigeria, da dieses Land als wichtiger Öllieferant für Europa von großer Bedeutung ist. Ebenso wurde die milde Politik gegenüber Indonesien immer wieder im Europäischen Parlament kritisiert. Franz Nuscheler hat mit Recht von einem „Doppelstandard“ der Menschenrechtspolitik gesprochen.⁵⁶ Auch die AKP-Länder sehen die neue Menschenrechtspolitik der EU kritisch, allerdings aus entgegengesetzten Gründen als das Europäische Parlament. Sie betonen in einem Memorandum von 1994, daß es ihnen vor allem auf höhere Entwicklungshilfe und bessere Zusammenarbeit im Handel und weniger auf Demokratie und Menschenrechte ankommt. Sie lehnen auch Kürzungen wegen Menschenrechtsverletzungen ab und schlagen statt dessen einen „effektiven Mechanismus der Konfliktlösung“ vor.

Robert Kappel hat in dem schon zitierten Aufsatz davor gewarnt, der Illusion einer schnellen nachholenden Demokratisierung anzuhängen.⁵⁷ Er regt an, in den Dialog mit der AKP-Gruppe auch die Nichtregierungsorganisationen aus Europa und den AKP-Ländern einzubeziehen. Das scheint Sinn zu machen, da es die Nichtregierungsorganisationen waren, die auf den Weltkonferenzen für Umwelt (1992), für Bevölkerung- und Entwicklung (1994), aber auch für Menschenrechte (1993), dafür gesorgt haben, daß alte Positionen verlassen und neue Ziele verfolgt werden. Kappel fragt zurecht, wie eigentlich

⁵⁶ Franz Nuscheler: Menschenrechtliche Doppelstandards in der Menschenrechtspolitik, in: Rainer Tezlaff (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Bonn 1993.

⁵⁷ Kappel, (Anmerkung 6), S. 286.

Menschenrechtsverletzungen und der Stand der Durchsetzung der Menschenrechte in einem Lande ohne die Hilfe der Nichtregierungsorganisationen bewertet werden sollen.

3. Die Afrikanische Menschenrechts-Charta

Diese Fragen führen zu der Anregung, daß man die 1986 in Kraft getretene „Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker“ sehr viel stärker in die Überlegungen einbeziehen sollte, als das bisher der Fall war. Man hat manchmal den Eindruck, daß diese bewußt sowohl von den Vertretern der AKP-Staaten als auch von den Repräsentanten der EU ausgeklammert wird. Warum das so ist, ist unklar.

Das Besondere der Afrikanischen Charta ist, daß sie nicht nur die bürgerlichen und die politischen Rechte, sondern auch die sozialen und wirtschaftlichen Rechte und darüber hinaus die Gruppenrechte und Pflichten der einzelnen Bürger enthält. Damit beantwortet sie die Frage nach dem Umfang der Menschenrechte in einem weiten Sinne.

Im Artikel 1 der Charta verpflichten sich die Staaten, „gesetzgeberische oder auch andere Maßnahmen zur Anwendung der Pflichten und Rechte der Charta zu ergreifen“. Artikel 2 enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot, das sowohl die Diskriminierung von Ethnien als auch die der Frauen verbietet. Beides hat weitreichende Folgen, wie noch an einigen Fällen erläutert wird. Im Artikel 3, Pkt. 5 wird der Gleichheitsgrundsatz, die Unverletzlichkeit der Person, Recht auf Leben, Verbot der Folter, der Sklaverei und unmenschlicher und erniedrigenderer Strafen festgelegt. Gegen diese Grundsätze ist immer wieder, nicht nur in der Kolonialzeit, verstoßen worden. Allerdings ist die Todesstrafe nicht in Artikel 4 verboten worden. Artikel 6 ist sehr schwach formuliert: In ihm heißt es, daß niemanden die Freiheit entzogen werden darf „außer aus Gründen und Bedingungen, die vorher gesetzlich bestimmt waren“⁵⁸ Ebenso schwach formuliert ist das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren (Artikel 7). Die Afrikanischen Menschenrechtskommission hat 1992 eine Liste von Bestimmungen aufgestellt, die noch berücksichtigt werden müßten, wie etwa das Recht schnell vor einen Richter zu kommen, das Recht auf kostenlose Zurverfügungstellung eines Übersetzers, sowie Informationen über Anklagepunkte und Haftgründe usw.. All diese Rechte werden in Afrika immer wieder verletzt.⁵⁹

⁵⁸ Vgl. Wolfgang Benedek: The African Charter and Commission on Human rights and Peoples Rights: How to make it more effective, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, 1/1993, S. 26.

⁵⁹ Vgl. Michael Graf: Die Afrikanische Menschenrechts-Charta und ihre Bedeutung für einschlägiges innerstaatliches Recht am Beispiel Tanzanias, Hamburg 1997.

Auch die Meinungsfreiheit wird in Artikel 9 nur „im Rahmen von Recht und Gesetz“ gewährt. Das Recht auf Eigentum (Artikel 14) ist nicht näher bestimmt, da in Afrika das individuelle Eigentumsrecht traditionell nicht sehr stark ausgebildet ist. Eine Entschädigung für Enteignung, die nach Artikel 14 möglich sind, ist nicht vorgesehen. Interessanterweise folgen dann gleich die wirtschaftlichen und sozialen und kulturellen Rechte, also das Recht auf Arbeit (Artikel 15), auf Gesundheit (Artikel 16), auf Bildung (Artikel 17). Manche afrikanische Juristen, die sich mit der Charta beschäftigt haben, sind der Ansicht, daß diese Rechte nicht so justiziabel seien wie die individuellen Rechte.⁶⁰

Die Rechte von *Völkern*, die in der Afrikanischen Charta aufgeführt sind, sind eine völkerrechtliche Neuerung und deshalb höchst umstritten, da befürchtet wird, daß sie auf Kosten der Individualrechte wirken könnten. Sie gehören zu den Rechten der „dritten Generation“, wenn man die Individualrechte als erste Generation, die wirtschaftlichen und sozialen Rechte als zweite Generation ansieht. Leider wird in der Charta nicht definiert, was unter „Völkern“ verstanden wird. Die allgemeine Ansicht der Juristen ist, daß es sich um die nationale Gemeinschaft insgesamt handelt, nicht um Ethnien oder andere Gruppen.

Michael Graf bezieht sich auf eine Differenzierung des Begriffes, die der nigerianische Jurist Richard N. Kiwanuka vorgenommen hat und die dann auf verschiedene Rechte zu beziehen ist. Demnach sind vier Begriffe denkbar:

1. Alle Personen innerhalb einer politischen Einheit, die noch nicht die Unabhängigkeit erreicht hat,
- 2 jede Bevölkerungsgruppe mit bestimmten gemeinsamen Eigenschaften (z.B. Sprache, Religion), die in einem Gebiet wie in Ziffer 1 oder in einem Staat als Minderheit leben
- 3 Staat und Volk als Synonyme betrachtet und
- 4 alle Personen innerhalb eines Staates.⁶¹ Das Recht auf Selbstbestimmung könnte dann von einem Volk gemäß Ziffer 1, das Recht auf saubere Umwelt vom Volk im Sinne von Ziffer 3 wahrgenommen werden. Allerdings ist eine Sezession einer

⁶⁰ Vgl. Obinna Okere: The Protection of Human Rights in Africa and the African Charter on Human and Peoples Rights, in: Human Rights Quarterly, 6 /1984, S. 141–159; Wolfgang Benedek: Durchsetzung von Rechten der Menschen und Völker Afrikas auf regionaler und nationaler Ebene, in: Zeitschrift für Ausländisches und Öffentliches Recht und Völkerrecht, 54/1994, S. 172.

⁶¹ Richard N. Kowanuka: The Meaning of „People“ in the African Charter on Human and Peoples Rights, in: American Journal of International Law, 80 /1998, S. 100ff.

Ethnie aus einem Staate nicht möglich. Sie verstößt schon gegen die Satzung der OAU, die die Menschenrechts-Charta formuliert hat.

Eine sehr umstrittene Neuerung ist auch das Recht auf Entwicklung, das durch verschiedene UN-Resolutionen anerkannt wurde. Es ist bis heute unklar, gegen wen es sich richtet, wer dieses Recht in Anspruch nehmen kann, und welchen Inhalt es hat. Wolfgang Benedek ist der Ansicht, daß auf nationaler Ebene das Recht von vernachlässigten Regionen und Bevölkerungen gegenüber dem Staat in Anspruch genommen werden könnte und auf internationaler Ebene von den armen Ländern gegenüber den reichen Ländern.⁶² Bisher gibt es auf internationaler Ebene keine Durchsetzungsmöglichkeiten dieses Rechts. Auch auf nationaler Ebene müßte sich das erst noch herausstellen, hier könnte es allerdings sinnvolle Ansätze dafür geben.

Das in Artikel 24 verankerte Recht auf eine saubere Umwelt hat eine unmittelbare Beziehung zum Recht auf Leben (Artikel 4) und zum Recht auf Gesundheit (Artikel 16). Dieses Recht ist bereits justiziabel, z. B. bei der Verhinderung der Abladung von toxischem Müll aus Industriestaaten in Afrika. Einige Staaten haben bereits entsprechende Gesetze beschlossen. Unterentwickelt ist noch die Möglichkeit, dieses Recht gegenüber der eigenen Regierung einzuklagen. Die in der Charta vorgesehenen Pflichten der Bürger sind in Artikel 27 (Pflichten gegenüber der Familie, Gesellschaft, dem Staate, der internationalen Gemeinschaft), Artikel 28 (Pflicht zur Toleranz gegenüber den Mitmenschen) und besonders in Artikel 29 geregelt. Er listet folgende Pflichten auf:

- Die Pflicht, der nationalen Gemeinschaft körperlich und geistig zu dienen (Abs. 2),
- die Sicherheit des Staates nicht zu gefährden (Abs. 3),
- die gesellschaftliche und nationale Solidarität zu schützen (Abs. 4),
- die nationale Unabhängigkeit und territoriale Integrität des Staates zu schützen und zur Landesverteidigung beizutragen (Abs. 5),
- im Rahmen seiner Möglichkeiten zu arbeiten und Steuern zu bezahlen (Abs. 6),

Michael Graf und andere sehen in diesem Pflichtenkatalog die Gefahr, „daß Individualbeschwerden über Rechtsverletzungen durch den Staat durch diesen gekontert werden mit dem Hinweis auf Pflichten, die der einzelne möglicherweise verletzt hat" (Ziffer 8). Auf einer Juristenkonferenz 1985 wurde einstimmig die Ansicht vertreten, daß, wenn ein Individuum seine Pflichten verletzt habe, kein Verfahren vor der Kommission möglich

⁶² Wolfgang Benedek, in: Konrad Ginther und W. Benedek (Hrsg.): *New Perspectives and Conceptions of International Law*, Wien/New York 1983, S. 147–161; vgl. auch Armin Barthel: *Entwicklung und Menschenrechte. Das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht*, Aachen 1986.

sei, weil diese sich nur mit Verletzungen durch Staaten zu beschäftigen habe.⁶³ Damit kommen wir zu den Aufgaben der Afrikanischen Menschenrechtskommission.

4. Die Afrikanische Kommission der Rechte der Menschen und Völker als Instrument zur Durchsetzung der in der Charta formulierten Rechte

Artikel 30 bestimmt, daß eine afrikanische Kommission für die Menschenrechte und Rechte der Völker eingerichtet werden soll, „um die Menschenrechte und die Rechte der Völker zu fördern und ihren Schutz in Afrika zu gewährleisten“.

Im Jahre 1987 wurden die elf Mitglieder der Afrikanischen Menschenrechtskommission von der Vollversammlung der OAU gewählt. Erst 1993 wurde auch eine Frau in die Kommission gewählt. Sitz der Kommission ist Banjul (Gabun). Sie ist jedoch finanziell vollständig von der OAU und ihrem Generalsekretär abhängig. Dieser hat nach der Geschäftsordnung der Kommission auch weitreichende Rechte. Er kann die vorläufige Tagesordnung der Kommission festsetzen, den Sekretär der Kommission ernennen und muß die Kommuniqués der Kommission veröffentlichen. Die Kommission hat vier Aufgaben:

1. Förderung der Rechte der Menschen und Völker
2. Schutz dieser Rechte
3. Interpretation der Charta
4. Weitere Aufgaben, die ihr von der OAU übertragen werden können. Die Kommission kann nur Empfehlungen geben. Die Vollversammlung der OAU entscheidet auch darüber, ob Berichte der Kommission veröffentlicht werden oder nicht. Die Kommission kann nicht von sich aus Untersuchungen über Menschenrechtsverletzungen einleiten, wohl aber aufgrund der Beschwerde eines Staates, eines Individuums oder einer Gruppe. Es gibt keinen Menschenrechtsgerichtshof wie im europäischen und amerikanischen Menschenrechtsschutz. Darüber wird aber zur Zeit heftig diskutiert und ein Expertentreffen, das 1995 in Kapstadt organisiert wurde, hat vorgeschlagen, durch

⁶³ Michael Graf, (Anmerkung 10), S. 45; vgl. auch Philip Amoah: The African Charter on Human Rights – an Effective Weapon for Human Rights?, in: Revue Africaine de Droit International et comparé, 4/1992, S. 226–240.

einen Zusatz im Protokoll einen afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof einzusetzen.⁶⁴

Solange es diesen Gerichtshof aber nicht gibt, ist die Kommission das einzige Durchsetzungsinstrument in der Charta. Vor ihr können nach Artikel 47- 49 die Staaten Beschwerden einlegen. Entweder wendet sich der beschwerdeführende Staat direkt an einen anderen Staat und informiert den Generalsekretär der OAU oder er wendet sich direkt an die Kommission. Wenn sich im ersten Fall die Staaten nicht innerhalb von drei Monaten einigen, kommt die Beschwerde vor die Kommission. Nach Artikel 50 der Charta muß aber der innerstaatliche Weg erschöpft sein, was in diktatorischen Staaten kaum möglich ist. Deshalb kann die Kommission auch bei unangemessener Länge des Verfahrens oder Fehlens von Rechtsmitteln eingreifen. Bis 1995 gab es aber noch keine Staatenbeschwerde. Das trifft übrigens auch auf die europäische und amerikanische Staatenbeschwerde zu.⁶⁵

Individualbeschwerden sind nicht ausdrücklich in der Charta geregelt, werden aber in Artikel 55 zugelassen, der von „anderen Mitteilungen, die nicht von Vertragsstaaten der Charta ausgehen“ spricht. Es können also auch Nichtregierungsorganisationen für Individuen Beschwerden einlegen. Bis Juni 1997 hat die Kommission 200 solche Mitteilungen empfangen und 119 endgültig entschieden.⁶⁶ Es gibt eine Diskussion darüber, wie weit die Kommission gehen kann, um die Individualbeschwerden zu berücksichtigen. Wolfgang Benedek sieht wenige Möglichkeiten.⁶⁷ Odinkalu und Christensen legen die entsprechenden Bedingungen der Charta sehr viel extensiver aus und berufen sich dabei auf die Artikel 45,46, 56 und 57 der Charta.⁶⁸

Schließlich muß die Kommission alle zwei Jahre aufgrund von Berichten der Staaten über die Maßnahmen zum Schutz der in der Charta enthaltenen Rechte und Pflichten berichten. Dafür hat die Kommission „Guidelines“ entwickelt, in denen die Rechte auch interpretiert werden. So wird z. B. Artikel 17,1, der das Recht auf Bildung regelt als Recht auf „compulsory and free primary education“ präzisiert. Es gibt leider keine Sanktionen, wenn

⁶⁴ Report of the Governments Experts Meeting on the Establishment of an African Court on Human and Peoples Rights 6 – 12. September 1995, Cape Town S.A., OAU Dokument.; vgl. auch: Michael Graf, (Anmerkung 10), S. 173.

⁶⁵ Henning Boekle: Die Vereinten Nationen und der Internationale Schutz der Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/1998, S. 5.

⁶⁶ Vgl. Chidi Anselm Odinkalu/ Camilla Christensen: The African Commission on Human Rights and Peoples Rights: The Development of Non-State Communication Procedures, in: Human Rights Quarterly, 20 /1998, S. 335–280.

⁶⁷ Wolfgang Benedek: The African Charter and Commission on Human and Peoples Rights, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 1/1997, S. 25–40.

⁶⁸ Odinkalu/ Christensen, (Anmerkung 17), S. 239ff.

Staaten ihrer Berichtspflicht nicht nachkommen. Michael Graf schlägt vor, wenigstens auf einer Liste zu veröffentlichen, welche Staaten ihren Berichtspflichten nachgekommen sind.

Für die Durchsetzung der Menschenrechte in Afrika sind die Individualbeschwerden von besonderer Bedeutung. Doch die Kommissionen haben bisher noch vergleichsweise wenige erreicht. Die Gründe sind vielfältig:

- Das Verfahren dauert zu lange. Von der Einreichung bis zur Kommissionsentscheidung vergeht mindestens ein Jahr.
- Es fehlt den Beschwerdeführern meistens an finanziellen Mitteln.
- Die Möglichkeit, eine Beschwerde an die Kommission zu richten, ist in den meisten Ländern überhaupt nicht bekannt.
- Die Bürgerrechtstradition in Afrika ist zu wenig entwickelt und die Vertraulichkeit des Verfahrens verhindert, daß die Öffentlichkeit einen Beschwerdeführer schützt. Allerdings kann die Kommission die Regierung um einen Aufschub von Maßnahmen gegen die Beschwerdeführer bitten, was sie schon einige Male mit Erfolg getan hat.⁶⁹

Von besonderer Bedeutung ist die Rolle der Nichtregierungsorganisationen. Sie können nach Artikel 55 und 56 der Charta Mitteilung an die Kommission richten. Dieses Recht wird ihnen in der Geschäftsordnung Artikel 114 ausdrücklich zugebilligt. 1995 gab es 153 NGOs, denen Beobachterstatus eingeräumt wurde, d. h. sie können auch an den öffentlichen Sitzungen der Kommission teilnehmen. Dazu gehören nicht nur internationale Organisationen wie Amnesty International und die Internationale Juristenkommission in Genf, sondern auch afrikanische Menschenrechtsorganisationen. Claude E. Welch, der sich schon seit vielen Jahren mit den Menschenrechten in Afrika befaßt, hat mit Recht darauf hingewiesen, daß zwar die Arbeit von Amnesty International, Afrika Watch und der internationalen Juristenkommission unerläßlich ist, daß aber die Hauptarbeit für den Menschenrechtsschutz in Afrika von Afrikanern selbst geleistet werden muß.⁷⁰

5. Einflüsse der Afrikanischen Menschenrechts-Charta auf die staatliche Gesetzgebung.

Da es wenig sinnvoll ist, den Einfluß der Charta auf Staaten zu schildern, die sich als Einparteiendiktatur oder als Militärregime ohnehin nicht um Menschenrechte kümmern, soll am Beispiel Tanzanias, eines Landes, das seit kurzem eine Mehrparteiendemokratie

⁶⁹ Michael Graf, (Anmerkung 10), S. 96.

⁷⁰ Claude E. Welch: The African Commission on Human and Peoples Rights: A Five Year Report and Assessment, in: Human Rights Quarterly, 14/1992, S. 43–61.

eingeführt hat und schon unter dem Präsidenten Julius Nyerere einen vergleichsweise guten Ruf in Menschenrechtsfragen genoß, gezeigt werden, welchen Einfluß die Charta auf die staatliche Gesetzgebung haben kann. Tanzania hat 1985 eine Bill of Rights in die Verfassung aufgenommen, die Nyerere seinerzeit als überflüssig abgelehnt hatte. Das ist sicher auf die Existenz der Afrikanischen Menschenrechts-Charta zurückzuführen, aus der verschiedene Bestimmungen übernommen wurden. Ursprünglich wollte man vor der Anwendung der Bill of Rights alle Gesetze daraufhin überprüfen, ob sie mit ihr und der Afrikanischen Charta übereinstimmen. Es erwies sich aber als so aufwendig, daß die Regierung es vorzog, diese Überprüfung den Gerichten von Fall zu Fall zu überlassen. Dies wurde von den Gerichten - wenn auch widerwillig- akzeptiert. So wurde die Deportation von 156 Personen aufgrund eines Gesetzes aus dem Jahre 1921 vom High Court als verfassungswidrig und das Gesetz für null und nichtig erklärt.⁷¹ Ein anderes Gesetz war der Government Proceeding Act von 1967, der vorsah, daß eine Klage gegen die Regierung nur zulässig ist, wenn der Generalstaatsanwalt dem zustimmt. Das ist ein klarer Verstoß gegen Artikel 7, 1 a der Afrikanischen Charta. Zwei solcher Fälle kamen vor den High Court Tanzanias: Ein Bürger Tanzanias war von einem Polizisten festgenommen und schwer mißhandelt und verletzt worden und wollte den Staat auf Schadenersatz verklagen. Im zweiten Fall wollte ein Lehrer den Direktor seiner Schule verklagen, weil dieser ihn beschuldigte Geld von Schülern gestohlen zu haben. In beiden Fällen⁷² begründete der Generalstaatsanwalt seine Ablehnung mit Artikel 30, Abs. 1 und 2 der Bill of Rights, da die Klage gegen das öffentliche Interesse verstoße. Dieser Artikel 30 wurde von Juristen als „Horror katalog“ bezeichnet, da nach ihm dann kein Widerspruch zu den Rechten und Freiheiten der Bill of Rights besteht, wenn die Maßnahmen oder das Gesetz

- sicherstellt, daß die Rechte anderer oder das öffentliche Interesse durch Mißbrauch der individuellen Rechte und Freiheiten nicht beeinträchtigt werden;
- den Verteidigungsinteressen, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Moral, der öffentlichen Gesundheit, der ländlichen und städtischen Entwicklung und Nutzung der mineralogischen Ressourcen oder der Entwicklung oder Nutzung jeglichen anderen Eigentums dient, in einer Weise, die den öffentlichen Nutzen fördert;
- die Ausführung eines Kriegsurteils oder einer gerichtlichen Anweisung, die in Zivilrechts- oder Strafverfahren getroffen oder gegeben wurde, sicherstellt;
- den Ruf, die Rechte und Freiheiten anderer oder das Privatleben von Personen schützt, welche an jedwedem Gerichtsverfahren beteiligt sind; die Enthüllung von

⁷¹ Michael Graf, (Anmerkung 10), S. 120.

⁷² Ebd., S. 135.

vertraulichen Informationen verbietet oder die Würde, Autorität und Unabhängigkeit der Gerichte bewahrt;

- der Errichtung, Leitung und Arbeitsweise von Vereinigungen und privaten Unternehmungen im Land Einschränkung auferlegt, sie überwacht und kontrolliert;
- die Ausführung jeder anderen Angelegenheit ermöglicht, welche allgemein das nationale Interesse fördert, steigert oder schützt.⁷³

Trotz dieses Katalogs erkannte der Richter die Berufung auf das öffentliche Interesse nicht an und wies auf Artikel 17 Abs.1 der Afrikanischen Menschenrechts-Charta hin, in der keine Einschränkung des Zugangs zu Gerichten vorgesehen ist. Außerdem sei in einem Teil Tanzanias, in Sansibar, diese Einschränkung nicht vorgesehen und deshalb ein ungleiches Recht in Tanzania möglich, wenn man dem Einspruch des Generalstaatsanwaltes nachgebe.

Sehr wichtig ist die Afrikanische Menschenrechts-Charta für die Rechte der Frauen geworden. Hier stehen die traditionellen Rechtsauffassungen, die besonders auf dem Lande noch herrschen, dem Diskriminierungsverbot von Artikel 18 Abs. 3 der Afrikanischen Menschenrechts-Charta entgegen, das auch von der tanzanischen Bill of Rights in Artikel 13 übernommen wurde.

Im Haya Customary Law von 1963, das staatlich anerkannt wurde, heißt es: „Women can inherit, except for clan land, which they may receive in usufruct but may not sell.“ In einem vom Gericht verhandelten Fall ging es um eine alte Frau, die 1988 das von ihrem Vater geerbte Land verkaufte und dadurch in einen Rechtsstreit mit den Clan-Mitgliedern geriet. Der Richter erklärte diese Bestimmung des Haya-Rechts für verfassungswidrig, da sie gegen Artikel 18, Abs. 2 der Afrikanischen Charta und Artikel 13, Abs. 4 der Bill of Rights Tanzanias verstoße.⁷⁴

Florence Buteywa hat in einem 1994 erschienenen Artikel darauf hingewiesen, daß in vielen afrikanischen Ländern die Witwen vom Erbe des Mannes ausgeschlossen sind oder nur dann erben, wenn der Mann ausdrücklich ein Testament in diesem Sinne gemacht hat. Das geschieht jedoch in den seltensten Fällen.⁷⁵

Auch das Recht der Frauen, gegen Gewalt in der Ehe zu klagen, ist äußerst beschränkt. Die Gerichte halten sich streng an das Erfordernis, Zeugen zu benennen, die die

⁷³ Ebd., S. 151f.

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Florence Buteywa: Using the African Charter on Human and Peoples Rights to secure Women's Access to Land in Africa, in: Rebecca J. Cook (Hrsg.): Human Rights of Women, Philadelphia 1994, S. 495.

Behauptung der Klägerin unterstützen. Sexualverbrechen werden in Tanzania außerdem öffentlich verhandelt. Das verstößt zwar nicht gegen die Afrikanische Menschenrechts-Charta, wäre aber sicherlich eine zu überprüfende Regelung im Lichte des Menschenrechtsverständnisses. In allen diesen Fällen stehen die Richter vor der Wahl entweder auf die afrikanischen Traditionen zu rekurrieren (Art. 18,1 und 2) oder Art. 60/61 zu zitieren, die die UN-Menschenrechtserklärung und die UN-Konventionen zur Leitlinie machen.⁷⁶ Artikel 60 lautet:

„Die Kommission lässt sich leiten vom internationalen Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und Rechte der Völker, insbesondere von den Bestimmungen der verschiedenen afrikanischen Dokumente über Menschenrechte und Rechte der Völker, ebenso von der Charta der Vereinten Nationen, der Charta der OAU, den Allgemeinen Erklärungen der Menschenrechte und anderer von den Vereinten Nationen und von afrikanischen Staaten verwandten Dokumenten auf dem Gebiet der Menschenrechte und Rechte der Völker sowie von den Bestimmungen der verschiedenen UN-Sonderorganisationen, bei denen die Vertragsstaaten dieser Charta Mitglieder sind.“

Dieser Artikel kann als eine Generalklausel angesehen werden, die die Charta für das „Humanitäre Völkerrecht“ öffnet und so wirken könnte wie die salvatorische Klausel bei der Übernahme des römischen Rechts in Deutschland, die im Zweifel das römische und nicht das deutsche Recht wirksam werden ließ.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Blickt man zurück auf die Geschichte der Afrikanischen Menschenrechts-Charta und die Schwierigkeit ihrer Anwendung, so zeigt sich zunächst ein Widerspruch: Einerseits hat die Charta mit dem Recht auf Entwicklung, Art. 22, auf eine saubere Umwelt Art. 24 und auf Asyl Art. 12 und 23 Abs. 2 Neuland beschritten, andererseits hat sie viele Rechte nicht oder nur eingeschränkt berücksichtigt, die andere Menschenrechtsregelungen anerkennen. Fatsah Ouguergouz, ein algerischer Jurist, hat das umfassendste Werk in französischer Sprache über die Afrikanische Menschenrechts-Charta vorgelegt.⁷⁷ Darin zählt er die Rechte auf, die die Charta nicht geregelt hat, obwohl sie sie hätte regeln können und sollen:⁷⁸

- Das Recht auf den Schutz des Privatlebens;
- Das Recht, den Ehepartner auszusuchen;

⁷⁶ Uwe Tonndorf: Menschenrechte in Afrika, Freiburg 1997, S. 122 ff.

⁷⁷ Fatsag Ouguergouz: La Chartre Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Paris 1993.

⁷⁸ Ebd., S. 128.

- Das Recht des Kindes auf Namen und Nationalität;
- Das Recht auf soziale Sicherheit;
- Das Recht der Frau und des Kindes auf besonderen Schutz;
- Das Recht auf einen Mindestlebensstandard;

Ob die in der Charta gegebenen Rechte mehr eingeschränkt werden als in anderen Menschenrechts-Katalogen ist umstritten. In einem Vergleich mit den beiden anderen Menschenrechtskonventionen kommt Michael Graf zu dem Ergebnis, daß die Einschränkung in der Afrikanischen Menschenrechts-Charta nicht größer sind als in den anderen Menschenrechtsregelungen.⁷⁹

Sehr viel gravierender für die Praxis ist allerdings die schlechte Ausstattung der afrikanischen Menschenrechtskommission mit Personal- und Sachmitteln, die vielfach beklagte Abhängigkeit von der OAU und die bisher geringe Zahl von Individualbeschwerden und Staatsbeschwerden, die bei der Kommission eingehen. Hier müßte die Kommission vor allem die in Artikel 45, 1 a gegebenen Möglichkeiten ausschöpfen:

„Die Kommission hat die Aufgabe, Dokumente zu sammeln, Studien und Untersuchungen über afrikanische Probleme auf dem Gebiete der Rechte der Menschen und der Völker durchzuführen, Seminare, Kolloquien und Konferenzen zu veranstalten, Informationen zu verbreiten, Einrichtungen, die sich auf nationaler und lokaler Ebene mit den Rechten der Menschen und der Völker befassen, zu ermutigen und ggf. gegenüber den Regierungsstellungen abzugeben und Empfehlungen auszusprechen.“

Das alles kann sie nur in enger Zusammenarbeit mit den Kräften in Afrika tun, die sich seit langem für die Menschenrechte einsetzen. Das sind Schriftsteller, Journalisten, Rechtsanwälte und ihre Verbände, Studenten, Frauen und ihre Verbände und die christlichen Kirchen. Die Unterstützung ausländischer NGOs wie Amnesty International und die Internationale Juristenkommission ist positiv zu bewerten und wichtig, aber auch gleichzeitig bedenklich, da daraus Abhängigkeiten entstehen können. Wolfgang Benedek stellte fest, daß von den 46 bis zur 14. Sitzung von der Kommission abgeschlossenen Mitteilungen 29 von NGOs kamen, davon 17 von internationalen oder regionalen NGOs, von denen wiederum die meisten von Amnesty International, Pen International und die Internationale Juristenkommission verfaßt wurden.⁸⁰

⁷⁹ Michael Graf, (Anmerkung 10), S. 49 und Anhang III, S. 223.

⁸⁰ Vgl. Wolfgang Benedek: Durchsetzung von Rechten der Menschen und Völker in Afrika auf regionaler und nationaler Ebene, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1/ 1994, S. 165.

Besonders wichtig sind vor diesem Hintergrund öffentlichkeitswirksame Aktionen: Die Friedrich Ebert Stiftung unterstützte in Tanzania zum Beispiel ein Projekt, bei dem die für die Frauen wichtigen Artikel der Afrikanischen Charta in die einheimischen Sprachen übersetzt und den Frauen in den Städten und auf dem Lande erläutert wurden. Man hat außerdem Rechtsanwältinnen zur Verfügung gestellt, die den Frauen helfen, Klagen zu formulieren. Auch in Burkina Faso und Senegal setzen sich Frauenverbände und Organisationen von Rechtsanwälten für solche Projekte ein.

Doch muß der Menschenrechtsschutz auch dadurch gestärkt werden, daß ein Menschenrechtsgerichtshof, wie ihn die europäische Menschenrechts-Charta vorsieht, eingerichtet wird. Die Stimmen in Afrika, die das fordern mehren sich, so insbesondere die Menschenrechtskonferenz von Gabarone, die 1993 stattfand und an der Vertreter aus den SADC-Staaten und Südafrika teilnahmen und die schon erwähnte Konferenz in Kapstadt 1995 und die Konferenz in Nouakschott (Mauretanien) 1997. Diese Diskussion zeigt, daß die Existenz der Afrikanischen Menschenrechts-Charta zu weitreichenden Diskussionen Anlaß gegeben hat. Sie darf nicht als Abschluß eines Prozesses angesehen werden, sondern als sein Beginn.

Nimmt man die Afrikanische Menschenrechts-Kommission so ernst wie hier vorgeschlagen wurde, so sollte sich die Menschenrechtspolitik der EU an folgenden Punkten orientieren:

- Direkte und indirekte Unterstützung der Menschenrechts-Kommission der Afrikanischen Charta. Das ist möglich durch Bereitstellung von Informationen, Finanzierung der technischen Ausstattung der Kommission und Unterstützung der von der Kommission anerkannten und zugelassenen NGOs.
- Unterstützung aller Bemühungen, einen afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof einzurichten.
- Berücksichtigung der Staaten-Berichte, die der Afrikanischen Menschenrechtskommission übergeben werden. Dafür ist es notwendig die OAU zu überzeugen, daß die Vertraulichkeit der Berichte insofern aufgehoben wird, als sie den Gremien der EU-AKP-Konvention zur Verfügung gestellt werden.
- Finanzielle Unterstützung der in Artikel 45 der Charta vorgesehenen Aufgaben der Menschenrechtskonvention, Bildungsprogramme zur Menschenrechtspraxis und Ausbildungsprogramme für Verwaltung, Justiz, Polizei und Militär zu initiieren und anzubieten. Allerdings genügt die Ausbildung von Richtern nicht, wenn der politische

Wille fehlt, eine unabhängige Justiz aufzubauen. In diesen Fällen müssen NGOs unterstützt werden, die die Rechtsprechung kritisieren.⁸¹

- Qualitative Analyse aller Berichte über die Einhaltung der Menschenrechte, die die Vereinten Nationen, regionale Menschenrechtskommissionen, Amnesty International, das US-Außenministerium, die US-Menschenrechtsorganisation und vor allem die Afrikanischen Menschenrechtsorganisationen vorlegen. Das ist eine Hauptforderung, die Wolfgang S. Heinz in seinem Bericht: „Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit“ stellte.⁸²
- Unterstützung der von einigen afrikanischen Regierungen, wie Uganda, Marokko und Kenia durchgeführten Gründung von nationalen Menschenrechtskommissionen, an die sich die Bürger mit Beschwerden wenden können. Es ist interessant, daß ein von der DFG gefördertes Forschungsprojekt⁸³ zu dem Ergebnis kommt, daß die Wirkung der Zusammenarbeit von nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen mit der nationalen Opposition dazu führen kann, daß widerstrebende Regierungen wie in Marokko, Uganda und Kenia dazu gebracht werden können, Menschenrechtsstandards zu akzeptieren, auch wenn kein Wirtschaftswachstum und keine Liberalisierung zu beobachten ist. Das widerlegt die von einigen Autoren, wie Lipset und kürzlich Rainer Tetzlaff vertretene Auffassung, daß ein notwendiger Zusammenhang zwischen anhaltendem Wirtschaftswachstum, der Entwicklung städtischer Mittelschichten und politischen Transitionsprozessen besteht.⁸⁴

Zuletzt noch ein Wort zu dem in der Erklärung des Europäischen Rates vom 28.11.1991 vorgesehenen Sanktionen bei schweren und anhaltenden Verstößen gegen die Menschenrechte. Eines der Ergebnisse des eben zitierten DFG-Projektes ist, daß Sanktionen dann, wenn repressive Regierungen noch über hinreichende innergesellschaftliche Legitimation verfügen, zu nationalistischen Gegenreaktionen führen können. Dagegen können diese dann, wenn die innenpolitische Opposition bereits mobilisiert ist, oft einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, daß das Regime zur ersten taktischen Zugeständnissen gezwungen wird. Der Druck von unten verstärkt die Zwangsmaßnahmen von oben und die Möglichkeit in einem internationalen Dialog z.B. mit

⁸¹ Peter Waller: Positivmaßnahmen und politische Konditionalität, in: E + Z 3 / 1996, S. 77.

⁸² Wolfgang S. Heinz: Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 1994, S. 53.

⁸³ Hans-Peter Schulz/ Anja Jetschke/ Thomas Risse: Die Macht der Menschenrechte. Zur innenpolitischen Durchsetzung internationaler Normen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/1998, S. 43–53.

⁸⁴ Seymour M. Lipset: The social requisits of Democracy revisited, in: American Sociological review, 59/1994, S. 1 – 22; vgl. auch Rainer Tetzlaff: Demokratisierung unter Armutsbedingungen, in: Der Bürger im Staat, 46/ 1996, S. 201.

der EU einzutreten wird größer, da die Regierung an der Beendigung der internationalen Kritik einerseits und der innenpolitischen Konflikte andererseits interessiert sein wird

Die zukünftige Politik der EU gegenüber den AKP-Staaten muß, so läßt sich resümierend feststellen, zwei Aspekte in den Mittelpunkt stellen:

- Die Einbeziehung der Afrikanischen Menschenrechts-Charta in die Menschenrechtspolitik der EU steht bisher noch aus und bietet viele Ansatzmöglichkeiten, aus der bisher noch unklaren Situation heraus zu kommen.
- Sowohl die Menschenrechtspolitik der EU als auch die der europäischen Mitgliedsstaaten ist Teil der internationalen Menschenrechtspolitik und kann ohne die Einbeziehung nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen und internationaler Menschenrechtsinstrumente, wie sie die UN-Konventionen bieten, nicht zum Erfolg führen. Hier ist eine stärkere Vernetzung notwendig. Die Besonderheit jeder Menschenrechtspolitik besteht darin, daß sie nicht auf die Regierung setzen kann, sondern auf die Menschen, die für ihre Rechte oft gegen die Regierung kämpfen müssen. Paul Valery hat einmal gesagt: „Politik ist die Kunst, die Leute daran zu hindern, sich um das zu kümmern, was sie angeht.“⁸⁵ Menschenrechtspolitik – und das ist ihre Paradoxie – muß das Gegenteil sein.

⁸⁵ Paul Valery: Windstriche, Stuttgart 1959, S. 32.