

Die europäische Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden. Mit Beispielen aus den westafrikanischen Sahelstaaten.

1. Einleitung

Es gibt verschiedene Gründe, sich mit der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union (EU) auseinanderzusetzen:

- Die Entwicklungszusammenarbeit der EU gehört zu den konstantesten und faßbarsten Bereichen der gemeinschaftlichen, europäischen Außenbeziehungen. Auf dem Hintergrund der schweizerischen Europadiskussion bietet sich eine Darstellung und Analyse der europäischen Entwicklungszusammenarbeit deshalb geradezu an.
- Die EU-Entwicklungszusammenarbeit ist für die afrikanischen Staaten von grundlegender Bedeutung, stellen doch die verschiedenen Verträge (Vertrag von Rom, Yaoundé I und II, Lomé I-IV) die bedeutendsten Zusammenarbeitsabkommen zwischen Europa und Afrika dar. Das vierte Kapitel im Vertrag von Rom (1957), auf dem die nachfolgenden Verträge aufbauen, regelte erstmals und noch in der auslaufenden Kolonialzeit die Außenbeziehungen zwischen afrikanischen und den damaligen Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), und damit auch die (wirtschaftlichen) Beziehungen in der wichtigen Übergangsphase von der Kolonialzeit in die Unabhängigkeit (1960).
- Die verschiedenen Abkommen zwischen den Vertragspartnern stellen zudem die bisher einzigen umfassenden Zusammenarbeitsverträge zwischen Ländergruppen des Nordens und des Südens dar und genießen schon rein deshalb Modellcharakter für weitere Zusammenarbeitsverträge zwischen dem Norden und dem Süden (KLINGEBIEHL 1992).
- Die Abkommen werden aber auch stark kritisiert und sogar grundsätzlich in Frage gestellt. Auch dies ist ein wichtiger Grund dafür, die Entwicklungszusammenarbeit der EU exemplarisch zu analysieren und damit aufzuzeigen, daß die vielschichtige Entwicklungszusammenarbeit nicht abschließend, sondern nur entsprechend ihrer facettenreichen Ausgestaltung beurteilt werden kann.

Das Ziel des Artikels ist demnach, die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union in ihrem Umfeld einführend aufzuzeigen und theoretisch einzuordnen, damit weitere Fragen wie etwa die Frage nach der Verträglichkeit mit der Schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit oder die Frage nach der Angepaßtheit und Wirksamkeit der EU-Entwicklungszusammenarbeit

angegangen werden können. Die Darstellung der EU-Zusammenarbeit erfolgt auch auf dem Hintergrund der immer wieder geäußerten grundsätzlichen Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit überhaupt (ERLER 1987, HAGEN 1988), wie sie neuestens auch von Vertretern/-innen des Südens (AMIN 1989, KABOU 1991) vorgetragen wird. Der Artikel soll demnach ein Beitrag sein zur schweizerischen Europadiskussion sowie zur Diskussion über die Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich.

Die Entwicklungszusammenarbeit der EU umfaßt verschiedene Bereiche, vom allgemeinen Präferenzsystem, der Nahrungsmittel- und Katastrophenhilfe über die Lomé-Abkommen bis hin zu den gemeinsamen Interessenswahrnehmungen in den Nord-Süd-Konferenzen (SCHMUCK 1992). Das Kernstück der europäischen Südpolitik bildet aber weiterhin das Lomé-Abkommen und damit die Zusammenarbeit mit den sogenannten AKP-Staaten (Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks). Um die Thematik nicht zu überladen, beschränkt sich dieser Artikel auf dieses «Kernstück», d. h. auf die Zusammenarbeit im Rahmen des vierten Lomé-Abkommens und seiner Vorläuferverträge. Für einen Überblick über die gesamte Südpolitik der EU sei auf den Sammelband von NUSCHELER/SCHMUCK (Hrsg., 1992) verwiesen. Vertragspartner der AKP-Abkommen sind die EU und deren Mitgliedstaaten einerseits und die AKP-Staaten andererseits. Entsprechend wird die Zusammenarbeit nicht aus dem EU-Haushalt, sondern über den national gespeisten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert.

2. Geschichte und Umfeld der verschiedenen Abkommen der Entwicklungszusammenarbeit

2.1. Der Vertrag von Rom, viertes Kapitel (1958-1963)

Der 1957 unterzeichnete *Vertrag von Rom (Traité de Rome)* ist der erste multilaterale Vertrag zwischen der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den zum großen Teil noch abhängigen Kolonien vorwiegend

Afrikas (GLASER 1990). Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft setzte sich damals noch aus den sechs Staaten Belgien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, Italien und den Niederlanden zusammen. Entsprechend den engen und vielfältigen kolonialen Beziehungen Frankreichs zu Afrika und dem starken Gewicht der französischen Stimme in der Außenpolitik haben im Rom-Vertrag hauptsächlich die französischen Partner Aufnahme gefunden, so Französisch-Westafrika, Französisch-Äquatorialafrika und weitere französische Territorien (u. a. Madagaskar, Algerien sowie kleinere Inseln wie La Réunion und Martinique). Die andern europäischen Staaten haben vier weitere Partner eingebracht, so Kongo und Ruanda-Urundi (Belgien), Somalia (Italien) und Neuguinea (Niederlande). Vom speziell geschaffenen, nicht rückzahlbaren *Fonds Européen de Développement (FED)* profitierten somit hauptsächlich die damals von Frankreich politisch abhängigen, sogenannten *Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM)*. Mit diesem Fonds wurden vor allem *ökonomische und soziale Infrastrukturprojekte* verwirklicht.

2.2. Die Yaoundé-Abkommen (1964–1974)

Nach der politischen Unabhängigkeit der meisten afrikanischen Gebiete haben 17 frankophone Staaten und Somalia als ehemalige italienische Kolonie zusammen mit den sechs europäischen Staaten das *erste Yaoundé-Abkommen (Yaoundé I, 1964–1969)* ausgehandelt und in der gleichnamigen Hauptstadt Kameruns unterzeichnet. Die 18 Staaten, die in Form der *EAMA (Etats Africains et Malgache Associés)* eine Vertragsgemeinschaft mit den europäischen Partnern bildeten, stammten aus West-, Zentral- und Ostafrika. Das auf fünf Jahre mit einer Erneuerungsoption abgeschlossene Abkommen sah erstmals vor, für wirtschaftliche Projekte zusätzlich 64 Millionen Ecu an rückzahlbaren Mitteln zur Verfügung zu stellen. Diese rückzahlbaren zusätzlichen Kredite zu Marktpreisen – Zinsvergütungen können über den FED zurückerstattet werden –, werden von der 1957 gegründeten *Banque Européenne d'Investissement (BEI)* vergeben. Zusätzlich zu den Hauptpunkten des Rom-Vertrages beinhaltete das Yaoundé-I-Abkommen auf dem Hintergrund des damaligen Wachstumsschubes – der die Unabhängigkeit ausgelöst hatte – und der damals vorherrschenden Wachstumsideologie *Handelspräferenzen* mit den sechs europäischen Staaten, erleichterten *Zugang für Basisprodukte* auf den europäischen Märkten sowie *finanzielle und technische Hilfe*. Entsprechend den damaligen afrikanischen Bedürfnissen, aus den soeben entstandenen politisch unabhängigen Staaten Nationen zu bilden, also Nationalstaaten zu schaffen, und eine starke Wirtschaft zu errichten, sah das Yaoundé-I-Abkommen vor allem vor, in die *nationale Infrastruktur* zu investieren und die *Industrialisierung* einzuleiten. Der Agrarsektor (v. a. Subsistenzproduktion) wurde damals noch kaum gefördert.

Das *zweite Yaoundé-Abkommen (Yaoundé II, 1971–1976)* beinhaltete die gleichen regionalen und sektoriellen Schwerpunkte wie Yaoundé I. 1972 erfolgte die Aufnahme Mauritius' in den Kreis der bisher 18 EAMA-Staaten. An der bisherigen Strategie der EG und der EAMA mit den *Schwerpunkten Infrastrukturausrüstung und Industrialisierung* – hauptsächlich Importsubstitutionsindustrialisierung – änderte sich vorläufig nichts. Der ländliche Raum stand weiterhin abseits und wurde kaum in die Entwicklungsanstrengungen einbezogen. Die Infrastrukturausrüstungen (Spitäler, Straßen, Flughäfen, Schulen) sowie die Industrien kamen primär den Städten und den städtischen Konsumenten zugute.

2.3. Die Lomé-Abkommen (1976–2001)

Die Vorgeschichte der Lomé-Abkommen und die Lomé-Abkommen selbst sind stark geprägt durch die Aufnahme von Großbritannien, Irland und Dänemark ins Europa der Sechs Anfang 1973. Mit dieser Erweiterung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kamen intensive Beziehungen v. a. Großbritanniens zu englischsprachigen Ländern auch außerhalb Afrikas, hauptsächlich mit Ländern in der Karibik und im Pazifik, zu den von Frankreich intensiv unterhaltenen Beziehungen mit den ehemaligen Kolonien hinzu. Eine Erweiterung der Partnerländer über die EAMA-Staaten hinaus drängte sich somit auf. Bereits im Aufnahmeprotokoll Großbritanniens in die EG wurde denn auf Druck Großbritanniens die Möglichkeit festgeschrieben, daß die über 20 Commonwealth-Staaten wie die EAMA-Staaten spezielle Beziehungen zur EG unterhalten können. Als Gegenleistung an Frankreich wurde dies auch den restlichen Staaten Afrikas zugestanden, die das Yaoundé-II-Abkommen bisher nicht unterschrieben hatten.

Diese Möglichkeit nahmen 22 Mitglieder des Commonwealth sowie 5 weitere Staaten Afrikas wahr und beantragten die Aufnahme in die Vertragsgemeinschaft. Zu den bisherigen 19 EAMA-Staaten kamen damit als Mitglieder des Commonwealth mehrere englischsprachige Länder Afrikas (u. a. Nigeria und Kenya), andererseits hauptsächlich kleinere Inseln in der Karibik (u. a. Grenada, Jamaika) und im Pazifik dazu sowie die fünf afrikanischen Länder Äquatorialguinea, Äthiopien, Guinea-Bissau, Liberia und der Sudan. Damit umfaßte die Vertragsgemeinschaft neu 46 Staaten, mehrere auch außerhalb Afrikas. Eine Änderung der Staatengruppenbezeichnung drängte sich auf. Die Nachfolgeorganisation der EAMA heißt seither *AKP (AKP: Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks, franz. ACP: pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique)*. Und die Konventionen zwischen der AKP-Staatengruppe und der EG bzw. der Europäischen Union tragen den Namen der Hauptstadt Togos (Lomé), wo sie seither unterzeichnet werden. Von relativ großer Bedeutung bei der Aushandlung des *ersten Lomé-Abkommens (Lomé I, 1976–1981)* war die Aufnahme Nigerias als bevölkerungsmäßig größtes und infolge der Ölexporte und hohen Ölpreise Anfang der 70er Jahre wirtschaftlich reiches und einflußreiches

Land Afrikas, konnte doch die Verhandlungsposition der AKP-Staaten auf dem Hintergrund der damaligen sogenannten Ölkrise (OPEC-Absprachen) gestärkt werden. Die Erfolge der OPEC nährten unter den AKP-Staaten auch die Hoffnungen, bei andern Basisprodukten wie Kaffee, Kakao, Bauxit und weiteren mineralischen Rohstoffen ähnliche Preissteigerungen zu erzielen. Deshalb setzten die AKP-Partner auf Handelsverträge und Maßnahmen, die den Export von Rohstoffen begünstigten. Die Hoffnungen, bei andern Rohstoffen ähnliche Erfolge wie beim Erdöl zu erzielen, mußten aber bald begraben werden, bedeutete doch die Ölkrise für die meisten erdölimportierenden afrikanischen Staaten auch das Ende der relativ langen und stabilen Wachstumsphase seit der Unabhängigkeit.

Auf diesem Hintergrund entstanden neue Instrumente der Zusammenarbeit: einerseits die *spezifischen Protokolle* (Zucker-, Bananen-, Rindfleisch- und Rumprotokolle), die den AKP-Staaten Handelsvorteile gegenüber der lateinamerikanischen Konkurrenz verschaffen, andererseits das *STABEX-System* (*Stabilization of Export Earnings, Rohstoffexporterlös-Stabilisierung*), mit dem den AKP-Staaten für die definierten Produkte und Mengen die Exporterlöse stabilisiert werden, falls Produktions- oder Preiseinbrüche zu verzeichnen sind. Im Lomé-II-Abkommen wurden diese beiden Neuerungen ergänzt durch das neu geschaffene *SYSMIN-System* (*Système Miniers*), das auf die Erhaltung der Produktionskapazitäten im mineralischen Sektor abzielt. Seither können die AKP-Staaten im Vergleich zur asiatischen und lateinamerikanischen Konkurrenz im Handel, in der Rohstoffproduktion und im -export von den speziellen Beziehungen zu Europa profitieren.

Mit der Ausweitung der Instrumente der Zusammenarbeit und der Vertragspartner von 19 auf 46 (vorher 80 Mio. Menschen, neu 250 Mio.) wurden der vierte FED (von 843 auf 3124 Millionen Ecu) sowie auch die rückzahlbaren Kredite (von 90 auf 390 Millionen Ecu) stark aufgestockt. Mit dem zweiten *Lomé-Abkommen (Lomé II, 1981-1986)*, das außer dem *SYSMIN-System* keine wesentlichen Ergänzungen zum Lomé-I-Abkommen aufweist, kamen 13 weitere Länder hinzu, hauptsächlich kleinere Inseln in der Karibik und im Pazifik. Eine quantitative Zwischenbilanz ergibt, daß mit Lomé I und II 10 200 km Straßen, 53 Spitäler, 372 Schulen, 25 größere Staudammprojekte erstellt sowie 567 000 ha Plantagen angelegt wurden (MCNAMARA, 1986, p. 9). Erst das *dritte Lomé-Abkommen (Lomé III, 1986-1991)* beinhaltet *wesentliche Neuerungen*, die wiederum auf dem Hintergrund hauptsächlich der afrikanischen Problematik zu sehen sind. Die Dürre Anfang der 80er Jahre betraf erneut große Teile der Trockenzone und der darin lebenden Bevölkerung, die Bodendegradation zeigte bedrohliche Ausmaße, das Nahrungsmitteldefizit sowie die Bevölkerung wuchsen weiter an. Entsprechend rückten die *Bevölkerung*, die *Nahrungsmittelproduktion*, die *natürlichen Grundlagen* sowie der *ländliche Raum* stärker ins Blickfeld des Lomé-III-Abkommens (GRUNER 1986).

Das *vierte Lomé-Abkommen (Lomé IV, 1991-2001)* enthält nochmals eine zentrale Neuerung, nämlich die Möglichkeit der *Unterstützung von Strukturanpassungsmaßnahmen und -programmen* (DELAHOUSSE 1991, MARIN 1990). Bereits Anfang der 80er Jahre verschlechterte sich die ökonomische und finanzielle Situation der meisten AKP-Staaten stark. Die verschiedenen volkswirtschaftlichen Größen wie Staatsverschuldung, Schuldendienst, Staatsbudget, nationale Produktion und Konsum liefen Gefahr, außer Kontrolle zu geraten, was die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (IWF) bewog, ab 1983 Strukturanpassungsprogramme für einzelne Länder auszuarbeiten und durchzuführen. Mit einiger Verspätung im Vergleich zu den internationalen Organisationen können nun im Rahmen des Lomé-IV-Abkommens ebenfalls Strukturanpassungsmaßnahmen unterstützt werden. Auch werden andere Bereiche stärker eingebunden wie etwa *Bevölkerungsaspekte*, die *Beachtung der Menschenrechte*, die *Entwicklung des Dienstleistungssektors* oder der *Umweltschutz*. Ebenfalls wird dem *privaten Sektor* mit beispielsweise *Investitionserleichterungen* und der *Partizipation der Bevölkerung* größere Bedeutung beigemessen. Anpassungen bei den traditionellen Instrumenten wie STABEX und SYSMIN wurden ebenfalls vorgenommen.

Mit dem erstmals über 10 Jahre geltenden Lomé-IV-Abkommen konnten sich auch Haiti und die Dominikanische Republik sowie im April 1990 nach der erreichten Unabhängigkeit Namibia der Vertragsgemeinschaft anschließen. Damit umfaßt die AKP-Gruppe 69 Staaten, davon 46 afrikanische, 15 karibische und 8 pazifische. Vom lateinamerikanischen Festland sind nur gerade drei Kleinstaaten in der AKP-Gruppe vertreten, nämlich Belize, Guyana und Surinam, vom asiatischen Festland kein einziger Staat. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU im Rahmen des Lomé-Abkommens ist somit primär auf Afrika und seine Probleme ausgerichtet.

Der Finanzrahmen (7. FED) im Lomé-IV-Abkommen liegt mit 10,8 Milliarden Ecu nichtrückzahlbaren und mit 1,2 Milliarden Ecu rückzahlbaren Krediten für fünf Jahre nochmals höher als in den vorhergehenden Abkommen. Bei einer Bevölkerung von rund 460 Millionen Menschen in den 69 AKP-Staaten ergibt dies pro Kopf der Bevölkerung 23,5 Ecu nichtrückzahlbarer Kredite über fünf Jahre, was deutlich mehr ist als bei den ersten sechs Fonds. Diese trotz der Aufstockung relativ geringe Summe pro Kopf der Bevölkerung erlaubt lediglich punktuell und sektoriell klar begrenzte Eingriffe in die deformierten Wirtschafts- und Sozialgefüge der AKP-Staaten. Um so größere Bedeutung erhalten deshalb die einzelnen zum großen Teil bereits erwähnten Instrumente, weshalb die verschiedenen Formen der EU-Entwicklungszusammenarbeit kurz aufgezeigt werden.

3. Formen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit unter Lomé IV

Die relativ unumstrittene *technische und finanzielle Entwicklungszusammenarbeit* macht etwa die Hälfte des Budgets aus und beinhaltet die sektorielle Unterstützung: Förderung der Industrialisierung, der wirtschaftlichen Infrastruktur, des Handels, der ländlichen Entwicklung, des Tourismus, der sozialen Entwicklung. Die andere Hälfte des Budgets ist reserviert für die restlichen Formen der Zusammenarbeit, dem Volumen nach geordnet: *STABEX* (Exporterlösstabilisierungs-Maßnahmen), *Unterstützung der regionalen Kooperation, Struktur Anpassungsmaßnahmen, Risikokapital* (für private Unternehmen), *SYSMIN* (Erhalt der mineralischen Produktionspotentiale), *Zinsvergütungen* (auf den rückzahlbaren Krediten), *Nothilfe, Flüchtlingshilfe*. Aus Platzgründen werden im folgenden v. a. die beiden oft diskutierten Systeme *STABEX* und *SYSMIN* sowie die speziellen Protokolle erläutert. Das *STABEX*-System wird von KAPPEL (1990, S. 267) auch als Kern der Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten und der EU bezeichnet. Anschließend wird kurz auf die anderen Formen anhand der Zusammenarbeit mit den westafrikanischen Sahelstaaten eingegangen.

Mit dem im Lomé-I-Abkommen eingeführten *STABEX-System* (engl. *Stabilization of Export Earnings*, franz. *Stabilisation des recettes d'exportation de produits de base agricoles*) sollen die Exporterlöse bedeutender Agrarexportprodukte der AKP-Staaten stabilisiert werden, so bei Produktions- oder Preiseinbrüchen. Demnach kann ein Staat, der größere Produktions- oder Preiseinbrüche bei wichtigen Exportgütern vorweisen kann, um Ausgleichszahlungen für den Exporterlösrückgang beantragen, dies aber nur, wenn der Exportanteil eines Produktes bedeutend ist. Die Liste der zugelassenen Artikel umfaßt im Lomé-IV-Abkommen 49 Agrarprodukte. Agrarprodukte, die der EU-Marktordnung unterstellt sind wie die meisten Getreidesorten, Fleisch, Fisch und Zucker, also Agrarprodukte, die die EU selber produzieren kann, fehlen in der Liste. Damit sind Produkte, die die europäische Produktion konkurrenzieren könnten, im vornherein vom *STABEX*-System ausgeschlossen.

Mit dem *STABEX*-System werden weder die allgemein sinkenden Produzentenpreise noch die sich verschlechternden realen Austauschverhältnisse (terms of trade) aufgefangen; also zwei der Hauptprobleme im Agrarhandel für die afrikanischen Staaten nicht angegangen. Den Staaten werden lediglich die Ausfälle der Exporteinnahmen bei Produktions- und Preiseinbrüchen ausgeglichen, nicht aber den Produzenten. Doch kann das *STABEX*-System Weltmarktpreiseinbrüche kaum abfedern, wie etwa die Preiseinbrüche bei Kaffee und Kakao (1980/1981) und der meisten Exportprodukte 1987-1988 (auch Baumwolle und Tee) zeigten, als das System überlastet wurde und die Exporterlöseinbußen niemals umfänglich ausgeglichen werden konnten (KAPPEL 1990). Die Mittel sind demnach zu gering, um die mit dem *STABEX*-System verfolgten Ziele zu erreichen.

Die großen Exporteure unter den AKP-Staaten profitieren zudem mehr als die kleinen, ärmeren und export-schwachen Nationen. Wer nicht einseitig nur einzelne Agrarprodukte exportiert, kann das *STABEX*-System nicht beanspruchen. Verarbeitete Produkte, Industrieprodukte und Dienstleistungen sind in der Liste ebenfalls nicht enthalten und können somit bei mengen- oder preismäßigen Exporteinbrüchen nicht vom Exporterlösstabilisierungssystem profitieren, sondern lediglich Agrarprodukte, die für die EU sowieso keine Konkurrenz darstellen.

Das *STABEX*-System zementiert demnach eher die meistens auf wenigen Agrarprodukten basierenden Exportstrukturen der AKP-Staaten. Es fördert weder die Produktion noch die Exportdiversifizierung, noch die Industrialisierung oder den Dienstleistungssektor, im Gegenteil: Die großen Agrarexportstaaten haben ein Interesse daran, die auf wenigen Agrarprodukten basierende Exportstruktur aufrechtzuerhalten, um vom *STABEX*-System profitieren zu können (MICHELSEN u. a. 1991).

Das im Lomé-II-Abkommen erstmals aufgenommene *SYSMIN-System* (*Système miniers*) dagegen verfolgt nicht eine Exporterlösstabilisierung, sondern die Erhaltung des mineralischen Produktions- und Exportsektors. Hilfe zur Erneuerung oder zum Aufbau der Infrastruktur kann dann gewährt werden, wenn die Exporteinnahmen des betreffenden Staates zu mindestens 15% aus dem Export eines mineralischen Produktes bestehen oder wenn die Exporteinnahmen aus allen mineralischen Rohstoffen mindestens 20% ausmachen. Zudem muß die Produktions- oder Exportkapazität eines mineralischen Produktes um rund 10% gesunken sein – aus technischen, wirtschaftlichen oder politischen Gründen –, um Hilfe aus dem Fonds zu erhalten. Mit diesem Instrument wird ebenfalls die meistens einseitige und auf unverarbeiteten Gütern beruhende Produktions- und Exportstruktur aufrechterhalten und, was entscheidend sein dürfte, die Versorgung der EU mit mineralischen Rohstoffen sichergestellt, in einer Zeit der sinkenden Exporterlöse und der drohenden Schließung von Bergwerken. Die beiden Systeme *STABEX* und *SYSMIN* ermöglichen es so gesehen der EU, ihre Versorgung mit billigen, nicht selber produzierbaren agrarischen und mineralischen Rohstoffen zu fördern.

In den bereits erwähnten *spezifischen Protokollen* werden für einzelne Produkte Mengen und Preise geregelt, die aus den AKP-Staaten in die EU exportiert werden dürfen. In der vierten Lomé-Konvention beispielsweise wurden das Bananenprotokoll, das Rumprotokoll, das Rindfleischprotokoll sowie das Zuckerprotokoll aufgenommen. Auf den ersten Blick scheinen diese Protokolle für die AKP-Staaten eine Art Absatz- und Preisgarantie darzustellen, können sie doch die festgelegten Mengen zu normalerweise über den Weltmarktpreisen liegenden Erlösen absetzen. Bei genauerem Hinsehen erweisen sich die Protokolle eher als Exporthindernisse für die AKP-Staaten, könnten sie doch bei Freihandel weit mehr in die EU exportieren. Mit einer Streichung (bzw. Einschränkung

kung) der EU-Importbeschränkungen und der Subventionen für die eigene Produktion wäre den AKP-Agrarproduzenten mehr gedient als mit den festgeschriebenen Exportmengen. Die EU ist beispielsweise der größte Zuckerexporteur. Mit dem stark subventionierten Zuckerexport werden einerseits die Weltmarktpreise gedrückt und die AKP-Staaten konkurrenziert, andererseits der Aufbau von rohzuckerverarbeitenden Industrien in den AKP-Staaten erschwert. Auch die EU-Marktordnung für Bananen ist für die Entwicklungsländer zwiespältig: Die EU-Bananenproduzenten (Kanarische Inseln, Martinique, Guadeloupe usw.) werden stark bevorzugt mittels Quoten und Preisgarantien, die viel größere Gruppe der AKP-Staaten profitiert von einer etwa gleich hohen mengenmäßigen Exportgarantie wie die EU-Produzenten, allerdings ohne Preisgarantien, und die restlichen Entwicklungsländer, zu denen Großproduzenten zählen wie Brasilien, Ecuador, Mexiko und Costa Rica, müssen für sämtliche Exporte in die EU Zollzuschläge bezahlen (KOCH 1990, MICHELSEN u. a. 1991, NUHN 1994). In diesem Sinne können die Protokolle kaum als Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet werden. Viele Produkte sind trotz der geltenden Zoll-, Mengen- und Abgabefreiheit nicht frei in die EU exportierbar. Dafür sorgt zudem die Ausnahmebestimmung, die alle der gemeinsamen Agrarordnung der EU unterliegenden Agrarprodukte vom freien Handel ausnimmt, was bedeutet, daß nur für etwa einen Drittel der Agrarprodukte das Prinzip der Zoll- und Abgabefreiheit gilt (KAPPEL 1990, S. 265). Eine weitere Möglichkeit zum Abweichen vom Prinzip der Zoll- und Mengenfreiheit für Importe aus den AKP-Staaten in die EU stellt die *Schutzklausel* dar. Mit der Schutzklausel kann die EU Importe verhindern, die in ihrer Wirtschaft oder derjenigen eines Mitgliedstaates tiefgreifende Schäden anrichten könnten. Damit kann die EU aber auch verhindern, daß konkurrenzfähige Produkte aus den AKP-Staaten auf den europäischen Markt gelangen (z. B. Textilien). Es fragt sich deshalb, wieweit die EU an starken und konkurrenzfähigen AKP-Ökonomien überhaupt interessiert ist bzw. angesichts ihrer eigenen Probleme interessiert sein kann. Und dies wirft die Frage auf, wieweit ernstgemeinte, partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit ohne Eigeninteressen des stärkeren Partners überhaupt möglich ist.

4. Die europäische Entwicklungszusammenarbeit mit den westafrikanischen Sahelstaaten

Wie die EU-Entwicklungszusammenarbeit insgesamt, so hat sich auch die EU-Entwicklungszusammenarbeit mit den einzelnen westafrikanischen Sahelstaaten Senegal, Mali, Burkina Faso und Niger stark gewandelt. Diese vier Staaten werden deshalb ausgewählt, weil der Autor verschiedene Projekte und Programme der EU in diesen Staaten aus eigener Anschauung kennt.

In der ersten Zeit nach der 1960 erfolgten politischen Unabhängigkeit der Sahelstaaten stand neben der *Infrastrukturausrüstung* (Straßen, Spitäler, Schulen) die *Förderung der Rentenkulturen* (Baumwolle, Erdnuß) im Vordergrund (HALBACH/MICHEL 1980, KENNES 1992). Dies vor allem auch aus finanziellen Überlegungen: die unabhängigen Staaten und deren Verwaltungen benötigten Mittel, um die staatlichen Aufgaben erfüllen zu können, und die Rentenkulturen versprachen am ehesten staatliche Exporteinnahmen. Unterdessen sind die negativen Konsequenzen bekannt: Vernachlässigung der Subsistenzkulturen, ökologische Schäden infolge des monokulturellen Anbaus, Verschuldung der Produzenten, Abhängigkeit von den Rentenkulturen, kaum überlebensfähige Agrarstrukturen, einseitige Exportstrukturen. Und mit den sinkenden Weltmarktpreisen sind die geförderten Regionen von einst zukunftssträchtigen Gebieten zu Krisenregionen verkommen, so etwa das senegalesische Erdnußbecken (HAMMER 1994). Eine weitere Konsequenz der einseitigen Förderung der Rentenkulturen und der Weltmarktpreiseinbrüche war, daß die STABEX-Posten in den 80er Jahren zu den größten Budgetposten avancierten und beispielsweise derjenige für Senegal fast die Hälfte der FED-Aufwendungen betrug.

Die Dürre- und Nahrungsmittelkrise Mitte der 70er und Anfang der 80er Jahre bewirkte eine Ergänzung der Strategie mit der Aufnahme der *Förderung der Nahrungsmittelproduktion*, insbesondere von bewässerbaren (Reis-)Perimetern. Seit dem fünften FED (1981-1986) sind Projekte der technischen Zusammenarbeit (Desertifikationsbekämpfung, Nahrungsmittelversorgung, Wiederaufforstung) fester Bestandteil der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Seither fließen auch mehr Mittel in die Subsistenzkulturen als in die Exportkulturen. Die EU-Agrarprojekte verlagerten sich damit auch in nördlicher Richtung, von der nördlichen Guineazone und den Feuchtsavannen in die Trocken- und Dornstrauchsavannen hinein.

Unterdessen ist die *ländliche und landwirtschaftliche Entwicklung* der zentrale Schwerpunkt der EU-Zusammenarbeit mit den westafrikanischen Sahelstaaten, für den über die Hälfte der nationalen FED-Gelder zur Verfügung gestellt werden. Innerhalb dieses Schwerpunktes stellt das Anlegen bewässerbarer Perimeter (Reis, Gemüse, Obst) in der Nähe der größeren Flüsse zwecks nationaler Eigenversorgung und Importsubstitution den größten Posten dar. Damit genießt die *Förderung der Subsistenzproduktion* heute Priorität. Wiederaufforstungs-, Bodenkonservierungs-, Fischzucht- und Viehzuchtprojekte ergänzen die Förderung der Nahrungsmittelleigenversorgung im Bereich der ländlichen und landwirtschaftlichen Entwicklung, wobei dem Prinzip der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) hohe Bedeutung beigemessen wird. In diesen Bereich gehören auch spezifische Programme wie etwa das *Programme de Restructuration du Marché Céréalière* (PRMC) in Mali seit 1981 oder die Modernisierung traditioneller Brunnen in Niger. Der kleinere Teil der nationalen FED-Budgets wird auf die restlichen Formen der Zusammenarbeit verteilt.

Nahrungsmittel- und Nothilfe, Gesundheitsprojekte, Infrastrukturprojekte (v. a. Straßen und Pisten), Risikokapital für Unternehmen, STABEX, SYSMIN, die Förderung der regionalen Integration (*CEAO: Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest; CILSS: Comité permanent inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*) sowie die Unterstützung von Strukturanpassungsmaßnahmen sind die wichtigsten Posten.

Unbestreitbar ist, daß viele EU-Projekte und -Programme in den westafrikanischen Sahelstaaten die gesetzten Ziele nicht oder nur in Ansätzen erreicht haben und teilweise sogar kontraproduktive Auswirkungen zeitigten. Ebenso unbestreitbar ist aber auch, daß v. a. Projekte und Programme im Bereich der ländlichen Entwicklung, der Gesundheitsversorgung, Nothilfe usw., also Projekte, die direkt mit den dörflichen Einwohnern zusammenarbeiten, zum Überleben der Bevölkerung beitragen, daß Schulen, Straßen und Pisten die wirtschaftliche Entwicklung fördern können usw. Die EU-Zusammenarbeit muß also differenziert betrachtet werden. Eine theoretische Einordnung der EU-Zusammenarbeit kann die Gegensätze wenigstens erhellen.

5. Theoretische Einordnung der EU-Entwicklungszusammenarbeit

Die *erste Phase (60er bis Mitte 70er Jahre)* der EU-Entwicklungszusammenarbeit ist auf dem Hintergrund der damals vorherrschenden *Wachstumstheorien* zu sehen, die Entwicklung mit wirtschaftlichem Wachstum gleichsetzten und weder soziokulturelle noch ökologische Elemente berücksichtigten. Von großer Bedeutung war dabei insbesondere auch die *Theorie der Stadien des wirtschaftlichen Wachstums* von ROSTOW (1960), die als Alternative zu der damals weit verbreiteten marxistischen Entwicklungstheorie für sogenannte «rückständige» Länder konzipiert wurde. Demnach soll den «rückständigen» Ländern Hilfe geleistet werden, eine nächsthöhere Stufe im Wirtschaftsstufenmodell in Richtung der höchsten Stufe, der Massenkonsumgesellschaft, zu erreichen. Entsprechend bestand die Strategie aus den folgenden drei zentralen Elementen:

- **Exportförderung:** Mit der Förderung von agrarischen Exportprodukten sollte die Produktion unterstützt und sollten die für den Aufbau der nachkolonialen Staaten notwendigen Mittel gesichert werden. Die agrarischen Exportprodukte waren damals eine der wenigen Quellen der Staatseinnahmen und sind es für viele Staaten heute noch, was das Festhalten an der Exportproduktion erklärt. Die Förderung von agrarischen Exportprodukten stellte den europäischen Staaten im Anschluß an die Kolonialzeit ab 1960 zugleich den Rohstoffnachschub für ihre Industrien sicher, den vorher die kolonialen Gesellschaften kontrollierten.

- **Importsubstitutionsindustrialisierung:** Mit dem Aufbau sogenannter Importsubstitutionsindustrien sollten die Importe primär verringert und die Industrialisierung als Basis der wirtschaftlichen Entwicklung eingeleitet wer-

den. Unterstützt wurden primär Industrien, die Agrarprodukte verarbeiteten und Produkte wie Zucker, Baumwolle oder Getränke erzeugten.

- **Wirtschaftliche (und soziale) Infrastrukturausrüstung:** Die hauptsächlich wirtschaftliche Infrastrukturausrüstung (Verkehrswege, Stromerzeugung usw., aber auch Schulen und Spitäler) sollte die Bedingungen für wirtschaftliche Entwicklung schaffen. Mit diesen drei strategischen Schwerpunkten wurde jedoch zugleich auch zu den später wahrgenommenen Problemen beigetragen, die in den folgenden Phasen wiederum korrigiert werden sollten. Die einseitige Förderung monokultureller Exportkulturen ist mitverantwortlich für die ökologischen Schäden, die Förderung weniger Anbau- und Exportprodukte ermöglichte erst die einseitige, auf wenigen unverarbeiteten Produkten basierende Exportstruktur, die Nahrungsmittelversorgung (Subsistenzkulturen) profitierte von keiner Unterstützung und stagnierte.

Auf dem Hintergrund der Krise in Afrika Anfang der 70er Jahre und der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Rückgang der Exporteinnahmen, Ölkrise) kam es mit dem ersten Lomé-Abkommen (1975 unterzeichnet) zu einer Ergänzung der Strategie mit nachfolgenden Elementen, die die *zweite Phase (Mitte der 70er bis Ende der 80er Jahre)* charakterisierten:

- **Ausgleich der Exportverluste:** Mit den beiden speziellen Instrumenten STABEX (ab Lomé I) und SYSMIN (ab Lomé II) sollen die Rohstoffexportverluste bei Produktions- und Preiseinbrüchen ausgeglichen werden. Da das EU-Entwicklungskonzept primär auf dem Rohstoffexport basiert, werden konsequenterweise auch die Exporterlöschwankungen ausgeglichen. Damit wird aber auch die auf Rohstoffen basierende einseitige Produktions- und Exportstruktur weiter zementiert, die eigentlich mit der nachfolgend im dritten Punkt erwähnten Industrieförderung diversifiziert werden sollte.

- **Förderung der nationalen Selbstversorgung:** Die afrikanische Krise in den 70er Jahren führte zu einer entscheidenden Ergänzung der Strategie, nämlich zur Förderung der Nahrungsmittelproduktion für die nationale Selbstversorgung. Die Unterstützung von bewässerbaren Perimetern ist dabei der Schwerpunkt. Damit dauerte es fast zwei Jahrzehnte, bis die eigentliche Ernährungsgrundlage, die Nahrungsmittelproduktion, von den europäischen Partnern unterstützt wurde, bzw. mehrere Jahrzehnte, wenn die koloniale Intervention einbezogen wird.

- **Sektorielle Förderung:** Mit dem Einbezug der Nahrungsmittelproduktion und der bereits erwähnten allgemeinen Industrieförderung entschieden sich die Partner für eine gezielte *sektorische Förderung des Agrarsektors und des Industriesektors*. Konzepte wie *Integrierte ländliche Entwicklung (ILE)*, *Développement Communautaire (DC)* oder *Selbsthilfeförderung* sind Ausdruck einer stark ergänzten Strategie, die den ländlichen Raum, die darin lebenden Menschen, die Landwirtschaft und die Subsistenzproduktion etwas mehr in den Mittelpunkt der Anstrengungen rückt. Kleinere dörfliche Projekte, dörfliche Infrastrukturausrüstungen, Anbieten von Hilfe zur

Selbsthilfe sind Ausdruck davon. Auch der Industriesektor genießt umfassendere Förderung, indem Projekte aus den verschiedensten Bereichen unterstützt werden können. Erst diese gezielte sektorielle Förderung des Agrar- und Industriesektors vervollständigte das Instrumentarium der üblichen technischen Entwicklungszusammenarbeit.

Mit der *dritten Phase (seit Anfang 90er Jahre)* kamen zwei weitere Elemente dazu, nämlich die nachhaltige Entwicklung sowie die Strukturanpassung.

- **Nachhaltige Entwicklung:** In der Lomé-IV-Konvention ist der Umwelt das erste Kapitel gewidmet. Gefordert wird darin, daß Maßnahmen ergriffen werden, damit die drohende Vernichtung der Lebensgrundlagen abgewendet werden kann. Begriffe wie *Sustainable development* (CLARKE 1992) und *Desertification control* (DIANE 1992) sind Ausdruck dieser ergänzten Strategie. Es ist jedoch davon auszugehen, daß gerade auch die bisherige Strategie wie etwa die Förderung des monokulturellen Anbaus und der Exportproduktion erst zur Bedrohung der natürlichen Umwelt beigetragen haben. Deshalb kann kaum eine Ergänzung der Strategie, sondern lediglich eine Neudefinition der Strategie wirkliche Verbesserungen erwirken.

- **Strukturanpassung:** Mit der Überschuldung vieler Staaten Afrikas wurde die Strategie um die Möglichkeit der Unterstützung von Strukturanpassungsmaßnahmen ergänzt. Auch in diesem Punkt widerspricht sich die Strategie teilweise. Die einseitige Unterstützung des Exportes agrarischer Rohstoffe und die lange Zeit vernachlässigten Agrar- und Industriesektoren förderten die strukturellen Ungleichgewichte und sind damit mitverantwortlich für die unterdessen notwendigen Strukturanpassungsprogramme.

Die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten ist demnach ein Produkt verschiedener strategischer Konzepte, die sich teils widersprechen. Die ursprüngliche Strategie wurde mehrmals ergänzt, jedoch nie vollständig neu definiert, was die Widersprüche erklärt.

6. Schlußfolgerungen

Die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten ist nicht vollständig kohärent. Dies hat mit der Entstehungsgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit zu tun. Auf dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen wurden jeweils neue Elemente in die Strategie integriert, ohne die älteren Elemente auszu-sondern. Im Konzept störend wirken hauptsächlich die beiden Systeme STABEX und SYSMIN, die die einseitige Produktions- und Exportstruktur der AKP-Staaten zementieren und u. a. auch zu den Umweltproblemen beitragen. Umgekehrt wird mit andern Instrumenten versucht, die Produktionsstruktur zu diversifizieren und die Umwelt zu schützen. Die grundsätzliche Kritik geht je-

doch noch weiter: Das Mitspracherecht bei der Mittelvergabe sei nicht optimal wie auf dem Papier vorgesehen, das Zusperrverfahren sei zu langwierig, die Lomé-Abkommen seien vielmehr Handelsverträge zur Sicherung traditioneller Rohstoff- und Absatzmärkte als ein entwicklungspolitisches Instrument, ja sie seien eine Fortsetzung der kolonialen Politik. Indem die EU nur Produkte aus den AKP-Staaten zulasse, die nicht der EU-Markordnung unterstellt seien, von der Schutzklausel Gebrauch mache, die ihr erlaube, von der grundsätzlichen Zoll- und Mengenfreiheit abzuweichen und die Importe aus den AKP zu beschränken, sowie indem sie mittels Protokollen (Zuckerprotokoll usw.) die konkurrenz-fähigen Importe regle, gehe es ihr nicht darum, leistungs- und konkurrenzfähige AKP-Ökonomien zu fördern (FRISCH 1986, KAPPEL 1990, MICHELSEN u. a. 1991).

Dieser grundsätzlichen Kritik an der *Hilfe durch Handel* stehen Leistungen gegenüber, die sehr wohl zu Verbesserungen der (Über-)Lebensgrundlagen geführt haben, beispielsweise in den westafrikanischen Sahelstaaten Senegal, Mali, Burkina Faso und Niger: Dörfliche Staudämme, Brunnen, Reis- und Gemüseperimeter, Schulhäuser, Gesundheitszentren usw. stellen für die betroffene Bevölkerung große Verbesserungen dar. Die technische Zusammenarbeit der EU, die durchaus mit derjenigen der europäischen Einzelstaaten vergleichbar ist, ist denn auch der unumstrittenste Punkt in den Lomé-Verträgen. Die verschiedenen Bereiche, von der die Zusammenarbeit betroffen ist, präsentieren sich im Lomé-IV-Abkommen recht zeitgemäß und ausgeglichen: Umwelt (Kapitel 1), Landwirtschaft, Nahrungsmittelsicherheit, ländliche Entwicklung (2), Fischerei (3), Basisprodukte (4), Industrien, Fabrikation und Transformation (5), Mineralien (6), Energie (7), Unternehmen (8), Dienstleistungen (9), Handel (10), Kultur und Soziales (11), Regionale Zusammenarbeit (12). Begriffe wie Frauenförderung, dörfliche Entwicklung und Desertifikationsbekämpfung geben ebenfalls zu Hoffnungen Anlaß, zumal die EU-AKP-Abkommen die einzigen Kooperationsverträge zwischen dem Norden und dem Süden sind und schon deshalb Modellcharakter besitzen für weitere und eventuell sogar globale Zusammenarbeitsverträge zwischen dem Norden und dem Süden.

Die zentrale Frage jedoch bleibt im Raum – wie sie sinn-gemäß schon Lucien PAGNI (1990) gestellt und zu beant-worten versucht hat –, weshalb sich die AKP-Staaten trotz der Yaoundé- und Lomé-Abkommen sowie der übrigen bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, die verglichen mit den Budgets gerade der ärmeren Staaten doch recht bedeutend ist, nicht bes-ser oder zumindest schneller entwickelt haben, sondern im Gegenteil zunehmend mehr unter dem Schuldenberg, dem Bevölkerungswachstum und der Degradation der natürlichen Ressourcen zu ersticken drohen.

Literaturverzeichnis

- AMIN, S. (1989): La faillite du développement en Afrique et dans le tiers-monde, Paris.
- ACP/CE (1990): Quatrième convention ACP-CE, signée à Lomé le 15 décembre 1989, Bruxelles.
- CLARKE, Tim (1992): The European Community's Approach to UNCED. Sustainable development – A strategy for the 21st century. In: Courrier ACP-CE, No. 133, 95–98.
- COURRIER ACP-CE. Le Courrier Afrique-Caraïbes-Pacifique – Communauté Européenne. Revue bimestrielle de la Commission des Communautés Européennes, Bruxelles.
- DELAHOUSSE, L. (1991): Quatrième convention de Lomé: continuité et innovation. In: Afrique Contemporaine, Vol. 30, No. 159, 52–62.
- DIANE, D. (1992): Desertification Control. The Community's approach. In: Courrier ACP-CE, No. 133, 82–84.
- ERLER, B. (1987): Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg i. Br.
- FRISCH, D. (1986): Das Lomé-Abkommen in seiner praktischen Handhabung – Erfahrungen und Perspektiven. In: Simonis, Udo Ernst (Hrsg., 1986): Entwicklungstheorie – Entwicklungspraxis. Eine kritische Bilanzierung, Berlin, 199–228.
- GLASER, T. (1990): Coopération CE-ACP: perspective historique. In: Courrier ACP-CE, No. 120, 24–28.
- GRUNER, G. (1986): Ländliche Entwicklung – ein Schwerpunkt in Lomé III. In: Internationales Afrikaforum, Jg. 22, Nr. 2, 163–167.
- HAGEN, T. (1988): Wege und Irrwege der Entwicklungshilfe. Das Experimentieren an der Dritten Welt, Zürich.
- HALBACH, A. J., et MICHEL, H. (1980): Evaluation globale de l'aide de la Communauté Européenne au Sénégal. Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- HAMMER, T. (1994): Selbsthilfeförderung und integrale Dorfentwicklung im senegalesischen Erdnußbecken. Bericht Nr. 2 im Rahmen des Nationalfondsprojektes «Wirksamkeit ländlicher Entwicklungsstrategien», Bern.
- KABOU, A. (1991): Et si l'Afrique refusait le développement? Paris.
- KAPPEL, R. (1990): Afrikas Perspektiven in der Entwicklungskooperation mit der Europäischen Gemeinschaft. In: Afrika Spectrum, Jg. 25, Nr. 3, 257–282.
- KENNES, W. (1992): European Communities Assistance for Agricultural Development in Cameroon, Senegal, and Tanzania. In: Lele, Uma (ed., 1992): Aid to African Agriculture. A World Bank Publication, Baltimore and London, 325–385.
- KLINGEBIEHL, S. (1992): Fünfzehn Jahre AKP-EWG-Zusammenarbeit. In: Nuscheler/Schmuck (Hrsg., 1992), 111–125.
- KOCH, T. (1990): Das AKP-Zuckerprotokoll im Rahmen des Lomé-Vertrages. Frankfurt a. M. usw.
- MARIN, M. (1990): Lomé IV: la portée d'une Convention nouvelle. In: Courrier ACP-CE, No 120, 12–13.
- McNAMARA, B. (1986): Dix ans de Lomé. Bilan des relations ACP-CE. In: Courrier ACP-CE, No 99, 9–10.
- MICHELSEN, H. et al. (1991): EG-Entwicklungspolitik. Stabex-Sysmin-Subventionen. Moderne Formen des Kolonialismus? Stuttgart.
- NUHN, H. (1994): Bananenerzeugung für den Weltmarkt und die EG-Agrarpolitik. In: Geographische Rundschau, Jg. 46, Nr. 2, 80–87.
- NUSCHELER, F., und SCHMUCK, O. (Hrsg. 1992): Die Südpolitik der EG. Europäische Schriften 69, Bonn.
- PAGNI, L. (1990): De Lomé I à Lomé IV. In: Courrier ACP-CE, No 120, 17.
- ROSTOW, W.W. (1960): The Stages of Economic Growth. Cambridge.
- SCHMUCK, O. (1992): Die Südpolitik der Europäischen Gemeinschaft. In: Nuscheler/Schmuck (Hrsg., 1992), 17–41.