



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Eine politökonomische Analyse der EU-AKP Beziehungen
Die Bedeutung des Cotonou-Abkommens für die afrikanischen, ka-ribischen und pazifischen Staaten

verfasst von / submitted by

Karin Benezeder

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2019 / Vienna 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Betreut von / Supervisor:

A 066 589

Master Studies International Development UG2002

Mag. Dr. Karin Schönpflug

Kurzfassung

Die Beziehungen der EU zu den Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten (AKP-Staaten) nehmen einen besonderen Stellenwert in der Geschichte der europäischen Entwicklungspolitik ein, da die AKP-Staaten zum Großteil ehemalige Kolonien der europäischen Großmächte waren. Aus diesem Grund genossen sie lange Zeit privilegierte Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft.

Das Cotonou-Abkommen (CPA), welches die Partnerschaft zwischen der 79 Staaten umfassenden tri-kontinentalen AKP-Gruppe und der Europäischen Union regelt, beinhaltet die Arbeitsbereiche des *politischen Dialogs*, der *wirtschaftlichen und handelspolitischen Kooperation* und der *Entwicklungs zusammenarbeit*. Aufgrund dieses ganzheitlichen Ansatzes, seiner rechtlich bindenden Natur und seines umfassenden Geltungsbereichs wird das Abkommen von Cotonou von seinen Befürworter/innen, als einzigartiger Erfolg gefeiert. (Brecht et.al. 2013: o.S.)

In Anlehnung an die Studie “The future of ACP-EU relations: A political economy analysis” des European Centre for Development Policy Management aus dem Jahr 2016 möchte ich mit dieser Masterarbeit einen Beitrag zur aktuellen Debatte um die Zweckmäßigkeit dieses “Nord-Süd-Vertrages” leisten. Ziel ist es, eine Bewertung der heutigen Partnerschaft zwischen der EU und den AKP-Staaten anhand der historisch gewachsenen Beziehungen vorzunehmen und die Bedeutung des Cotonou-Abkommens für die Gruppe der AKP-Staaten herauszuarbeiten. Dabei werden sowohl die Machtverhältnisse zwischen den beiden Staatengruppen als auch deren jeweilige Interessen dargelegt werden. Im Hinblick auf das Auslaufen des Abkommens im Jahr 2020 werden zukünftige Herausforderungen für die EU-AKP Beziehungen aufgezeigt und ein Exkurs zum aktuellen Stand der Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen geboten.

Schlagwörter: Entwicklungspolitik, EU-AKP-Beziehungen, Cotonou-Abkommen, Machtverhältnisse

Abstract

The EU's relations with the African, Caribbean and Pacific States (ACP-States) are of particular importance in the history of European development policy since the most ACP-countries were former colonies of the European imperialist powers. For this reason, for a long time, they enjoyed privileged relations with the European Community.

The Cotonou Agreement (CPA), which governs the partnership between the 79 nations tri-continental ACP-group and the European Union, includes the working fields of *political dialogue, economic and trade cooperation and development assistance*. Due to its holistic approach, its legally binding nature and its comprehensive scope, the Cotonou Agreement is celebrated as a unique success by its proponents. (Brecht et.al. 2013: o.S.)

Following the 2016 study "The future of ACP-EU relations: A political economy analysis" of the European Center for Development Policy Management this master's thesis is contributing to the current debate about the relevance of this "North-South treaty".

The objective is to assess the partnership between the EU and the ACP-countries based on its historically evolved relationship. It seeks to highlight the importance of the Cotonou Agreement for the ACP-group, as well as the power relations between these two group of states and their respective interests. Regarding the expiry of the agreement in 2020, future challenges for the EU-ACP relations will be identified and a brief digression serves to illustrate the current state of negotiations on a new Partnership and Cooperation Agreement after the year 2020.

Keywords: Development Policy, EU-ACP relations, Cotonou Agreement, power relations

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
Abstract	2
Abkürzungsverzeichnis	7
Danksagung	9
1 Einleitung	10
1.1 Hintergrund des Forschungsvorhabens und Relevanz der Themenstellung	10
1.2 Forschungsstand und Auszug der zentralen Literatur	11
1.3 Forschungsmethoden, Forschungsfragen und -ziele.....	13
2 Theoretische Grundlagen	18
2.1 Begriffsbestimmungen	18
2.1.1 Entwicklung, Unterentwicklung und Wachstum.....	18
2.1.2 Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe.....	23
2.1.3 Macht und Hegemonie.....	25
2.2 Die Entwicklungsdekaden und ihre theoretische Prägung	30
2.2.1 Wachstumstheorien: Entwicklungsökonomie und Modernisierungstheorie.....	32
2.2.2 Strukturalismus und Dependenz.....	36
2.2.2.1 Die Verschlechterung der Terms of Trade und der Welthandel	36
2.2.2.2 Die Dependenztheorie	37
2.2.3 Neoliberalismus und Nachhaltigkeit	39
2.2.4 Das verlorene Jahrzehnt und die neue Institutionenökonomik	42
3 Historischer Überblick: Die Grundsätze der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft	47
3.1 Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Die Römischen Verträge.....	47
3.2 Rechtliche Einbettung der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit: Vom Vertrag von Maastricht 1993 bis zum Reformvertrag von Lissabon 2009 .	49
3.3 Die inhaltliche Ausrichtung, die Motive und Grundsätze der EU-EZA.....	54
3.4 Die Finanzierung der EU-EZA	57
4 Von Yaoundé zu Lomé: Der Beginn der entwicklungsrechtlichen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten	60
4.1.1 Der Vertrag von Yaoundé (1964 – 1976).....	60
4.1.2 Der Vertrag von Lomé (1976 – 2001).....	62

4.1.2.1	Zur Entstehung des Vertrages	62
4.1.2.2	Die Lomé-Instrumente, Wirkungen und Kritik	63
4.1.2.3	Resümee	68
5	Der Wendepunkt in den EU-AKP Beziehungen: Das Abkommen von Cotonou (2003-2020).....	72
5.1	Das Abkommen von Cotonou und dessen Hintergründe	72
5.2	Die zentralen Punkte des Cotonou-Abkommens und deren Bedeutung für die afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten.....	74
5.2.1	Politische Zusammenarbeit und Partnerschaft	74
5.2.2	Entwicklungszusammenarbeit	78
5.2.3	Handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit	84
5.2.3.1	Die neue Handelsregelung	84
5.2.3.2	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen	87
6	Zukünftige Herausforderungen für die EU-AKP Beziehungen.....	94
6.1	Wachsende Heterogenität der AKP-Staaten und alternative Partnerschaften ...	94
6.2	Eine neue geopolitische Realität	97
6.3	Implikationen für die Post Cotonou Debatte: Reformulierung von Cotonou oder fundamental neu denken?	99
7	Conclusio: Beantwortung der Forschungsfragen	104
8	Exkurs: Aktueller Stand der Verhandlungen über eine neue Partnerschaft nach 2020.....	108
Annex:	112
Literatur	113
Erklärung zur Masterarbeit	125

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Methodische Vorgehensweise zur Analyse der EU-AKP Beziehungen: Eigene Darstellung	16
Abbildung 2: Das „magische Fünfeck“, Universität Münster, Politikwissenschaftliches Institut 2007: online.....	22
Abbildung 3: Development Aid stable in 2017 with more sent to poorest countries, OECD (2018) online.....	26
Abbildung 4: Dekaden der Entwicklungszusammenarbeit: Menzel, U. (2005): Anhang.	33
Abbildung 5: Das magische Dreieck der Nachhaltigkeit, NMH GmbH (2017), online.	42
Abbildung 6: Millennium Development Goals, United Nations (o.J.) online.	44
Abbildung 7: Sustainable Development Goals, United Nations (o.J.) online.	45
Abbildung 8: AidOverview: What has happened to aid spending in the last 10 years?, Europäische Kommission 2018/2: online.	46
Abbildung 9: Intra- and extra-ACP trade flows (2000 and 2016) and growth rates (2000-2016), UNCTAD 2018: online.	47
Abbildung 10: Eigene Darstellung der Europäischen Integration im Vertrag von Maastricht, nach: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2017, online.....	51
Abbildung 11: Überblick über die EU-Finanzierungsinstrumente für auswärtiges Handeln (MFR 2014-2020); Europäisches Parlament 2017, online.	59
Abbildung 12: Importe in die Europäische Union (in US\$ und in Prozent), Babarinde / Faber, 2003: 10.....	66
Abbildung 13: United Nations Development Programme: Human Development Reports 2017.	70
Abbildung 14: Mitglieder des EU-AKP-Partnerschaftsabkommens, Stand 2016, Universität Bonn 2016: 3).....	73
Abbildung 15: Der 11. Europäische Entwicklungsfonds: Eigene Darstellung.	81
Abbildung 16: Sub-Saharan Africa: aid and other external flows (1990-2012, in USD billions); (Bossuyt et.al. 2016: 143)	82
Abbildung 17: The future of the ACP-EU relations: A political economy analysis, Bossuyt et. al 2016: 21.....	104

Abbildung 18: Main elements of the ‘preferred umbrella scenario’ of the EU, Bossuyt 2017: 7.
..... 110

Abkürzungsverzeichnis

AASM	Assoziierte Afrikanische Staaten and Madagaskar
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
AU	Afrikanische Union
CARIFORUM	Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific States (Karibisches Forum afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten)
CPA	Cotonou Partnerschaftsabkommen
CSR	Corporate Social Responsibility
DAC	Development Assistance Committee
EAMA	Etats Africains et Malgache Associés
EBA	Everything–But–Arms
ECOWAS	Economic Community of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)
ECU	European Currency Unit
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
EK	Europäische Kommission
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EAMA	Etats Africains et Malgache Associés
EZA	Entwicklungszusammenarbeit

FDI	Foreign Direct Investment/ausländische Direktinvestitionen
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalised System of Preferences
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millenium Development Goals
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organisation of the Petroleum Exporting Countries
PSD	Private Sector Development/Entwicklung der Privatwirtschaft
SAP	Structural Adjustment Programme (Strukturanpassungsprogramm)
SDGs	Sustainable Development Goals
SSA	Sub-Saharan-Africa
STABEX	Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation
SYSMIN	System of Stabilisation of Export Earnings from Mining Products
VAEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
WTO	World Trade Organisation
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich all jenen danken, die durch ihre fachliche und persönliche Unterstützung zum Gelingen dieser Masterarbeit beigetragen haben.

Mein Dank gilt Mag. Dr. Karin Schönpflug, die sich dazu bereit erklärt hat, mein Masterarbeitsprojekt zu betreuen, mir meine bereits verloren geglaubte Motivation zurückgegeben und viel Geduld mit mir bewiesen hat.

Bedanken möchte ich mich hiermit auch bei meinem verstorbenen Vater, der trotz aller Widrigkeiten und schwieriger Startbedingungen im Leben immer dafür gekämpft hat, dass es seinen Kindern gut geht, sie ihre Träume verwirklichen und eine gute Ausbildung absolvieren können.

Besonders bedanken möchte ich mich bei meiner Mutter, die mir nicht nur das Studium ermöglicht und stets an mich geglaubt hat, sondern mich auch jederzeit moralisch unterstützt und, wenn es nötig war, angetrieben hat. Zu guter Letzt hat sie meine Masterarbeit mehrmals Korrektur gelesen und ist jetzt, da die Arbeit tatsächlich abgeschlossen ist, ähnlich erleichtert wie ich selbst.

Schließlich danke ich meinem Bruder, der ebenfalls kürzlich das Masterstudium beendet hat und mir, besonders zum Ende hin, eine große Motivation und Vorbild war.

Vielen Dank.

Karin

1 Einleitung

1.1 Hintergrund des Forschungsvorhabens und Relevanz der Themenstellung

Die vorliegende Masterarbeit wurde durch das Seminar "EU in Afrika - vom Paternalismus zur Partnerschaft" im Rahmen des Masterstudiengangs Internationale Entwicklung der Universität Wien inspiriert. Im genannten Seminar wurde „die historische Entwicklung einer politisch und strategisch komplexen Beziehung zwischen Afrika und Europa seit Ende der Kolonialzeit“ (Universität Wien 2016, online) behandelt. „*Die Mobilität von Konzepten, Diskursen, Praktiken, Geldflüssen und Menschen zwischen den beiden Kontinenten hat ein bis dato ungeahntes Niveau erreicht. Somit werden gewohnte konzeptionelle Grenzen und Räume in Frage gestellt. In diesem Zusammenhang werden auch die wechselseitigen Beziehungen zwischen Entwicklungszusammenarbeit und politischen Entwicklungen in Afrika immer aktueller, bleiben jedoch weitgehend nur mangelhaft erforscht.*“ (Universität Wien 2016, online) Nach wie vor ist die EU der wichtigste Geldgeber Afrikas: Rund 30 Milliarden Euro wurden für den Zeitraum von 2014 bis 2020 für die Entwicklungszusammenarbeit veranschlagt. (Europäische Kommission 2013: Artikel 1-3) Allerdings wurde die Entwicklungspolitik der EU im Laufe der Zeit durch viele endogene Faktoren, wie beispielsweise die Erweiterung der Europäischen Union, als auch exogene Faktoren wie das Ende des Kalten Krieges und die globalen Handelsliberalisierungen, beeinflusst und nachhaltig verändert. (Babarinde / Faber 2003: 4 f.) Über die Motive und vor allem die nachweisbaren Erfolge der EU-AKP Beziehungen bestehen kontroverse Ansichten, welche der Anknüpfungspunkt für diese Masterarbeit sind.

Welche bedeutenden Veränderungen haben sich in der Zusammenarbeit zwischen der EU- und den AKP-Staaten durch die Abschaffung des Kooperationsabkommens von Lomé (IV, 1989) zu Gunsten des Cotonou Abkommens (2000) ergeben und wel-

che wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen hatten diese? Welche Maßnahmen wurden im Rahmen des neuen Assoziierungsabkommens bisher tatsächlich umgesetzt? Wie haben sich diese im Machtverhältnis zwischen EU und AKP niedergeschlagen? Welche Probleme und Diskrepanzen bestehen für die Akteur/innen innerhalb der EU-AKP Beziehungen und welche Auswirkungen haben diese auf die Zeit nach 2020? Was bleibt von der bisherigen Struktur der Partnerschaft zwischen EU und AKP-Staaten? All dies waren Fragen, die ich mir in der Entstehungsphase dieser Masterarbeit gestellt habe.

1.2 Forschungsstand und Auszug der zentralen Literatur

In Folge möchte ich einige Literaturquellen hervorheben, welche hinsichtlich der Erstellung meiner Masterarbeit von zentraler Bedeutung waren. Zum Forschungsstand für das gewählte Thema ist zu erwähnen, dass zahllose relevante Veröffentlichungen, beispielsweise von Seiten der Europäischen Kommission und der Weltbank, existieren. Zweifellos stellte das Assoziierungsabkommen von Cotonou einen wesentlichen Bestandteil der benötigten Literatur dar, um die Analyse der Bedeutung ausgewählter Vertragsbestandteile für die AKP-Staaten vornehmen zu können.

Einen ebenso zentralen Text stellte die Publikation „From Lomé to Cotonou – Business as usual?“ von *Olufemi Babarinde* und *Gerrit Faber* dar, welche sich mit der Notwendigkeit von Veränderungen in der EU-AKP Zusammenarbeit im Hinblick auf globale Entwicklungen, die sich in der Einführung des Cotonou Abkommens ausdrückt, beschäftigt. Der Third World Quarterly Artikel „Co-Operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention“ von *Stephen R. Hurt* beschäftigt sich mit den zentralen Neuerungen im Cotonou Abkommen und zeigt auf, warum man diese im Kontext der nach wie vor prävalenten hegemonialen Dominanz des „globalen Nordens“ und des Neoliberalismus verstehen muss.

Der umfangreiche Policy and Management Report 21 des European Centre for Development Policy Management, „The ACP-EU relations – A political economy analysis“

stellt eine wichtige Basis meiner Bewertung der EU-AKP Beziehungen dar. Der Bericht des unabhängigen „think and do tank“, der in den Bereichen Internationale Kooperation und Entwicklungspolitik in Europa und Afrika arbeitet, (ECDPM o.J.: online) versucht die AKP-EU Partnerschaft „neu zu denken“ und zeigt die Notwendigkeit auf, über den „business as usual“ Ansatz hinauszugehen. In zehn kurzen Fallstudien wurden unter anderem die Auswirkungen der Regionalisierungsdynamik auf das außenpolitische Handeln der EU, die Wirksamkeit des politischen Dialogs im Rahmen des Cotonou Partnership Agreements, das Funktionieren der gemeinsamen Institutionen und die Handelsbeziehungen im Agrarsektor untersucht. (Bossuyt 2016: online) Zentrale Quellen für relevante Zahlen und Entwicklungen waren die Homepages der Europäischen Kommission, der Investitionsbank und der OECD.

Die Publikation der Europäischen Kommission „Towards a new partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific countries after 2020“, welche 2015 veröffentlicht wurde, versucht eine öffentliche Diskussion zum Thema EU-AKP Beziehungen nach 2020 anzustoßen. Dazu wird eine Bestandsaufnahme des aktuellen Assoziierungsabkommens gemacht, welches auf seine zukünftige Legitimität überprüft wird, indem die Instrumente und Arbeitsweisen der Kooperation hinterfragt werden, um daraus Vorschläge für die Zukunft abzuleiten.

Dieser Auszug der verwendeten und vorhandenen Literatur zum Thema führt unweigerlich zu der Annahme, dass der Prozess der Wissensproduktion, wie es in Entwicklungspolitischen Debatten häufig der Fall ist, ganz klar beim „globalen Norden“ liegt. Sowohl die Partnerschaftsabkommen selbst wie die publizierten Zahlen zu den propagierten Erfolgen ebenjener, als auch die kritische Literatur zu den EU-AKP Beziehungen stammt meiner Erkenntnis nach fast ausschließlich aus den Kreisen der „Geberländer“. Dieser immanente Ethnozentrismus ist geprägt von den Normen des Kapitalismus, der Aufklärung und des Kolonialismus und führt so zu einem Bewertungsraster, dass von der Annahme der Rückständigkeit nichteuropäischer Kulturen und der Notwendigkeit ihrer Zivilisierung, Missionierung, ihrer „Entwicklung“ ausgeht.

Obwohl in der entwicklungsrechtlichen Debatte seit den 1990er Jahren Wert auf eine Rhetorik gelegt wird, welche eine „Partnerschaft auf Augenhöhe“ zum Ausdruck bringen soll, wird hinsichtlich der Wissensproduktion der Blick der AKP-Staaten auf die Partnerschaftsabkommen ganz klar in den Hintergrund gedrängt oder gar ausgebündet.

1.3 Forschungsmethoden, Forschungsfragen und -ziele

Politökonomische Forschung, die eine kritische Analyse von Wirtschaft und damit von Gesellschaft zum Ziel hat, soll Grundlagen für emanzipatorische Veränderungen schaffen. Sie eignet sich besonders für Themen wie globale Ungleichheiten, da sie den breiten gesellschaftlichen Kontext systematisch berücksichtigt und in seiner historischen Entstehung analysiert. Der Akt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wird dabei als Element eines, im Idealfall höchst reflexiven, gesellschaftlichen Prozesses begriffen, wobei die damit verbundenen potenziellen Implikationen für die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen herausgearbeitet werden. Politökonomische Forschung kann ausgehend von gewissen Akteur/innen und deren Interessen erfolgen bzw. auf diese bezogen sein. Die politökonomische Herangehensweise eignet sich besonders für die Analyse von Entwicklungsprozessen, da sie zunächst versucht, aus historisch-gesellschaftlicher Perspektive die sogenannte „Produktionsweise“, das heißt die ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen zu erfassen, um im Anschluss die Gegenwart aus der Vergangenheit zu rekonstruieren. (Jäger / Springler 2012: 69 ff. sowie Imhof/Jäger 2009: 50-51) Dabei spielen materielle Strukturen bzw. deren Ungleichheit, Interessen und die damit verbundenen Herrschafts- und Ausbeutungsverhältnisse eine wichtige Rolle. Genau in der Offenlegung und damit verbundenen Kritik dieser asymmetrischen materiellen Strukturen aus Sicht „von unten“ liegt die Stärke einer politökonomischen Forschungsperspektive, die damit Ansatzpunkte für emanzipatorische Veränderungen aufzeigen können. (Imhof/Jäger 2009: 50-51)

Die vorliegende Arbeit wird auf Basis der zentralen Entwicklungstheorien einen Überblick über die historische Entstehung und die derzeitige Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Ländern geben. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf das im Jahr 2000 in Kraft getretene Assoziierungsabkommen von Cotonou und die 3 Säulen Entwicklungshilfe, Handel und Politische Zusammenarbeit gelegt. Ziel ist es, die Bedeutung des Cotonou-Abkommens für die Gruppe der AKP-Staaten hervorzuheben, sowie die Machtverhältnisse und die jeweiligen Interessen der beiden Staatengruppen zu analysieren.

Politökonomische Analysen vermeiden einen normativen Ansatz und fokussieren sich somit nicht auf das „Was sollte getan werden?“ sondern fragen, „Warum sind die Dinge so wie sie sind?“ und berücksichtigen dabei die kontextuellen Realitäten eines bestimmten Politikprozesses, einer Reform oder, in diesem Fall, eines Kooperationsabkommens. (Bossuyt 2016: 14) So ist das Ziel dieser Arbeit nicht, Veränderungsvorschläge bezüglich der EU-AKP Partnerschaft zu produzieren, sondern den, aus historischen Beziehungen gewachsenen Status Quo der Beziehungen aus Sicht der AKP-Staaten zu bewerten, um so Ansatzpunkte für emanzipatorische Veränderungen zu schaffen. Dabei werden sowohl die formellen (Verträge) als auch die informellen Faktoren (Machtverhältnisse) dahingehend analysiert, dass potenzielle Szenarien für die Zukunft identifiziert werden können.

Für die politökonomische Analyse der EU-AKP Beziehungen werden im **ersten Schritt** die unveränderlichen Strukturelemente, also die historischen Grundlagen der Zusammenarbeit, beschrieben. Dieses Vorgehen beinhaltet sowohl die Schaffung eines Überblicks über die Entstehung der AKP-Gruppe als auch der Europäischen Gemeinschaft. Der **zweite Schritt** der Analyse stellt die Rahmenbedingungen der EU-AKP Partnerschaft in den Fokus, wozu die formellen Institutionen, als auch die informellen Herrschaftsbeziehungen zählen, welche durch ungleiche Machtverhältnisse und Interessen der beiden Staatengruppen konstruiert werden. Der ECDPM Bericht nennt diese Rahmenbedingungen „the formal and informal rules of the game“. (Bossuyt 2016: 115) Im **dritten Schritt** wird versucht, auf Basis bestehender Fallstudien aus dem Policy and Management Report 21, sowie einer Reihe kritischer

Publikationen aus Fachjournals und Working Papers und der Theorie der kulturellen Hegemonie von Antonio Gramsci eine Analyse der wichtigsten Eckpunkte des Cotonou Abkommens durchzuführen: Es soll sowohl dargelegt werden welche Bedeutung die Inhalte von Cotonou speziell für die AKP-Staaten haben, als auch die Frage beantworten: Was kommt nach Cotonou?, um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß an dieser Form der “Nord-Süd-Kooperation” fest gehalten werden sollte.

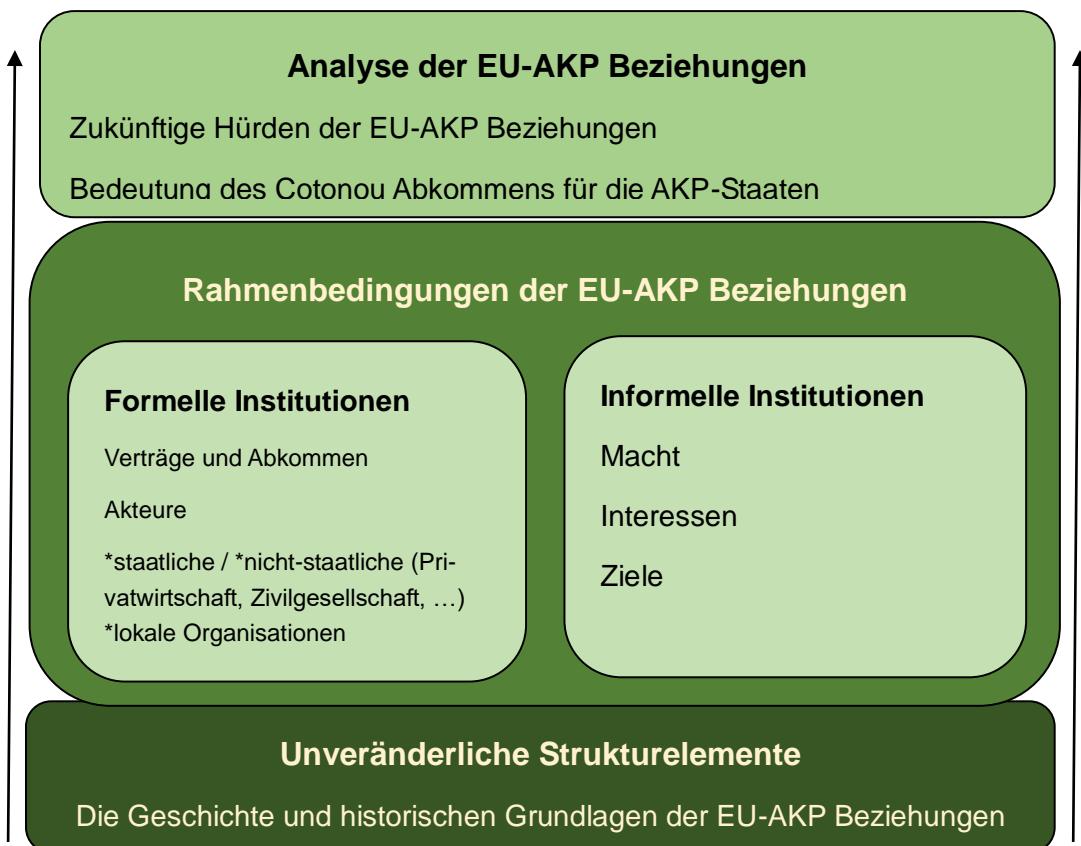


Abbildung 1: Methodische Vorgehensweise zur Analyse der EU-AKP Beziehungen: Eigene Darstellung.

Letztendlich soll durch diese strukturierte Analyse der Entwicklung der EU-AKP Partnerschaft folgende einleitende Forschungsfrage beantwortet werden können:

- *Wie haben sich die institutionalisierten EU-AKP-Beziehungen seit ihrer Entstehung verändert?*

Auf Basis dessen und durch die Analyse des Cotonou-Abkommens soll daraufhin die zentrale Forschungsfrage beantwortet werden können:

- *Welche Bedeutung hat das Partnerschaftsabkommen von Cotonou für die AKP-Staaten und inwiefern ist es sinnvoll, in einer globalisierten Welt an der Aufrechterhaltung der bilateralen Partnerschaft zwischen einer wachsenden EU auf der einen Seite und den zunehmend heterogenen AKP-Staaten auf der anderen Seite festzuhalten?*

Dazu wird folgende Hypothese formuliert:

- Die EU-AKP Beziehungen haben mit der Einführung des Cotonou Abkommens den größten Umbruch seit ihrem Bestehen erlebt. Durch das CPA haben sich tiefgründige Veränderungen, vor allem für die AKP-Staaten, ergeben. Die zuvor bestehenden asymmetrischen Handelsbeziehungen sollten langsam abgebaut werden, um stückweise eine Integration der AKP-Staaten in den Weltmarkt zu erreichen. Es steht nun auch offiziell nicht mehr der Aspekt der Hilfe, sondern die wirtschaftlichen und handelspolitischen Interessen der Europäischen Union im Vordergrund der Kooperation. Dabei haben die AKP-Staaten aufgrund asymmetrischer Machtverhältnisse wenig Gestaltungsspielraum und müssen sich den Forderungen der EU unterwerfen. Diese Verhältnisse werden allerdings sowohl durch die Intervention neuer Akteure bzw. Investoren wie der Volksrepublik China, als auch durch die Entstehung regionaler Partnerschaften auf dem weltwirtschaftlichen Parkett langsam aufgeweicht.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Begriffsbestimmungen

Im transdisziplinären Studium der Internationalen Entwicklung ist es unverzichtbar, Begriffe kritisch zu hinterfragen und somit nicht unkommentiert zu übernehmen. Daher müssen als Basis für die vorliegende Masterarbeit zentrale Begriffe wie Entwicklung, Wachstum, Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit, Macht und Hegemonie bestimmt und zueinander in Bezug gesetzt werden.

2.1.1 Entwicklung, Unterentwicklung und Wachstum

Die Masterarbeit fußt auf der ideologischen Funktion des Begriffs „Entwicklung“, welcher eine Dynamik suggeriert, die es „zurückgebliebenen Ländern“ in einem evolutionären Prozess ermöglichen soll, das ökonomische Niveau Nordamerikas und Westeuropas zu erreichen, beziehungsweise auf der grundlegenden Annahme, dass der Globale Süden gegenüber dem Norden „unterentwickelt“ ist und somit Nachholbedarf hat. Um diesen Prozess des Aufholens zu beschleunigen, wurden neue Wissenschaftsdisziplinen (Entwicklungsökonomie, -soziologie), neue Instrumente (Entwicklungshilfe) und ein neuer Politikbereich, die „Entwicklungsökonomie“ geschaffen. (Fischer et.al. 2010: 14 f.)

Im Cambridge Wörterbuch wird Entwicklung folgendermaßen beschrieben: *"The process in which someone or something grows or changes and becomes more advanced."* (Cambridge Dictionary, online) In der entwicklungsökonomischen Debatte herrscht großteils Einigkeit darüber, dass Entwicklung jedenfalls bedeuten muss, das schlimmste Elend auf dieser Welt zu beseitigen, jedoch auch mehr bieten sollte, als das nackte Überleben. Den Menschen soll es durch Entwicklung gut gehen. Doch was bedeutet gut gehen? „*Ist damit Wohlstand gemeint oder Gesundheit, Bildung oder Glück? Oder alles zusammen? Wollen und brauchen Alte und Kinder, Frauen*

und Männer, Menschen in Grönland und in Chile, in Gambia und Indonesien allesamt das Gleiche?“ (Fischer et.al. 2010: 13 f.)

Der Begriff „Entwicklung“ hat eine bei weitem längere Geschichte als der Entwicklungsdiskurs vermuten lassen könnte. Ursprünglich war der Begriff der Anthropologie und Theologie vorbehalten. In der deutschen Sprache ist das Wort Entwicklung erstmals 1645 bei dem Poeten und Literaten *Philipp von Zesen* (1619 – 1689) zu finden und wird im Sinne von „Ent-Wicklung“ gemeint, „[...] also das Auseinanderentwickeln, die Entfaltung, das Hervorbringen von etwas, das in gleichsam eingewickeltem Zustand bereits existiert.“ (Höll 1994: 41) Bei Adam Smith, David Ricardo und anderen klassischen Ökonomen wird Entwicklung als ein Prozess beschrieben, der von etwas Primitivem zu einer Höherentwicklung führt. (Nohlen / Nuscheler 1993: 58) Während der kolonialen Expansion durch die europäischen Großmächte zwischen dem 15. und Ende des 19. Jahrhundert wurde dieser Ansatz als die Legitimationsgrundlage für die Ausbeutung der kolonialisierten Länder herangezogen. „[...] Es sei geradezu eine heilige Pflicht der entwickelten (= zivilisierten, industrialisierten) westlichen Gesellschaften, durch den Export ihrer kulturellen und sozioökonomischen Errungenschaften dem Rest der Welt Zivilisation und Fortschritt (= Entwicklung) [...] zu bringen.“ (Höll 1994: 43)

Die Truman-Doktrin 1949 (Kap. 2.1.2) initiierte eine neue Ära im Verständnis und Management des Weltgeschehens, vor allem in den weniger wirtschaftlich entwickelten Ländern der Welt. Die Armut zu überwinden und Entwicklung zu erreichen sei nur durch das Übernehmen „westlicher“ Technologie und des „westlichen“ Demokratiemodells möglich. Seine ehrgeizige Absicht war es, „fortgeschrittene Gesellschaften“ durch Industrialisierung, Urbanisierung, Technisierung der Landwirtschaft, schnelles Wachstum der materiellen Produktion und die rasche Annahme „westlicher“ Bildungs- und Kulturwerte in ärmeren Gegenden der Welt zu replizieren. Truman ging davon aus, dass Kapital, Wissenschaft und Technik die Hauptbestandteile für eine Revolution dieser Welt seien. Der Fortschrittoptimismus der 1950er und 60er Jahre der das Nachahmen und Aufholen propagierte, konnte also nur eines bedeuten: Entwicklung =

Wirtschaftswachstum = Industrialisierung. Diese Auffassung begründet sich einerseits mit der Geschichte Europas, insbesondere Englands, als auch mit dem Aufstieg der Sowjetunion zur Weltmacht. (Fischer et.al. 2010: 13 ff.)

Unter diesem Aspekt ist auch die Rangliste der Weltbank der ärmsten bzw. am wenigsten „entwickelten“ Länder zu sehen. Diese Ranglisten basieren auf dem Bruttonsozialprodukt (BSP)¹ und der Einkommensarmut eines Landes, wobei diese Indikatoren, je nachdem ob das Bruttonsozialprodukt, das Bruttonsozialprodukt pro Kopf oder das Bruttonsozialprodukt pro Kopf in realer Kaufkraft zur Berechnung herangezogen wird, erheblich variieren. Die reale Kaufkraft ist ein makroökonomischer Begriff, der beschreibt, wie viele Waren oder Dienstleistungen pro Währungseinheit tatsächlich erworben werden können, also die unterschiedlichen Preisniveaus der Länder in der Berechnung berücksichtigt. (Fischer et.al. 2010: 31 f.) So hatte die Schweiz 2017 beispielsweise das zweitgrößte BSP pro Kopf weltweit, beim BSP pro Kopf in realer Kaufkraft lag sie jedoch nur auf Platz 9. (Weltbank 2018: online)

Eine umfassendere Berechnung der Entwicklungsdaten liefert der Human Development Index (HDI), der von den Vereinten Nationen für 175 Staaten erstellt wird. Dieses Verzeichnis misst neben dem Entwicklungsindikator des BSP auch die Lebenserwartung, den Bildungsgrad sowie den Lebensstandard (Pro-Kopf Einkommen in realer Kaufkraft). So wird die Illusion, dass Wirtschaftswachstum automatisch zu einem besseren Lebensstandard führt, nicht länger genährt. (Fischer et al. 2010: 31 f.) In einer Zusammenfassung des Human Development Report Office aus dem Jahr 2015 wird dieser Ansatz unter dem Titel „What is Human Development?“ folgendermaßen beschrieben:

„By the early 1960s there were increasingly loud calls to “dethrone” GDP [as an indicator for development]: economic growth had emerged as both a leading objective, and indicator, of national progress in many countries, even though GDP was never intended to be used as a measure of well-being. In the 1970s

¹ Wird heute üblicherweise als Bruttonationaleinkommen (BNE) bezeichnet.

and 80s development debate considered using alternative focuses to go beyond GDP, including putting greater emphasis on employment, followed by redistribution with growth, and then whether people had their basic needs met.“
(UNDP 2015: online)

Der Human Development Approach der Vereinten Nationen beinhaltet die 3 Aspekte Menschen, Chancen und Wahlmöglichkeiten. Der Aspekt ‚Mensch‘ bedeutet, dass Entwicklung die Verbesserung der Lebensstandards beinhalten muss, anstatt darauf zu hoffen, dass wirtschaftliches Wachstum automatisch zu besseren Chancen für alle führt. ‚Chancen‘ bedeutet in diesem Zusammenhang, den Menschen Zugang zu Ressourcen zu verschaffen, um ihre Fähigkeiten entwickeln zu können und ihnen die Chance zu geben, diese auch zu benutzen. Zum Beispiel würde die Ausbildung eines Mädchens ihre Fähigkeiten zwar ausbauen, es hilft ihm jedoch nicht, wenn ihm der Zugang zum Arbeitsmarkt trotzdem verweigert bleibt. Dem Human Development Approach zufolge bedeutet Entwicklung Wahlmöglichkeiten: Menschen müssen mit dem Potenzial ausgestattet werden, sich frei entscheiden zu können. (UNDP 2016: online) In dieselbe Kerbe schlagen Nohlen und Nuscheler mit ihrer Definition von Entwicklung als magisches Fünfeck: Entwicklung braucht Wirtschaftswachstum zur gesellschaftlichen Wohlstandsmehrung, produktive Arbeit, die ausreichend bezahlt ist, Gleichheit und Gerechtigkeit, Partizipation und Demokratie und letztendlich Unabhängigkeit bzw. Eigenständigkeit. (Nohlen / Nuscheler 1993: 64 ff.)

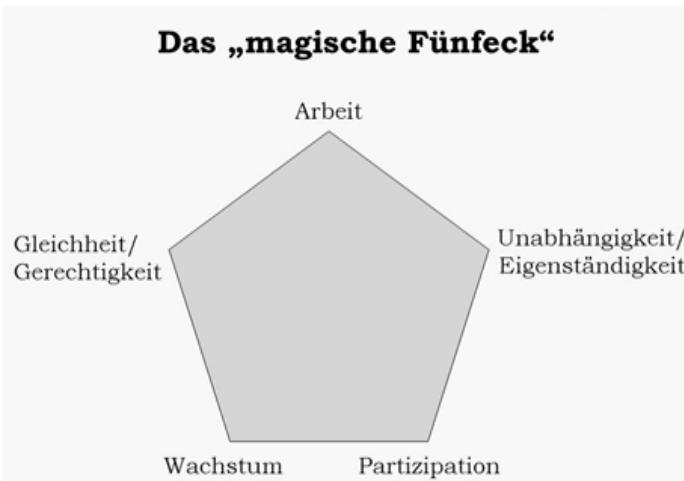


Abbildung 2: Das „magische Fünfeck“, Universität Münster, Politikwissenschaftliches Institut 2007: online.

Die Definition von Unterentwicklung gestaltet sich ähnlich schwierig wie die von Entwicklung und lange Zeit wurde der Begriff einfach als das Fehlen von Entwicklung betrachtet. Im Laufe der Zeit wurden von sozioökonomischen Denkschulen folgende Charakteristika erarbeitet, an denen man den Begriff „unterentwickelt“ festzumachen versuchte: Diese sind beispielsweise eine hohe Konsumquote, das bedeutet, dass ein Großteil der erwirtschafteten Mittel für Nahrungsmittel und andere Konsumgüter aufgewendet werden muss, eine niedrige Spar- und Investitionsquote, weit verbreitete Arbeitslosigkeit, unzureichende Marktorganisation, hohes Bevölkerungswachstum, ungenügend Infrastruktur, hohe Analphabet/innenquote und die unsichere Rechtsstellung von Frauen. Von Entwicklungstheoretiker/innen wurden auch Faktoren wie traditionelle Verhaltensweisen der Bevölkerung, mangelnde Säkularisierung und Rationalität, Vorherrschen von Tribalismus, Apathie und geringe Leistungsmotivation als Gründe für Unterentwicklung angeführt. All diese Kriterien sind modernisierungstheoretisch geprägt und problematisch, weil sie einen „Fehlerkatalog“ bilden, der an „westlicher“ Entwicklung orientiert ist. Daher bietet das Fünfeck von *Nohlen* und *Nuscheler* auch in diesem Zusammenhang eine bessere Annäherung. Wenn Entwicklung nicht nur Wirtschaftswachstum meint, sondern auch Gleichheit, Gerechtigkeit und Eigenständigkeit, dann kann Unterentwicklung eine niedrige Lebenserwartung, geringen Zugang zu Bildung, einen minimalen Lebensstandard und Ungleichheit in Bezug auf „Rasse“, Klasse und Geschlecht bedeuten. (Fischer et.al. 2010: 25-28)

Wie bereits erwähnt, werden die Begriffe Entwicklung und Wachstum, besonders in westlichen Konsumgesellschaften, häufig synonym verwendet und gelten als erstrebenswert. In den vergangenen Jahrzehnten zeigte sich jedoch, dass Wirtschaftswachstum und menschliche Entwicklung nicht notwendigerweise Hand in Hand gehen, da viele der sogenannten Schwellen- oder „Entwicklungsänder“ (auch: Least-Developed-Countries bzw. LDCs) durchaus ein steigendes BIP zu verzeichnen haben, allerdings hinken andere Indikatoren wie Gesundheit und Bildung stets hinterher. Die Politische Ökonomie berücksichtigt außerdem in Bezug auf das vorherrschende Entwicklungsparadigma die Tatsache, dass unterschiedliche

Gruppen und Gesellschaften auch verschiedene Formen der Produktion und der damit verbundenen Lebensweise als erstrebenswert erachteten und die westliche Konsumgesellschaft, die Arbeitsbedingungen und die damit einhergehenden Lebensbedingungen nicht immer von allen als wünschenswert eingestuft werden. In der politökonomischen Forschung wird häufig darauf hingewiesen, dass die Expansion kapitalistischer Verwertungsstrategien derartig alternative, oder auch ursprüngliche, Lebensweisen durch Enteignung oder Vertreibung systematisch untergräbt. In Hinblick auf die Beschränktheit ökologischer Ressourcen muss man auch kritisch hinterfragen, inwiefern es möglich ist, das westliche Konsummodell auf alle Gesellschaften zu übertragen und ob, insbesondere in der „globalen Peripherie“, tatsächlich eine Entwicklung nach „westlichem“ Vorbild möglich ist. (Jäger / Springler 2012: 157-162)

2.1.2 Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe

Als Startschuss für den Diskus über „Entwicklung“ und die Entwicklungspolitik gilt die Antrittsrede des wiedergewählten US-Präsidenten *Harry S. Truman* am 20. Jänner 1949. Darin kündigte er sein Konzept eines "fairen Deals" für die ganze Welt an und empfahl den amerikanischen Weg als Strategie zur Überwindung der Armut. (Fischer 2010: 14 f.)

„More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and the skill to relieve the suffering of these people. [...] I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. [...] What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair dealing. [...] Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and

more vigorous application of modern scientific and technical knowledge.
(Truman 1949, in: Arturo Escobar 1952: 3 f.)

Als Instrument der Entwicklungspolitik wurde die sogenannte Entwicklungshilfe ins Leben gerufen, worunter man sämtliche von öffentlichen Stellen vergebene Leistungen versteht, die die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Partnerlandes zum Ziel haben und welche heute gemeinhin als Entwicklungszusammenarbeit (EZA) definiert wird. (ADA o.J.: online) Official Development Assistance bzw. ODA-Kredite müssen unter vergünstigten Konditionen gewährt werden und ein Zuschusselement von mindestens 25 % im Vergleich zu den marktüblichen Finanzkonditionen enthalten. Mittel der technischen Kooperation werden bei der Berechnung der ODA berücksichtigt, Privatinvestitionen, militärische Unterstützung, private Hilfeleistungen oder Spenden hingegen nicht. (Fritsche / Behr 2010: 360 f.)

Als bilaterale ODA werden alle Vorhaben bezeichnet, die direkt zwischen dem Geberland und dem Empfängerland geplant und vereinbart wurden. Ebenso werden Kofinanzierungen für Projekte von Nichtregierungsorganisationen in Entwicklungsländern und auch Beiträge an internationale Organisationen, die für bestimmte Regionen oder Programme zweckgewidmet sind, einberechnet. Als multilaterale ODA gelten allgemeine Kernbudgetbeiträge an multilaterale Institutionen (EU, Internationale Finanzinstitutionen, UN) die ohne konkrete Zweckwidmung geleistet werden. (ADA o.J.: online sowie OECD o.J.: online)

Die Europäische Union ist weltweit der größte Geber von Entwicklungshilfeleistungen. Die EU-Staaten mit ihren Institutionen haben im Jahr 2017 insgesamt 75,7 Milliarden Euro an Entwicklungshilfe geleistet, das entspricht 0,50 % des Bruttonationalinkommens (BNE) der EU und 57% der weltweiten Entwicklungshilfe von 130 Milliarden Euro (147,48 Mrd. Dollar). (Europäische Kommission 2018: online) Die weltweite Entwicklungshilfe erreichte 2016 den bisherigen Höchststand von 131 Milliarden Euro (148,61 Mrd. Dollar), ein Anstieg von 8,9 % im Vergleich zu 2015, nach Bereinigung der Wechselkurse und Inflation. Hierzu ist allerdings anzumerken, dass die

DAC²-Regeln es den Mitgliedsländern erlauben, für das erste Jahr nach der Ankunft von Flüchtlingen bestimmte Kosten, die damit einhergehen, als ODA zu zählen, daher erhöhte sich die Summe ab 2015 relativ stark zu den Vorjahren. Die hier ersichtlichen Daten beruhen auf Informationen, die der OECD und der Kommission in den vergangenen Monaten von den Mitgliedstaaten vorgelegt wurden. Die Daten für das Jahr 2018 werden erst im Laufe des Jahres 2019 gemeldet und überprüft und somit ist die Veröffentlichung erst im Laufe des Jahres 2019 zu erwarten. (OECD 2018: online)

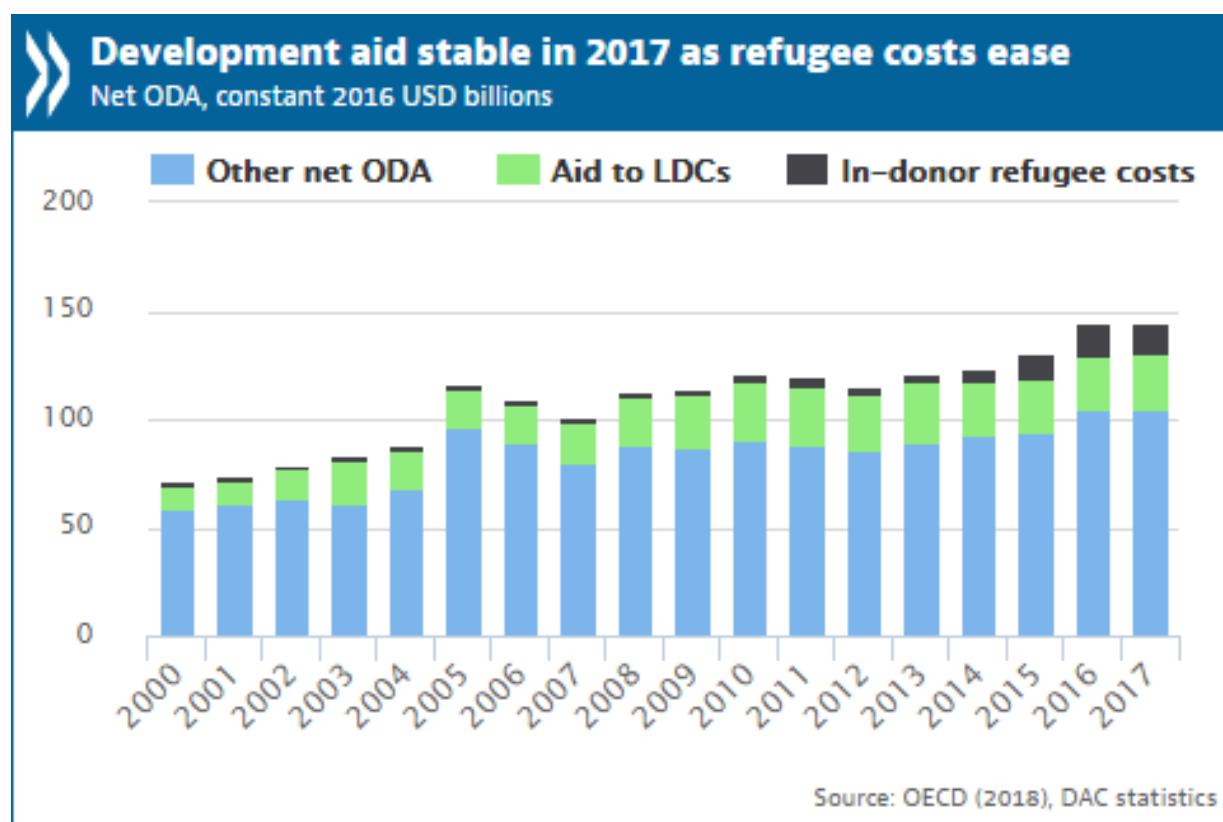


Abbildung 3: Development Aid stable in 2017 with more sent to poorest countries, OECD (2018) online.

2.1.3 Macht und Hegemonie

“It is good to see more money is going where it is most needed, but it is still not enough. Too many donors are still far behind the 0.7 % target (of their gross na-

² Development Assistance Committee: Entwicklungshilfeausschuss der OECD

tional income). [...] Supporting developing countries with ODA is the fastest route to spreading stability and inclusive growth and it will be vital for developing countries to achieve the Sustainable Development Goals.“ (OECD 2018: online)

Diese Aussage des OECD-Generalsekretärs Angel Gurría bei der Präsentation der Entwicklungshilfezahlen 2017 zeigt beispielhaft, dass der Idee von Entwicklungszusammenarbeit und deren Notwendigkeit, um das Leid in der Welt zu beenden, durchaus ein hegemonialer Status zugesprochen werden kann. Das Wort Hegemonie leitet sich aus dem Altgriechischen “hegemonia” (das Anführen, der Oberbefehl, die Heerführerschaft) ab. Besonders die Theorie der (kulturellen) Hegemonie des italienischen Marxisten *Antonio Gramsci* hat Eingang in unterschiedlichste Disziplinen der Geistes- und Sozialwissenschaften gefunden. Als Mitbegründer der Kommunistischen Partei Italiens (PCI) wurde Gramsci 1962 unter der faschistischen Führung Mussolinis inhaftiert und verfasste dort die sogenannten “Gefängnishefte”, sein zentrales polit-philosophisches Werk, welches sich der Frage widmet, wie in kapitalistischen Gesellschaften Herrschaft entsteht und gefestigt werden kann. Seine Überlegungen basieren auf der Darstellung eines Staates als mehrgliedriges Konstrukt, das einerseits die Unterdrückung des Volkes zum Ziel hat und andererseits dessen Interessen durch Teilhaberechte integriert. (Universität Berlin 2014: online zitiert nach Ladwig 2009: 133)

Innerhalb des Staatsgebildes unterscheidet Gramsci zwischen der politischen und der bürgerlichen Gesellschaft (Zivilgesellschaft), welche sich jedoch faktisch nicht voneinander trennen lassen, da das Politische auch die Zivilgesellschaft durchdringt. Eine hegemoniale Herrschaftsform ist darum bemüht, eine Balance zwischen Zwang und Konsens zu finden. Daher bezeichnet Gramsci den integralen Staat als “Hegemonie, gepanzert mit Zwang” bzw. als “Diktatur plus Hegemonie”. (Jacobitz 1991: 12 f., sowie Gramsci Gefängnisheft 1947: §88) Während Diktatur hauptsächlich als Gewaltmonopol des Staates verstanden wird und im weiteren Sinne alle nicht-konsensualen Methoden zur Aufrechterhaltung der bürgerlichen Gesellschaft meint, bezeichnet Hegemonie die Fähigkeit der herrschenden Klasse (auch: herrschende Gruppe oder dominante Kultur), eine konsensuale Basis für das politische und öko-

nomische System in der Gesellschaft herzustellen und aufrechtzuerhalten. Dabei kann Konsens vom passiven Akzeptieren bis hin zur aktiven Zustimmung reichen. Zur Sicherstellung der hegemonialen Herrschaftsform ist es also notwendig, dass die herrschende Gruppe, unter Wahrung der eigenen Interessen, gegenüber der subalternen Klasse/Gesellschaft Zugeständnisse macht. Abercrombie bezeichnet dieses Phänomen als “freiwillige Unterwerfung, bzw. die teilweise Annahme oder Höherbewertung der Interessen der dominanten Kultur.” (Universität Berlin 2014: online, zitiert nach Abercrombie 1978: 153)

Durch die Übertragung von Gramscis Theorie auf internationale Beziehungen lässt sich der integrale Staat als die Summe der verschiedenen Staaten, deren untereinander verflochtene Ökonomien, internationale Organisationen und Völker verstehen. Innerhalb dieser Sphäre übt der “Hegemon” seine Diktatur, also die Herrschaft mittels Zwangs, und seine Hegemonie, also eine Herrschaft mittels Konsenses, aus. Beide Komponenten sind stets vorhanden, doch je mehr Herrschaft durch Konsens die Zwangskomponente verdrängt, desto berechtigter ist es von einem hegemonialen Herrschaftssystem zu sprechen. Im Vergleich zur nationalen Hegemonie weist internationale Hegemonie einige Besonderheiten auf, die sich aus der Multinationalität des integralen Staates ergeben. Innerhalb der internationalen politischen Gesellschaft existiert kein Gewaltmonopol, daher ist die Herstellung einer konsensualen Basis umso wichtiger. Des Weiteren besteht keine einheitliche Jurisdiktion und nationale Grenzen limitieren die formale Reichweite staatlicher Autorität. Daher sind für die konsensuale Herrschaft internationale Organisationen als vermittelnde Glieder unabdingbar. Die internationale Zivilgesellschaft besteht aus den in den verschiedenen Nationen vorherrschenden Kulturen, Sprachen und sonstigen Besonderheiten. Der internationale Hegemon muss daher in besonderer Weise seine Fähigkeit beweisen, die ökonomische Entwicklung seiner Gefolgschaft zu fördern und eine progressive politische Führung gewährleisten, so, dass ein stabiler, produktiver und moralischer Block entsteht. (Jacobitz 1991: 13 f.)

Der Entwicklungstheoretiker und Professor für Anthropologie an der University of North Carolina, *Arturo Escobar*, zählt zu den schärfsten Kritiker/innen des Entwick-

lungsdiskurses. Auf der Grundlage von Michael Foucaults „Theorien zur Macht der Diskurse“, analysierte Escobar in den 1990er Jahren wie es zur „Hegemonie der Entwicklung“ kommt, also wie die Idee der Entwicklung zum zentralen Machtinstrument gegenüber der sogenannten Dritten Welt werden konnte. Er zählt damit neben *Gustavo Esteva, Ashis Nandy und Majid Rahnema* zu den führenden Vertreter/innen des Post-Development-Ansatzes³, der das Konzept Entwicklung als solches ablehnt und stattdessen nach Alternativen in sogenannten Graswurzelbewegungen und lokalem Wissen sucht. Er beschreibt Entwicklung und den Diskurs über Entwicklung als Apparat (dispositif), der das Wissen über die Dritte Welt mit Machtausübung und Intervention verbindet und damit die Gesellschaften der Dritten Welt erst kartiert und produziert. Die Idee der „[...] Entwicklung schafft die gegenwärtige Dritte Welt, stillschweigend und ohne dass wir es bemerken. Mit Hilfe dieses Diskurses werden Menschen, Regierungen und Gemeinschaften als “unterentwickelt” eingestuft [...] und dementsprechend behandelt.“ Die Völker Asiens, Afrikas und Lateinamerikas hätten sich nicht immer über Entwicklung definiert, dies begann erst in der Nachkriegszeit, als Apparate zur Wissensproduktion und Intervention (Weltbank, Vereinte Nationen, bilaterale Entwicklungsagenturen etc.) ins Leben gerufen wurden. Regierungen begannen ehrgeizige Entwicklungspläne zu erarbeiten, diverse Institutionen führten Entwicklungsprogramme durch, Expert/innen studierten Entwicklungsprobleme und „produzierten bis zum Überdruss Entwicklungstheorien“. Escobar ist der Ansicht, dass Entwicklung die Realität „kolonisierte“ und somit zur Realität wurde. (Escobar 1992: 263 ff.)

Der deutsche Soziologe *Heinrich Popitz* schreibt 1992 in „Phänomene der Macht“ „[...] die Konstruierbarkeit von Machtverhältnissen ist Teil des modernen Bewusstseins der Machbarkeit der Welt, in der wir leben. Es gibt weder geheiligte noch naturnotwendige Machtordnungen. Das Nachdenken über Macht bedeutet ein Nachdenken über etwas, das im Prinzip dem planvollen Eingreifen des Menschen zugänglich ist. [...]“ (Popitz 1992: 20) Max Weber beschreibt Macht ganz allgemein als die

³ Der Post-Development Ansatz beschreibt Alternativen zu westlichen Modellen politischer, gesellschaftlicher und ökonomischer Organisierung, aber auch Alternativen zur Entwicklungszusammenarbeit und zum Entwicklungsdiskurs als solche. (Ziai 2012: 4 f.)

Chance des Menschen, den eigenen Willen auch gegen den Widerstand anderer Beteiligter in einer Gemeinschaft durchzusetzen. Wobei er ökonomisch bedingte Macht von dieser allgemeinen Definition strikt trennt. Die Entstehung ökonomischer Macht ist oft vielmehr Folge der aus anderen Gründen vorhandenen Macht, welche aber ihrerseits nicht nur zu ökonomischen (Bereicherungs-)Zwecken genutzt wird. (Weber [1922] 2005: 678) Doch warum, aufgrund welcher Fähigkeiten können Menschen Macht ausüben bzw. warum müssen Menschen komplementär dazu, Macht erleiden? Warum sind Machtverhältnisse konstruierbar und um-konstruierbar? Warum besteht der begründete Verdacht, dass Macht alle menschlichen Beziehungen durchdringt? Die Antworten ergeben sich aus dem unterschiedlichen Vermögen des Menschen, sich gegen fremde Kräfte durchzusetzen, sowie aus verschiedenen Handlungsfähigkeiten und Abhängigkeiten. Davon ausgehend unterscheidet Popitz vier verschiedene Formen der Macht:

1. **Aktionsmacht** ist sowohl in der Verletzungsfähigkeit als auch der Verletzbarkeit des Menschen begründet. Menschen können über andere Macht ausüben, weil sie andere verletzen können. Entsprechend versteht Popitz unter Aktionsmacht die Macht, anderen Schaden zuzufügen bzw. ihnen etwas anzutun. Aktionsmacht meint in erster Linie Gewalt, umfasst aber auch Aktionen zur Minderung sozialer Teilhabe, wie beispielsweise durch Mobbing. Aktionsmacht setzt keine Methoden dauerhafter Kontrolle und Ausbeutung voraus, sondern sie ist buchstäblich „aus dem Handgelenk ausführbar“.
2. **Instrumentelle Macht** zielt darauf, das Verhalten anderer durch Drohungen oder Versprechungen, also durch negative oder positive soziale Sanktionen zu steuern. Im Gegensatz zur punktuellen Aktionsmacht ist instrumentelle Macht langfristig angelegt: Eine glaubhafte Gefahr und eine glaubhafte Chance können zur Begründung permanenter Unterwerfung instrumentalisiert werden. Basis dieser Macht ist das Geben- und Nehmen-Können und die Bewahrung der Glaubhaftigkeit dieser Fähigkeit.

3. **Autoritative Macht**, also Machtausübung auf der Basis von Autorität, hat es nicht nötig, mit äußereren Vor- und Nachteilen zu operieren. Der Begriff beschreibt eine Form der Macht, die „willentliche und einwilligende Folgebereitschaft“ erzeugt. Ein wichtiges Indiz für autoritative Macht ist, dass sie über die Grenzen ihres Kontrollbereichs hinauswirkt und auch dort Konformität erzeugt, wo Handlungen nicht kontrollierbar sind. Die anthropologische Basis dieser Machtform stellt die prinzipielle Maßstabs- und Orientierungsbedürftigkeit des Menschen und sein Bedürfnis nach Anerkennung dar. Entsprechend üben Personen Autorität aus, deren Anerkennung ausschlaggebend für das Selbstwertgefühl des Autoritätsabhängigen ist.
4. **Datensetzende Macht** beschreibt die Macht von Menschen über andere aufgrund ihrer technischen Handlungsfähigkeit. Um zu überleben, ist der Mensch darauf angewiesen, aus Teilen der Natur Artefakte herzustellen, welche wiederum das Leben von anderen Menschen verändern und in deren Lebensbedingungen eingreifen. (Beispiel: Handys, Autos, Atombombe)

Die Wurzeln sozialer Macht liegen nach Popitz also in der Begründung vitaler Abhängigkeiten des Menschen: seiner Verletzbarkeit, seiner Sorge um die Zukunft, seiner Anerkennungsbedürftigkeit und seine Angewiesenheit auf Artefakte und andererseits in der konstitutiven Handlungsfähigkeit: die Fähigkeit zu verletzen, Angst und Hoffnung zu erzeugen, Maßstäbe zu setzen und die Fähigkeit zu technischem Handeln. (Popitz 1992: 21-33) Alle vier Wurzeln der Macht nach Popitz spiegeln sich in Gramscis Definition einer hegemonialen Herrschaftsform wider. Sowohl Popitz Definitionen von Macht als auch Gramscis Definition von Hegemonie werden für die Analyse der entwicklungsrechtlichen Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten seit 1964 noch eine wichtige Rolle spielen.

2.2 Die Entwicklungsdekaden und ihre theoretische Prägung

Wie zuvor bereits erwähnt, stellte US-Präsident Harry S. Trumans Rede am 20. Jänner 1949 den Startschuss für den modernen Entwicklungsdiskurs dar. Als Entwicklungstheoretiker können bereits klassische politische Ökonomen wie Adam

Smith, David Riccardo und Karl Marx bezeichnet werden. Allerdings möchte ich mich in dieser Arbeit auf die modernen Entwicklungstheorien beschränken und die Rahmenbedingungen, die das entwicklungspolitische Denken der jeweiligen Entwicklungsdekade geprägt haben, nur anschneiden.

Die modernen Entwicklungstheorien seit den 1940er Jahren stellten den wissenschaftlichen Versuch dar, „Rückständigkeit“ zu erklären und daraus Ideen für die soeben erst unabhängig gewordenen Staaten der „Peripherie“ abzuleiten, um diesen eine Zukunftsperspektive auf dem Niveau der westlichen Welt zu ermöglichen. Ganz allgemein wollen Entwicklungstheorien erklären, wie Entwicklung in der Vergangenheit möglich war, oder warum sie nicht eingetreten ist, und wie sie zukünftig erreicht werden kann. Für dieses ideologische Merkmal, Handlungsanleitungen für ein erstrebenswertes, genau definiertes Ziel zu entwerfen, werden Entwicklungstheorien oftmals kritisiert. Auch wenn Theorien generell den Anspruch erheben, abstrakt und allgemein gültige Gesetzmäßigkeiten zu sein, ist die zeitliche, räumliche und kulturelle Bedingtheit jeder Theorie unbestreitbar. Die Formulierung ebenjener ist immer „von Werthaltungen beeinflusst und mit spezifischen Interessen verbunden.“ (Fischer. 2010: 12-15)

Der Politikwissenschaftler Ulrich Menzel erstellte folgende Übersicht über die Dekaden der Entwicklungszusammenarbeit, die vorherrschenden Paradigmen und die jeweils dominierenden Theorien, welche nun im Überblick beschrieben werden sollen:

Dekaden der Entwicklungszusammenarbeit

	Dekaden	Paradigmen
1940er	Formationsphase	Keynesianismus, Dualismustheorie, Wachstumstheorie, Strukturfunktionalismus
1950er	Pionierphase	Entwicklungsökonomie, Modernisierungstheorie Wachstum durch Kapitalbildung und Steigerung der Arbeitsproduktivität, Terms of Trade-Debatte
1960er	Erste Entwicklungsdekade	Staatliche Rahmenplanung Importsubstitutionsindustrialisierung, Grüne Revolution, "Wachstum zuerst, Umverteilung später" "Industrialisierung zuerst, Demokratisierung später" Entwicklungsökonomie als Eindämmung im Ost-West-Konflikt
1970er	Zweite Entwicklungsdekade	Dependenztheorie, Neue Weltwirtschaftsordnung, Externe Umverteilung Armutsortierung, Grundbedürfnisse, angepasste Technologie, "Umverteilung mit/durch Wachstum" "Grenzen des Wachstums"
1980er	Dritte Entwicklungsdekade	Neoliberalismus, Strukturanpassung, Export-industrialisierung, Entwicklung durch Außenhandel nachhaltige Entwicklung Weltordnungsdebatte (global governance)
1990er	Verlorenes Jahrzehnt	Washington-Konsens Armutsortierung, Soziale Entwicklung Menschenrechte, Humanitäre Intervention, gute Regierung, politische Konditionierung
2000er	Krisendekade	Pragmatismus zwischen Staat und Markt Institutionenbildung, Neue Institutionenökonomik Frieden schaffen, Frieden erhalten neue Eindämmung gegen neue Bedrohungen

Abbildung 4: Dekaden der Entwicklungszusammenarbeit: Menzel, U. (2005): Anhang.

2.2.1 Wachstumstheorien: Entwicklungsökonomie und Modernisierungstheorie

Die Entwicklungstheorie als eigenständige Disziplin begann sich mit der einsetzenden Entkolonialisierung nach dem zweiten Weltkrieg zu etablieren. Dies und der Ausbruch des Ost-West-Konflikts machten es aus amerikanischer Sicht notwendig, der wachsenden Attraktivität des sowjetischen Modells, das seine Zuständigkeit für die ehemaligen Kolonien reklamierte, eine eigene

Gesellschaftstheorie entgegen zu setzen, aus der wiederum entwicklungspolitische Maßnahmen abzuleiten waren. In den 1950er und -60er Jahren galt es, Entwicklung in erster Linie durch Wirtschaftswachstum zu erreichen. Die Industrialisierung sollte nach westlichem Vorbild erfolgen und somit wurde die Einbindung in den Weltmarkt als unvermeidliche Komponente in Bezug auf Entwicklung gesehen. Die „Rückständigkeit“ der Entwicklungsländer wurde ausschließlich durch Faktoren innerhalb ihrer Gesellschaft erklärt und traditionelle Strukturen galten als die größte Herausforderung für Modernisierung. (Menzel 2005: 99 f.)

Die Einführung in die Geschichte der Entwicklungstheorie beginnt oft bei *Walt Whitman Rostow* (1916-2003), ehemaliger Berater zweier US-Präsidenten, Ökonom und Historiker, welcher in seinem Werk „The Stages of Economic Growth“ Modernisierung als Motor für Entwicklung propagiert. Seiner Ansicht nach kann jede Gesellschaft in eine der 5 Kategorien eingeordnet werden, die im Folgenden vorgestellt werden. Die „**Traditionelle Gesellschaft**“ hat eine natürliche Obergrenze der Produktivität, da moderne Wissenschaften und Techniken entweder noch nicht verfügbar sind oder nicht regelmäßig und systematisch genutzt werden. Außerdem ist die Gesellschaft agrarisch geprägt, weist eine hierarchische soziale Struktur und eine Begrenzung der menschlichen Mobilität auf. Historisch gesehen erfasst der Ausdruck „traditionelle Gesellschaft“ die gesamte vor-newtonische Welt, bzw. diejenigen Gesellschaften, die, trotz der neuen Fähigkeiten des Menschen die Umwelt zu seinem wirtschaftlichen Vorteil zu manipulieren, lange Zeit davon unberührt geblieben sind. (Fischer et.al. 2010: 39-69)

„Economic development of an underdeveloped people by themselves is not compatible with the maintenance of their traditional customs and mores. A break with the latter is a prerequisite to economic progress. What is needed is a revolution in the totality of social, cultural and religious institutions and habits, and thus in their psychological attitude, their philosophy and their way of life. What is, therefore, required amounts in reality to social disorganization. Unhappiness and discontentment in the sense of wanting more than is obtainable at any moment is to be generated. The suffering and dislocation that

may be caused in the process may be objectionable, but it appears to be the price that has to be paid for economic development; the condition of economic progress.“ (Sadie 1960: 302)

Die Phase der Vorbedingungen des Take-offs („**Preconditions**“) beschreibt Gesellschaften, die sich im Übergang befinden, wie die Staaten Westeuropas im 17. und 18. Jahrhundert. Immer mehr Menschen gelangen zu der Überzeugung, dass der wirtschaftliche Fortschritt nicht nur eine mögliche, sondern eine notwendige Bedingung für ein besseres Leben ist und sind gewillt, ihre Ersparnisse produktiv einzusetzen. Die Investitionen steigen, es entstehen neue Produktionsmethoden sowohl im agrarischen als auch im industriellen Bereich. Entscheidende Veränderungen sind oft politischer Natur: Ein starker Nationalstaat, auf Basis von Koalitionen, die von einem neuen Nationalismus inspiriert sind und in Opposition zu traditionellen lokalen Interessen oder kolonialen Machtansprüchen stehen, ist ein zentraler Bestandteil dieser Phase. Die wichtigste Stufe ist die des wirtschaftlichen Aufstiegs. Während des „**Take-offs**“ steigt der Anteil der Investitionen von ungefähr 5 % auf über 10 % des Nationaleinkommens. Dies ist bedingt durch die schnelle Ausbreitung neuer Industrien, die hohe Gewinne abwerfen, welche wiederum in neue Industriebetriebe investiert werden. Es kommt zu einer rasch wachsenden Nachfrage nach neuen Arbeitskräften, Dienstleistungen sowie nach industriellen Fertigwaren. Die Städte wachsen und die Landwirtschaft wird stärker kommerzialisiert, da auch hier neue Techniken eingesetzt werden. Der Take-off selbst ist eine relativ kurze Phase von 2 bis 3 Jahrzehnten. Als Beispiel kann England ab 1783 genannt werden.

Auf diese Phase des Aufstiegs folgt ein langer Zeitraum des stetigen, aber fluktuierenden Wachstums, die Phase der Reife („**Maturity**“). Etwa 10 bis 20 % des Nationaleinkommens werden ständig reinvestiert, die Wirtschaftsstruktur verändert sich laufend, neue Industrien entstehen und alte Industriezweige sterben ab. Die Wirtschaft findet ihren Platz im internationalen Umfeld: Güter die früher importiert wurden, werden nunmehr im eigenen Land produziert. Die Industrialisierung erfasst die gesamte Gesellschaft und die Gesamtproduktivität erlaubt weiteres Bevölkerungswachstum. „**The Age of high-mass consumption**“ ist gekennzeichnet

von der Befriedigung der zentralen Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Wohnen und der Tatsache, dass sich nicht nur ein Teil der städtischen Bevölkerung auch darüber hinaus etwas leisten kann. Die Konsument/innen investieren in dauerhafte Konsumgüter und massenhaft Dienstleistungen. Ein Kennzeichen dieser Phase ist zum Beispiel die weite Verbreitung des Autos in einer Gesellschaft und die damit verbundenen, weitreichenden sozialen und ökonomischen Auswirkungen auf die Lebensweise der Bevölkerung. Auch das Aufkommen des Wohlfahrtsstaates ist ein Zeichen dafür, dass eine Gesellschaft das Stadium der Reife verlässt. (Fischer et.al. 2010: 39-69)

Der Entwicklungsökonom *Paul Rosenstein-Rodan* (1902–1985) vertrat, im Gegensatz zur Stufentheorie, die These, dass eine nachholende und selbsttragende Entwicklung nur durch einen sogenannten „big push“, also einen massiven Investitionsimpuls und Kapitaleinsatz in allen Wirtschaftssektoren gleichzeitig, erfolgreich sein könne. Um den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen, sei es also notwendig, anstatt der Vielzahl an kleinen Schritten in Richtung Entwicklung, ein sorgfältig aufeinander abgestimmtes und langfristig geplantes, staatlich induziertes Investitionsbündel zu schnüren. Rosenstein-Rodan bewegte sich somit offenbar in der keynesianischen Tradition der Wirtschaftstheorien, die eine Intervention durch staatliche Eingriffe und eine binnenorientierte Wachstumsstrategie befürwortete. (Rosenstein-Rodan 1944 in Fischer et.al 2010: 26-38) Diese Strategie fand auch unter dem Begriff „Importsubstituierende Industrialisierung“ Eingang in die Literatur. (Hirschman, Nurkse u.Ä.) Der Ansatz legitimierte protektionistische Maßnahmen, wenn auch die Außenhandelsorientierung nicht grundsätzlich abgelehnt wurde. Wachstum und Entwicklung wurde von den Entwicklungsökonomien weitestgehend gleichgesetzt. Demokratisierung würde sich zwangsläufig daraus ergeben, so *Seymour Martin Lipset* in seinem 1960 erschienenen Werk „Political Man“. Für eine Übergangszeit und solange sich noch keine „modernisierungswillige“ bürgerliche Elite gebildet hätte, seien autoritäre Regime zu tolerieren, oder gar notwendig. (Menzel 1993: 22-23)

Kritik an den Modernisierungstheorien wird insbesondere aufgrund des Ethnozentrismus geübt, welcher die alleinige Anerkennung der eigenkulturellen Standards als Maßstab zur Beurteilung von Sachverhalten zulässt. Diese unilineare Konzeption von gesellschaftlicher Entwicklung geht davon aus, dass nur jene Gesellschaften als „entwickelt“ gelten, welche den westlichen Mustern entsprechen. Der Begriff Modernisierung bedeutet nicht mehr allein Erkenntnisfortschritt, er weist darüber hinaus einen ideologischen Charakter auf. (Kolland in Fischer et.al. 2010, zitiert nach Dieter Goetze 1983: 87-88)

2.2.2 Strukturalismus und Dependenz

2.2.2.1 Die Verschlechterung der Terms of Trade und der Welthandel

Der argentinische Ökonom *Raúl Prebisch* und sein deutscher Kollege *Hans Wolfgang Singer* widersprachen in ihren wissenschaftlichen Arbeiten der modernisierungstheoretischen Annahme, der freie Welthandel komme allen beteiligten Ländern gleichermaßen zugute und begründeten dies mit der langfristigen Verschlechterung der Terms of Trade. (Prebisch/Singer-These) Die Industriestaaten, die hauptsächlich industriell gefertigte Erzeugnisse, wie Kraftfahrzeuge und Maschinen herstellen, profitieren, da superiore Güter bei steigenden Einkommen überproportional nachgefragt werden. Im Gegensatz dazu werden in den Entwicklungsländern größtenteils Primärgüter, wie Rohstoffe, Obst und Kaffee exportiert, deren Nachfrage bei steigenden Einkommen unterproportional zunimmt.

Die Primärgütermärkte sind ebenfalls von einem intensiven Wettbewerb zwischen den exportierenden Ländern geprägt, da sie einerseits homogen und somit leicht substituierbar sind und die Entwicklungsländer (EL) andererseits auf einige wenige exportierbare Primärgüter beschränkt sind. Aufgrund der Austauschbarkeit und der Vielzahl von Anbieter/innen auf dem Markt, können Preiserhöhungen für Primärgüter schwer durchgesetzt werden. Auf den Industriegütermärkten herrscht hingegen ein geringerer Wettbewerb, da diese Produkte in der Regel diversifizierter und somit schwerer zu substituieren sind und damit auch die Preiselastizität relativ gering ist.

Bezüglich der Produktivitätsfortschritte lässt sich festhalten, dass sich dies bei Primärgütern meist in der Quantität niederschlägt. Die Folge einer Erhöhung des Angebots durch neue Anbauverfahren oder Abbautechniken sind sinkende Preise, da die Nachfrage stagniert. Im Gegensatz dazu gehen Produktivitätsfortschritte im Industriegüterbereich oft mit einer qualitativen Verbesserung der Produkte einher, was wiederum zu steigenden Marktpreisen und Löhnen führt. Insgesamt führt der Welthandel zu einer Verschlechterung der internationalen Handelsbedingungen für die EL, da diese im Verhältnis immer mehr Primärgüter exportieren müssen, um ihren Bedarf an industriell gefertigten Erzeugnissen zu decken. (Prebisch 1964 in Fischer et.al. 2010: 130-145, sowie Menzel 1993: 25-26, und Gabler Wirtschaftslexikon o.J./1: online) Dieser Theorie widersprach beispielsweise der steigende Ölpreis in den 1970er Jahren: Gemeinsam mit dem Ölpreis war auch ein Preisauftrieb bei anderen Rohstoffen zu verzeichnen. (Menzel 1993: 30)

2.2.2.2 Die Dependenztheorie

Als Reaktion auf die westliche Modernisierungstheorien und den damit verbundenen Versuch die Entwicklungsländer an das westliche Modell anzupassen bzw. in den Weltmarkt zu integrieren, entstand in den 1970er Jahren aus der Prebisch-Singer These und dem linken Strukturalismus, der die Analyse der Struktur des internationalen Systems und seine Konsequenzen für die abhängigen Länder zum Ziel hatte, die Dependenztheorie. Dass diese Theorie ihren Ursprung in Lateinamerika hat, ist kein Zufall: Nach 150 Jahren Unabhängigkeit war es dort noch immer nicht zu den gewünschten breitenwirksamen Entwicklungserfolgen gekommen. Ungleiche Entwicklung ist der Dependenztheorie zufolge nicht das Resultat einer mangelhaften Integration in den Weltmarkt, sondern die Konsequenz aus ebenjener. Der wichtigste Vertreter der Dependenztheorie, der Entwicklungstheoretiker Andre Gunder Frank, begründete deren Kernthese, welche besagt, dass die Jahrhunderte andauernde Einbindung in das sich ausbreitende kapitalistische Weltsystem einerseits einen permanenten Ressourcenabfluss, sei es in Form von Plünderung oder auch durch Handelsbeziehungen, bewirkt hat.

Andererseits hat durch diese Beziehungen auch eine strukturelle Transformation im Inneren der Gesellschaft stattgefunden, die das System externer Ausbeutung und Abhängigkeit nach innen verlängere und nur durch eine weltweite radikale Transformation des kapitalistischen Systems umzukehren sei. (Menzel 1993: 25-27)

„The now-developed countries were never underdeveloped, though they may have been un-developed. It is also widely believed that the contemporary underdevelopment of a country can be understood as the product or reflection solely of its own economic, political, social, and cultural characteristics or structure. Yet historical research demonstrates that contemporary underdevelopment is in large part the historical product of past and continuing economic and other relations between the satellite underdeveloped and the now-developed metropolitan countries.“ (Frank 1966: 5)

Frank bezog sich vor allem auf die Ausbeutungsthese und prägte die griffige Formel „Entwicklung der Unterentwicklung“. Er insistierte in seinen Behauptungen darauf, dass die Entwicklung in den „Metropolen“ nur auf Kosten der „Satelliten-Staaten“ erklärbar sei, da (Menzel 1993: 27) „jeder Satellit [...] instrumentalisiert wird, um Kapital oder ökonomisches Surplus aus seinen Satelliten abzusaugen und einen Teil dieses Surplus in die Weltmetropole zu lenken, der gegenüber alle anderen Satelliten sind.“ So schlussfolgert er: „[...] dass Unterentwicklung weder vom Fortbestehen archaischer Institutionen herrührt, noch vom Kapitalmangel in Regionen, die vom Lauf der Weltgeschichte nicht berührt wurden. Im Gegenteil, Unterentwicklung wurde und wird exakt von jenem ökonomischen Prozess verursacht, der auch ökonomische Entwicklung verursacht: von der Entwicklung des Kapitalismus selbst.“ (Frank 1966 in Fischer et.al.: 152-155) Nur durch zeitweilige Isolation, die durch Kriege oder ökonomische Krisen in der Metropole verursacht wurden, liege die Chance, wichtige Entwicklungsschritte zu gehen und autonome Industrialisierung, sowie Wachstum in Gang zu setzen, da sich in diesen Phasen die Handelsbeziehungen lockerten. Die Theorie war bei der politischen linken Elite äußerst populär, da sie die Probleme nach außen verlagerte und eine bequeme Erklärung lieferte, warum notwendige

gesellschaftliche Reformen im eigenen Land nicht in Angriff genommen wurden. (Menzel 1993: 28, sowie Kolland 2010: 97-98)

Auf Basis dieser Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung (NWO) stehen die 1970er Jahre unter dem Vorzeichen der externen Umverteilung über Erhöhung und Stabilisierung der Rohstoffrenten, die Steigerung der Entwicklungshilfe und dem Abbau des Protektionismus der Industrieländer. Auch die Weltbank stellt in dieser Zeit ihr Konzept zur internen Umverteilung vor: Agrarreformen, Grundbedürfnis-, Beschäftigungs- und Armutsortientierung, die Ausweitung und Umwidmung der Finanzhilfe sollen zu mehr Produktivität führen. Die erste Hälfte der 1980er Jahre stellt zugleich die Hochphase der langfristig angelegten Projekthilfe dar. (Menzel 2005: 102-103)

2.2.3 Neoliberalismus und Nachhaltigkeit

Ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre war kaum noch eine Weiterentwicklung auf der Ebene der großen Entwicklungstheorien zu beobachten. Jedoch hielten neue Grundsatzdebatten wie feministische und sozialökologische Ansätze sowie die Grenzen des Wachstums in der Entwicklungsforschung Einzug. Auch ein Aufleben der Klassischen Politischen Ökonomie im Sinne des Neoliberalismus und eine Verdrängung der staatlichen Rahmenplanung konnte beobachtet werden. Ökonomen wie *Peter Bauer*, waren davon überzeugt, dass die Eigeninitiative der Menschen Entwicklung vorantreiben könne und lehnten die Theorie des „Teufelskreises der Armut“, wie sie von *Gunnar Myrdal* und anderen Vertretern der „neuen Orthodoxie“ beschrieben wurde, ab. Staatliche bzw. bi- und multilaterale Entwicklungshilfe, beispielsweise durch einen Entwicklungsfonds, halte die Menschen nur davon ab, ihren unternehmerischen Begabungen nachzugehen, so Bauer. Seine Konzepte fanden Mitte der 80er Jahre Eingang in die Forschungsabteilung der Weltbank, wo der Ökonom *Deepak Lal* zum damaligen Zeitpunkt an der marktradikalen Strukturanpassung politischer Maßnahmen arbeitete, welche heute unter dem Namen **Washington Consensus** bekannt sind und den Ländern des Südens im Zuge der Schuldenkrise auferlegt wurden. (Bauer 1958: 194-196) Diese

Strukturanpassungen verlangten die Liberalisierung des Handels, eine Drosselung der öffentlichen Ausgaben, die Deregulierung von Märkten und Preisen sowie eine weitestgehende Privatisierung staatlicher Unternehmen. (Schicho 2006: 117) Der Neoliberalismus hatte es somit geschafft, den Entwicklungskeynesianismus zu verdrängen. Statt grundbedürfnisorientierter Projekthilfe wurde Strukturanpassung und Deregulierung propagiert und „Entwicklung durch Außenhandel“ wurde zum neuen Motto (Menzel 2005: 103-105 und Anhang).

Konträr dazu steht die in den 1980er Jahren fortgesetzte Diskussion um die Grenzen des Wachstums und somit das Thema der nachhaltigen Entwicklung, welche durch die Diskussion des Club of Rome (gegr. 1968), einer Organisation bestehend aus Expert/innen, die sich für eine nachhaltige Zukunft einsetzt, noch angeheizt wurde. 1987 erschien der Brundtland-Bericht der Vereinten Nationen unter dem Titel „Unsere gemeinsame Zukunft“, worin erstmals das Konzept der nachhaltigen Entwicklung und Generationengerechtigkeit angesprochen wurde. Die ursprüngliche Definition nachhaltiger Entwicklung lautete folgendermaßen (Menzel 2005: 103-105 und Anhang):

„Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:

- 1) the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and*
- 2) the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs.“*

(UN, Brundtland-Bericht für die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1992: online)

Seither gab es viele Erweiterungen zu dieser Grunddefinition. Die Europäische Kommission beschreibt nachhaltige Entwicklung heute folgendermaßen:

„Sustainable Development stands for meeting the needs of present generations without jeopardizing the ability of future generations to meet their own needs – in other words, a better quality of life for everyone, now and for generations to come. It offers a vision of progress that integrates immediate and longer-term objectives, local and global action, and regards social, economic and environmental issues as inseparable and interdependent components of human progress.“ (Europäische Kommission 2015/2: online)

Im Gegensatz zur ökologischen Nachhaltigkeit, bzw. zum Ein-Säulen Modell, wird in mehrdimensionalen Konzepten der prinzipielle Vorrang der ökologischen Dimension abgelehnt und stattdessen die Notwendigkeit der gleichrangigen Berücksichtigung der Dimensionen nachhaltiger Entwicklung hervorgehoben. In der Operationalisierung des Nachhaltigkeitsleitbildes wird vielfach vom „magischen Dreieck“ der Nachhaltigkeit gesprochen, welches 1997 von der EU im Vertrag von Amsterdam formuliert wurde und aus einer ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension besteht (Grunwald / Kopfmüller 2012: 57-58):

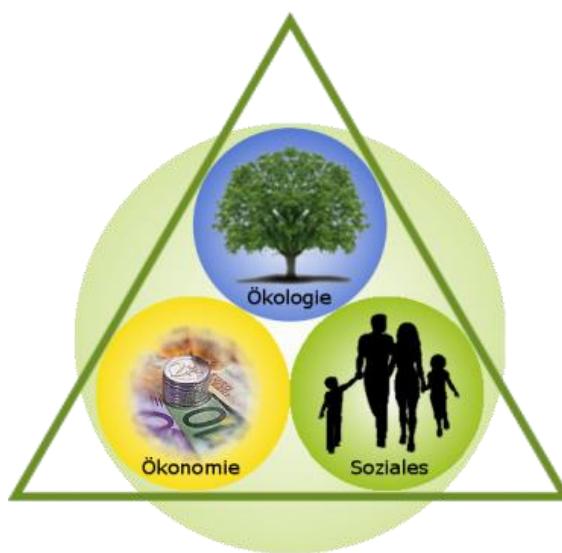


Abbildung 5: Das magische Dreieck der Nachhaltigkeit, NMH GmbH (2017), online.

Die ökologische Dimension beschreibt dabei das Ziel, Natur und Umwelt für die nachfolgenden Generationen zu erhalten und beinhaltet somit den Erhalt der Artenvielfalt, den Klimaschutz, die Pflege von Landschaftsräumen in ihrer ursprünglichen

Gestalt sowie einen schonenden Umgang mit der natürlichen Umgebung. **Die ökonomische Dimension** betrifft den Umgang mit natürlichen Material- und Energieresourcen, die den „Rohstoff“ des Wirtschaftens bilden und aus denen Emissionen und Abfälle entstehen. Auch die Frage nach der Sicherstellung der Grundversorgung in der „Dritten Welt“ und die damit verbundene Erkenntnis, dass begrenzte Ressourcen und Verteilungsfragen einen wesentlichen Einfluss auf die gesellschaftliche Realität haben, fließen in dieser Darstellung mit ein. Eine zentrale und bisher offene Frage der Nachhaltigkeitsdebatte ist, wie und mit welchen Folgen die Entkoppelung der Wirtschaftsleistung vom Umweltverbrauch möglich ist. **Die soziale Dimension** beschreibt die gerechte Verteilung der sogenannten sozialen Grundgüter. Zu diesen Grundgütern gehören Gesundheit, Grundversorgung mit Lebensmitteln, Kleidung und Wohnen, sowie politische Rechte. Soziale Güter haben einen befähigenden Charakter und ermächtigen das Individuum, ein sicheres, würdiges und selbstbestimmtes Leben zu führen (empowerment). Weiters zählen zu diesen Grundgütern auch soziale Ressourcen wie Toleranz, Gemeinwohlorientierung und Gerechtigkeit, die den Erhalt des sozialen Friedens begründen und somit das Thema der Verteilungsproblematischen beinhalten. (Grunwald / Kopfmüller 2012: 57-58)

2.2.4 Das verlorene Jahrzehnt und die neue Institutionenökonomik

Die 1990er Jahre gehen als „verlorenes Jahrzehnt“ in die Geschichte der EZA ein. Der Ost-West-Konflikt kam zwar zu einem Ende, allerdings offenbarten sich viele neue Konflikte, die zu Krieg, Verletzung der Menschenrechte, Flüchtlingselend und Genozid führten. Katastrophenhilfe, humanitäre Intervention, „peacekeeping“ und „peacemaking“ wurden somit zu neuen Politikfeldern. An den Erfolgen der asiatischen Schwellenländer, die durchaus auf einen starken Staat setzten, zeigte sich für die Kritiker/innen aus dem revisionistischen Lager, dass der Neoliberalismus gescheitert war. Vor allem der Druck durch Japan leitete innerhalb der Weltbank einen erneuerten Paradigmenwechsel ein, wonach es empfehlenswert sei, einen Mittelweg zwischen Neoliberalismus und staatlicher Rahmenplanung zu finden. Um diesen Mittelweg umsetzen zu können, waren entsprechende Institutionen und leistungsfähige

Regierungen unverzichtbar: Neue Institutionenökonomik und „Good Governance“ wurden zu den neuen Schlüsselbegriffen. Die politische Konditionierung auf dieses neue Paradigma wurde durch Druck auf die Regierungen bei der Vergabe von Entwicklungshilfe ausgeübt. (Menzel 2005: 105-107 und Anhang). Im Jahr 2000 wurden von Vertretern der Vereinten Nationen, der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und des OECD Entwicklungsausschusses (DAC) die Millennium Development Goals formuliert. Diese enthielten 8 Entwicklungsziele, die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollten. (United Nations MDGs o.J.: online)



Abbildung 6: Millennium Development Goals, United Nations (o.J.) online.

Nachdem der Entwicklungsplan der MDGs mit dem Jahr 2015 ausgelaufen war, wurde er durch die Sustainable Development Goals ersetzt, welche einen noch weitaus ehrgeizigeren Plan verfolgen, indem sie versprechen, sich an die nicht erreichten Ziele der MDGs zu richten und die wachsenden Herausforderungen der globalen Welt zu bewältigen. Der offizielle Titel der SDGs lautet „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Als Synonym werden auch die Bezeichnungen „Ziele für nachhaltige Entwicklung“, „globale Nachhaltigkeitsagenda“ oder „2030-Agenda bzw. Agenda 2030“ verwendet. (United Nations SDGs o.J.: online)



Abbildung 7: Sustainable Development Goals, United Nations (o.J.) online.

Die Kritik an den UN-Zielen beinhaltet unter anderem den Vorwurf, wieder „von oben und von außen verordnet [zu sein] wie alle anderen [Entwicklungspläne] zuvor. Sie sollen jene Probleme der Entwicklungsländer lösen, die zwei Jahrhunderte ‚Nord-Süd-Beziehungen‘ und die von ihnen geprägte innere Entwicklung geschaffen und nicht gelöst haben.“ (Schicho 2006: 118)

Eine der gegenwärtig zentralsten Institutionen der Entwicklungshilfe stellt die Europäische Union dar, welche mit ihren derzeit 28 Mitgliedsstaaten einen Anteil von 57 % der internationalen Entwicklungszusammenarbeit leistet und damit den weltweit größten Geber darstellt. 2017 haben die Institutionen der Europäischen Union zusammen mit ihren Mitgliedstaaten insgesamt 75,7 Milliarden Euro für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) ausgegeben. Dies entspricht im Vergleich zu 2016 zwar einem leichten Rückgang, jedoch immer noch einer Steigerung von rund 12 Prozent im Vergleich zu 2015. (Europäische Kommission 2018/1: online)

What has happened to aid spending in the last 10 years?

Period: 2007-2016 | Currency: USD (Billion) | Data source: [OECD](#)

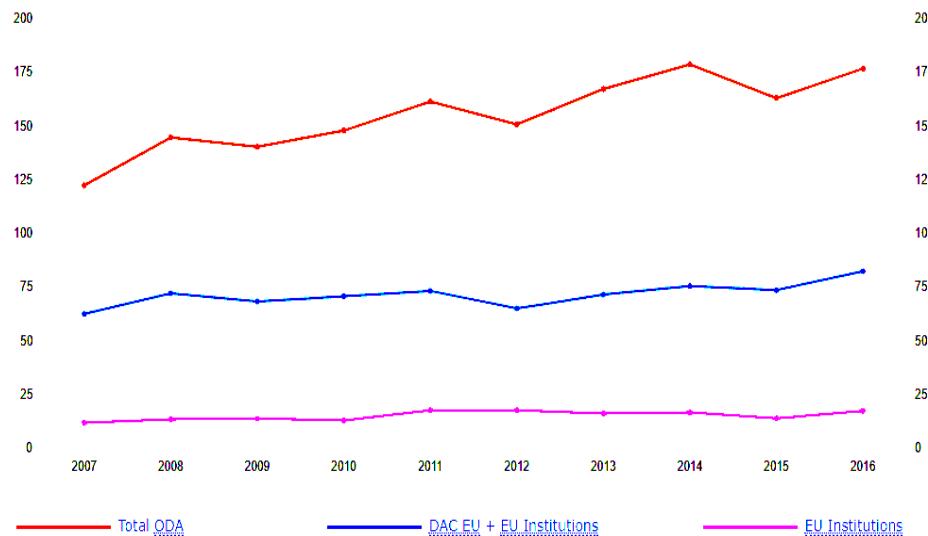


Abbildung 8: AidOverview: What has happened to aid spending in the last 10 years?, Europäische Kommission 2018/2: online.

Als größter Binnenmarkt der Welt ist die EU zudem einer der wichtigsten Handelspartner vieler Entwicklungsländer. Abbildung 9 veranschaulicht die Bedeutung des Handels zwischen den AKP-Staaten und anderen Weltregionen sowie die jeweiligen Wachstumsraten zwischen 2000 und 2016. Die Kombination von finanziellem, wirtschaftlichem und politischem Einfluss sowie die historischen Beziehungen zu vielen Entwicklungsländern machen die EU zu einem der entscheidenden Akteure internationaler Entwicklungspolitik. Das folgende Kapitel widmet sich den Grundsätzen der Europäischen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit und beschreibt hierfür vorweg den Gründungsprozess der Europäischen Gemeinschaft. (Europäische Kommission 2018/1: online)

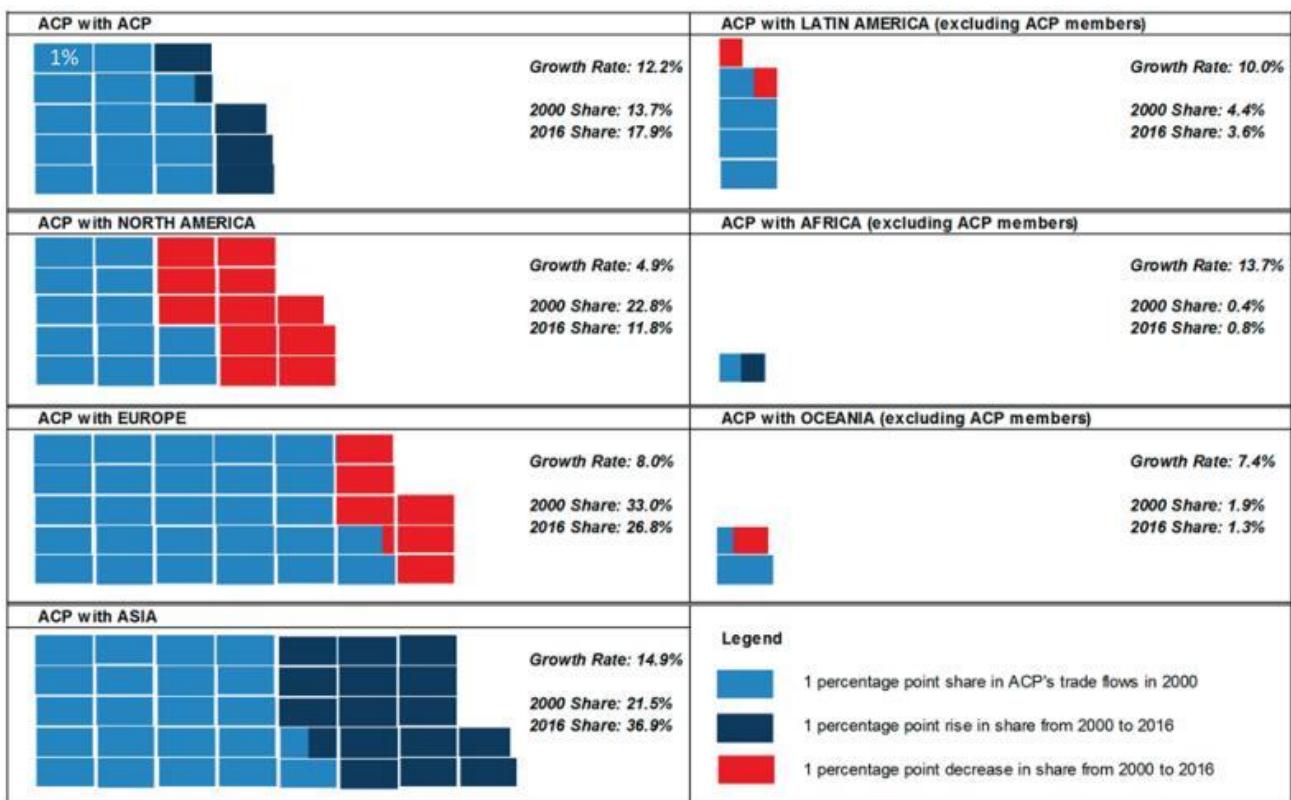


Abbildung 9: Intra- and extra-ACP trade flows (2000 and 2016) and growth rates (2000-2016)⁴, UNCTAD 2018: online.

⁴ Jedes Rechteck repräsentiert einen Anteil von einem Prozent am gesamten Handel der ACP-Staaten. Daher weist Asien, der mittlerweile größte Handelspartner der ACP-Staaten mit 36,9 Prozent, 36 vollständige Rechtecke und 9/10 eines Rechtecks auf. Dunkelblaue Rechtecke zeigen ein Wachstum zwischen 2000 und 2016, während rote Rechtecke einen Rückgang in diesem Zeitraum darstellen. Die karibischen ACP-Staaten sind in dieser Darstellung von den lateinamerikanischen Staaten ausgeschlossen. In ähnlicher Weise werden die afrikanischen ACP-Staaten bei der Berechnung von Afrika gesamt und die pazifischen ACP-Staaten aus der ozeanischen Gruppe ausgenommen.

3 Historischer Überblick: Die Grundsätze der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft

3.1 Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Die Römischen Verträge

Nach dem 2. Weltkrieg wurde 1951 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) der Grundstein für eine wirtschaftliche und politische Vereinigung der europäischen Länder gelegt. Um dauerhaften Frieden zu schaffen, stellte der französische Außenminister Robert Schuman einen Plan für eine engere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Nationalstaaten vor, auf Basis dessen die Kohle- und Stahlerzeugung unter eine gemeinsame Verwaltung gestellt wurde. Kein Land sollte mehr ungehindert Kriegswaffen herstellen, um sie gegen ein Nachbarland einsetzen zu können. Aufgrund des Erfolges des EGKS-Vertrags planten die Gründungsmitglieder Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande ihre Zusammenarbeit in Folge auf weitere Wirtschaftsbereiche auszuweiten. Anfang 1956 wurde eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Berichts über die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes betraut, welche in Brüssel unter dem Vorsitz des damaligen belgischen Außenministers Paul-Henri Spaak tagte. Im April 1956 legte diese Arbeitsgruppe einen Entwurf vor, welcher sowohl die Schaffung eines allgemeinen gemeinsamen Marktes mit dem Ziel des freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs, als auch die Schaffung einer Europäischen Atomgemeinschaft vorsah. Während der Vertrag einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 durch die französische Nationalversammlung zu Fall gebracht wurde, konnten die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom), auch bekannt unter „Römischen Verträge“, mehr Unterstützung gewinnen und wurden 1957

durch die EGKS-Gründungsmitglieder unterzeichnet. (Die Geschichte der Europäischen Union o.J/1.: online sowie Loth 2007: 36-43) Wie der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 zu entnehmen ist, wurde im Zuge der Gründung der EWG auch der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) errichtet, um technische und finanzielle Hilfe zunächst für afrikanische Länder bereitzustellen, zu denen einige EWG-Mitgliedsstaaten historische Beziehungen unterhielten. Der erste EEF wurde für den Zeitraum 1959 bis 1964 geschlossen und bis heute ist der Fonds nicht in den Gesamthaushaltsplan der EU integriert, sondern wird von den Mitgliedstaaten gesondert finanziert und von einem eigenen Ausschuss verwaltet. Seit Abschluss des Yaoundé-Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und 18 afrikanischen Staaten richtet sich die Laufzeit der EEF immer nach der Laufzeit der jeweiligen Partnerschaftsabkommen. (Europäische Gesetzgebung 2008: online)

Ein Jahr nach der Zeichnung der Römischen Verträge wurde die Europäische Investitionsbank (EIB) gegründet, welche in erster Linie Darlehen vergibt. Die EIB, bis heute kein Organ der Europäischen Union, ist mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet und steht als finanzielle Sondereinrichtung neben den Organen der heutigen Europäischen Union. Sie ist daher nicht an Weisungen der Kommission oder des Parlaments gebunden, konsultiert diese jedoch. Zusammen mit dem Europäischen Investitionsfonds, der 1994 in Luxemburg gegründet wurde und auf die Finanzierung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMUs) spezialisiert ist, bildet sie die EIB-Gruppe. (Europäische Investitionsbank o.J.: online)

Der Vertrag von Rom war gleichzeitig der erste multilaterale Vertrag zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den zum Teil noch abhängigen Kolonien (vorwiegend) Afrikas. Im Annex der Römischen Verträge wurden die Überseeterritorien und kolonialen Hoheitsgebiete Frankreichs und Belgiens ausdrücklich miteinbezogen. Vom nicht rückzahlbaren Entwicklungsfonds profitierten damals somit hauptsächlich von Frankreich politisch abhängige Gebiete wie Französisch-Westafrika, Französisch-Äquatorialafrika, sowie Algerien, Madagaskar und kleinere Inseln wie La Réunion und Martinique. Die anderen EWG-Mitglieder brachten vier weitere Gebiete

ein: Kongo und Ruanda-Urundi, (ehemaliges Kolonialgebiet Belgiens) Somalia (Italien) und Neuguinea (Niederlande). (Hammer 1995: 22)

3.2 Rechtliche Einbettung der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit: Vom Vertrag von Maastricht 1993 bis zum Reformvertrag von Lissabon 2009

Der "Vertrag über die Europäische Union" wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet und trat am 1. November 1993 in Kraft. Der Maastrichter Vertrag stellte den bis dahin größten Schritt der europäischen Integration dar, da mit ihm zum einen die Europäische Union (EU) als übergeordneter Verbund für die 3 Säulen - Europäischen Gemeinschaft, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres begründet wurde. Zum anderen wurden mit dem Vertrag von Maastricht auch Änderungen am Vertrag über die Europäische Gemeinschaft selbst vorgenommen und die "Europäische Wirtschaftsgemeinschaft" wurde in "Europäische Gemeinschaft" (EG) umbenannt. (Europäisches Parlament o.J.: online)

EUROPÄISCHE UNION

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT <ul style="list-style-type: none">• Zollunion u. Binnenmarkt• Wirtschafts- und Währungsunion• Agrarpolitik• Visa- Asyl- u. Einwanderungspolitik• Verkehrspolitik• Beschäftigungspolitik• Handelspolitik• Sozial-, Bildungs- u. Jugendpolitik• Kulturpolitik• Verbraucher- u. Gesundheitspolitik• Transeuropäische Netze• Industriepolitik	GEMEINSAME AUSSEN- U. SICHERHEITSPOLITIK (GASP) <ul style="list-style-type: none">• Außenpolitik:<ul style="list-style-type: none">◦ Kooperation◦ Gemeinsame Standpunkte u. Aktionen◦ Friedenserhaltung◦ Menschenrechte◦ Demokratie◦ Hilfe für Drittstaaten• Sicherheitspolitik:<ul style="list-style-type: none">◦ WEU und Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik◦ Humanitäre und Frieden erhaltende Aufgaben◦ Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung	ZUSAMMENARBEIT DER EU-LÄNDER IN DER JUSTIZ – U. INNENPOLITIK <ul style="list-style-type: none">• Justizielle Zusammenarbeit in Zivil- u. Strafsachen (EUROJUST)• Polizeiliche Zusammenarbeit (EUROPOL)• Kampf gegen Drogen- u. Waffenhandel• Bekämpfung des organisierten Verbrechens• Terrorismusbekämpfung• Straftaten gegenüber Kindern u. Menschenhandel
---	--	---

Abbildung 10: Eigene Darstellung der Europäischen Integration im Vertrag von Maastricht, nach: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2017, online.

Der Vertrag von Maastricht stellte einen Wendepunkt in der Europäischen Entwicklungshilfepolitik dar, da sie durch Titel XVII Entwicklungszusammenarbeit des Vertrages erstmals mit einer eigenen Rechtsgrundlage ausgestattet und so sichergestellt wurde, dass Entwicklungspolitik als dauerhaftes Element der europäischen Politik fortbesteht. (Frisch 2008: 22-25) Dieser eigene Kompetenztitel für die gemeinsame Entwicklungspolitik wurde in Art. 130u bis 130y des Vertrages festgehalten. Diese Regelungen wurden – inhaltlich unverändert – in den Vertrag von Amsterdam über-

nommen (Art. 177 bis 181 EGV) (Schmitz 2015: 3) und enthalten folgende Kooperationsbereiche:

Art. 130u: Das Verhältnis der nationalen zur gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik und gemeinschaftliche Ziele:

(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." (Vertrag von Amsterdam, Art. 177 (ex-Art. 130u, Vertrag von Maastricht), o.S.: online)

(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.

(3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten kommen den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer zuständiger internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nach und berücksichtigen die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen.

Art. 130v: Verpflichtet die Gemeinschaft bei Entscheidungen in anderen Politikbereichen, die Entwicklungsländer betreffen, die Einhaltung der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitischen Ziele zu berücksichtigen.

Art. 130w: Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung der EG sowie Abstimmungserfordernisse.

Art. 130x: Begründet die Koordinationspflicht für die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und der jeweiligen Mitgliedsländer.

Art. 130y: Regelt das Verhältnis von Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten mit Drittländern und internationalen Organisationen.

(Breitwieser 1994: 3, zitiert nach Europe 1992, Vertrag über die Europäische Union: 17)

Ein interessanter Aspekt am Vertrag von Maastricht ist, dass die europäische Entwicklungshilfepolitik der *ersten Säule*, also dem Gemeinschaftsrecht, zugeordnet wurde und durch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der GASP die Rahmenbedingungen für eine konsistente Entwicklungspolitik geschaffen werden sollten. Kohärenz wurde zum Gebot. Man holte die Entwicklungspolitik aus seiner Isolation und machte sie zur europäischen Querschnittsaufgabe. Maßnahmen auf anderen Gebieten wie der Agrar- oder Umweltpolitik wurden ab Maastricht auf die Kompatibilität mit den vorherrschenden Entwicklungszielen geprüft und gegebenenfalls angepasst. Umgekehrt sollte natürlich auch Entwicklungspolitik bzw. -hilfe auf andere Politikbereiche Einfluss nehmen: Sicherheitspolitik im Sinne der EU adressiert beispielsweise ausschließlich die Symptome von Migrationsbewegungen, während Entwicklungszusammenarbeit die Ursachen ebenjener Migration, ausgelöst durch Elend und Armut, bekämpfen soll. (Frisch 2008: 22-25)

Der Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, integrierte die Fragen des freien Personenverkehrs, der Kontrollen an den Außengrenzen auf Basis des Schengener Abkommens, des Asylrechts und der Einwanderung ebenfalls in das Gemeinschaftsrecht. Da der Vertrag von Nizza, der 2003 in Kraft trat, in erster Linie notwendige institutionellen Reformen für die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in die Europäische Union schuf und 2004 den EU-Beitritt von zehn Ländern sowie von Bulgarien und Rumänien 2007 ermöglichte, jedoch bei den Mitgliedsländern auf großen Widerstand stieß, kam es zur Einberufung eines „Konvents über die Zukunft Europas“. Dieser startete mit der Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung einen neuen Anlauf zur Vertiefung der Union, welche jedoch von den Bürger/innen Frankreichs und der Niederlande abgelehnt wurde. Im Rahmen einer Regierungskonferenz, als welche man Verhandlungen der Staats- und Regierungschef/innen der EU-Mitgliedstaaten mit dem Ziel, Änderungen der die EU begründenden Verträge (Primärrecht) herbeizuführen, bezeichnet, wurde schließlich der *Reformvertrag von Lissabon* ausgearbeitet. Nach dem zweiten, nunmehr positiven, Referendum in Irland konnte der Vertrag

2009 in Kraft treten. Er zielte vorrangig darauf ab, die EU handlungsfähiger zu machen und schreibt gemeinsame europäische Werte fest, die ein wesentliches Kriterium bei einer allfälligen Erweiterung der EU sein sollten. (Parlament der Republik Österreich o.J.: online)

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde auch die 3-Säulenstruktur einer grundlegenden Reform unterzogen und die Europäische Union erhielt eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Umstrukturierung des primären Gemeinschaftsrechts hatte natürlich auch Auswirkungen auf den Bereich der Entwicklungspolitik, welche nun in Teil fünf, Titel III (Art. 208 – Art. 214) des *Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (VAEU) geregelt ist und ersetzt somit Art. 177 – Art. 181, sowie Art. 181a zur wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Zusammenarbeit mit Drittstaaten des EG-Vertrages. (Martenczuk 2008: 36 f.) Zu den Grundsätzen der Entwicklungspolitik der Europäischen Union findet sich unter Art. 208 VAEU nunmehr Folgendes:

(1) Die Politik der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt. Die Politik der Union und die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ergänzen und verstärken sich gegenseitig.

Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.

(2) Die Union und die Mitgliedstaaten kommen den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer zuständiger internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nach und berücksichtigen die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen.“ (Europäische Union o.J./2: online, VAEU, Art. 208 2010: 141)

Die entwicklungspolitische Agenda und die dafür erforderlichen Maßnahmen werden durch das Europäische Parlament und den Rat im Zuge eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens festgelegt. Die Gesamtheit dieser Maßnahmen unterliegt nach

Artikel 2 VAEU der sogenannten *geteilten Zuständigkeit*. Dieses Instrument soll sicherstellen, dass die EU ihre Zuständigkeit im Hinblick auf Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe wahrnehmen kann, aber gleichzeitig die Mitgliedsstaaten selbst nicht daran hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben. (Europäische Union o.J./2: online, VAEU, Art. 2 2010: 50 f.) Hier wird deutlich, dass die Entwicklungszusammenarbeit der EU grundsätzlich von der bilateralen Entwicklungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten unterschieden werden muss.

3.3 Die inhaltliche Ausrichtung, die Motive und Grundsätze der EU-EZA

Wie zuvor erwähnt, ist die Entstehung der Entwicklungspolitik untrennbar mit dem Kalten Krieg verbunden. Die Tatsache, dass die USA Entwicklungspolitik bzw. -zusammenarbeit vor allem dazu nutzten, um die Länder der Dritten Welt an die westlich-kapitalistischen Industriestaaten anzunähern, um so die Ausbreitung des Kommunismus zu verhindern und die europäischen Kolonialmächte an der Aufrechterhaltung und Sicherung ihres Einfluss in den ehemaligen Kolonien interessiert waren, zeigt deutlich, dass Entwicklungspolitik seit ihren Anfängen immer auch Interessenspolitik war und ist. (Menzel 2005: 43)

Im EWG-Vertrag waren noch keine ausdrücklichen entwicklungspolitischen Ziele angeführt, da Entwicklungshilfe im heutigen Verständnis zum Zeitpunkt des Abschlusses noch kein umfangreich thematisierter Gegenstand war. Bezuglich der Assozierung überseeischer Gebiete war zu lesen: Ziel ist „*die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft.*“ (Breitwieser 1994: 102 ff., zitiert nach Stadler 1989: 70 f. und Meyer zu Natrup 1988: 44) In erster Linie sollte die Assozierung dazu dienen, den Warenverkehr ähnlich wie innerhalb der EG zu liberalisieren und Investitionen in den assoziierten Gebieten auf alle EG-Mitglieder zu verteilen. Erst später, mit den ersten Assoziierungsabkommen, wurde den Mitgliedern Freiheiten wie ein bevorzugter Handel, finanzielle und techni-

sche Zusammenarbeit sowie Niederlassungsfreiheit gewährt. (Breitwieser 1994: 102-103, zitiert nach Hermann 1978: 27)

Heute wird unter Artikel 208 der VAEU das Ziel der Armutsbekämpfung prioritär behandelt, jedoch auch die Sicherung des Friedens und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten werden als Ziele der Entwicklungspolitik genannt. Diese Priorisierung entspricht sowohl den im Jahr 2000 festgelegten Millenniumszielen der Vereinten Nationen (Kapitel 2.2.4), als auch dem *Europäischen Konsens für Entwicklung* zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten. (Schmitz 2015: 5) Am 20. Dezember 2005 wurde der Europäische Konsens gemeinsam von der Kommission, dem Rat und dem Parlament angenommen. In der Erklärung werden die Grundsätze und Werte für die Entwicklungszusammenarbeit der EU-Organe und der Mitgliedstaaten festgelegt und sie beinhaltet, analog zu den Millenniums-Entwicklungszielen, die Verringerung der Armut als Kernziel und die Förderung der demokratischen Werte Europas auf der ganzen Welt. Die Union und die Mitgliedstaaten verpflichteten sich im Rahmen des Europäischen Konsens für Entwicklung ihre ODA-Ausgaben bis 2015 auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. Dieses Ziel wurde jedoch innerhalb der gesetzten Frist nicht erreicht. Nach intensiven Gesprächen wurde am 7. Juni 2017 der *neue* Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik unterzeichnet, (Europäisches Parlament o.J.: online; Europäischer Konsens nachzulesen bei Six 2006: 1-35) welcher im Einklang mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung steht und einen umfassenden Ansatz dazu liefern soll, wie traditionelle Entwicklungshilfe mit anderen Ressourcen wie der Mobilisierung privater Investor/innen kombiniert werden kann. Darüber hinaus beinhaltet das Strategiepapier das Ziel, bedarfsgerechtere Partnerschaften aufzubauen, wobei ein breiteres Spektrum von Interessenträger/innen, einschließlich der Zivilgesellschaft, in allen Phasen der Entwicklung einzbezogen werden soll. (Europäischer Rat, Pressemitteilung 2017: online)

Gleichzeitig standen und stehen jedoch auf Seiten der Industrieländer auch immer die Sicherung von Rohstoffquellen, die Eindämmung der Migration sowie die Ausbreitung des außenpolitischen Einflussbereichs auf der Agenda der Entwicklungspolitik (Breitwieser 1994: S. 202 f.) Bereits der Pearson-Bericht 1969, benannt nach dem

kanadischen Ministerpräsidenten und Nobelpreisträger *Lester Pearson*, stellte fest, dass die Entwicklungspolitik vor allem außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Eigeninteressen der Geberländer diente. So sicherte sich beispielsweise Frankreich durch reichliche Unterstützungsleistungen seine nachkoloniale Dominanz im frankophon Afrika, Großbritannien pflegte seine Sonderbeziehungen zum Commonwealth und die USA versuchten mit Militär- und Wirtschaftshilfe ihre lateinamerikanischen und karibischen Nachbarn vor der kubanischen Revolution zu bewahren. (Nuscheler o.J.: online)

Nach den weltpolitischen Wendejahren konnte sich die Entwicklungspolitik vom ideologischen Ballast des Kalten Krieges befreien und als eigenständiger Politikbereich profilieren. Auf den großen Weltkonferenzen, auf denen sogenannte Global Governance⁵ betrieben wurde, wurden zwischen Norden und Süden, Privatunternehmen und Nichtregierungsorganisationen, Programme zur Eliminierung der drängendsten globalen Probleme erarbeitet. Nachhaltige Bedeutung erhielt die bereits zuvor erwähnte Rio-Konferenz von 1992 über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die das Prinzip der Nachhaltigkeit in der internationalen Entwicklungspolitik verankerte, sowie beispielsweise die Weltkonferenzen über Menschenrechte (Wien 1993) und Welternährung (Rom 1998) welche der Entwicklungspolitik einen hohen Stellenwert in der öffentlichen Wahrnehmung bescherten. Die Entwicklungspolitik war nun gefordert, mit differenzierten Strategien und Instrumenten, auf die Strukturveränderungen der Weltpolitik einzugehen. Darüber hinaus musste sich die Entwicklungspolitik auf die Herausforderungen der Globalisierung einstellen. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 veränderten die Weltpolitik erneut schlagartig und mit ihr auch den entwicklungspolitischen Prioritätenkatalog. Liest man die Begründungen der Mittelanforderungen für ODA sowie entwicklungspolitische Strategiedokumente der EU-Kommission nach dem 11. September, dann rückte ganz offensichtlich ihre sicher-

⁵ Aufgrund einer zunehmenden weltweiten Vernetzung, globaler Herausforderungen und Konflikte sind neue Formen der internationalen Zusammenarbeit erforderlich. Global Governance bezeichnet die Art und Weise wie auf globaler Ebene Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden können. Der Begriff beschreibt ein Institutionen- und Regelsystem und neue Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Probleme erlauben. (Messner 2000: 267 ff.)

heitspolitische Funktion in den Vordergrund. Die entwicklungspolitische Rhetorik betonte zwar weiterhin die Priorität der Armutsbekämpfung, aber eben auch die Prävention gegen Risiken und Bedrohungen. Der internationale Terrorismus, der potenzielle Zerfall von Staaten, mit den folgenden regionalen Destabilisierungs- und Kontinente übergreifenden Effekten für die OECD-Welt, der Migrationsdruck aus den Armuts- und Krisenregionen, der durch die Auswirkungen des Klimawandels noch verstärkt wird, sowie Konflikte um verknappende Rohstoffreserven, stehen heute im Zentrum der entwicklungspolitischen Diskussion. (Nuscheler o.J.: online)

3.4 Die Finanzierung der EU-EZA

Die EU-Finanzinstrumente für auswärtiges Handeln wurden in den vergangenen Jahren grundlegend überarbeitet und gestrafft. Als Haushaltsbehörden der Europäischen Union erstellen das Parlament und der Rat den sogenannten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), welcher die Ausgabenobergrenzen für die jährlichen Gesamthaushaltspläne der Europäischen Union vorgibt. In ihm ist für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren festgelegt, wie viel die EU jedes Jahr insgesamt und für ihre verschiedenen Tätigkeitbereiche einsetzen darf. Seit dem MFR 2007-2013⁶ verfügt die EU über die folgenden acht entwicklungspolitischen Finanzierungsinstrumente und hat diese für den Zeitraum 2014-2020⁷ mit folgendem Budget ausgestattet (Europäisches Parlament 2017: online)

⁶ MFR-Budgetausstattung: 993,6 Milliarden Euro, entspricht 1,12 % des BNE der EU-27

⁷ MFR-Budgetausstattung: 1033,0 Milliarden Euro, entspricht 1,08% des BNE der EU-27

Instrument	Schwerpunkt	Form	Haushalt
Instrument für die Entwicklungs-zusammenarbeit (DCI)	Lateinamerika, Asien, Zentralasien, Golfregion, Südafrika und allgemeine themenspezifische Unterstützung	Geografisch und themen-spezifisch	19,7 Mrd. EUR
Europäisches Nachbarschafts-instrument (ENI)	Sechzehn Staaten der Europäischen Nachbarschaft, Russland (regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit)	Geografisch	15,4 Mrd. EUR
Instrument für Heranführungshilfe (IPA)	Balkanstaaten und Türkei	Geografisch	11,7 Mrd. EUR
Partnerschafts-instrument (PI)	Industrieländer	Geografisch	955 Mio. EUR
Instrument für Grönland	Grönland	Geografisch	184 Mio. EUR
Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	Förderung von Demokratie und Menschenrechten	Themen-spezifisch	1,3 Mrd. EUR
Instrument für Stabilität und Frieden (IfSP)	Politische Stabilität und Friedenskonsolidierung	Themen-spezifisch	2,3 Mrd. EUR
Instrument für die Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC)	Nukleare Sicherheit	Themen-spezifisch	225 Mio. EUR
Außerhalb des Haushaltsplans			
Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)	AKP und überseeische Länder und Gebiete (ÜLG)	Geografisch	29,1 Mrd. EUR

Abbildung 11: Überblick über die EU-Finanzierungsinstrumente für auswärtiges Handeln (MFR 2014-2020); Europäisches Parlament 2017, online.

Zwei dieser Instrumente sind hinsichtlich ihres Umfangs und ihres Schwerpunkts für die Entwicklungszusammenarbeit von besonderer Bedeutung:

Das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) ist die größte Quelle für die Finanzierung der Entwicklungshilfe im Haushaltsplan der EU und umfasst die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika, ausgewählten Ländern im Nahen Osten, Südafrika und Zentral-, Ost-, Süd- und Südostasien. Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), der außerhalb des Haushaltsplans der EU steht, ist das älteste und umfassendste entwicklungspolitische Instrument der EU. Er ist für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten sowie mit den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) der Union bestimmt. Seine wichtigsten Arbeitsbereiche sind die „wirt-

schaftliche Entwicklung“, „die soziale und menschliche Entwicklung“ und die „regionale Zusammenarbeit und Integration“. Der 10. EEF (2007-2013) verfügte über eine Budgetausstattung von 23,97 Mrd. Euro, wogegen der 11. und somit aktuell laufende EEF mit 30,5 Mrd. EUR ausgestattet wurde.⁸ Davon sollen rund 29,1 Mrd. Euro direkt in den AKP-Staaten eingesetzt werden (siehe Abbildung 11), rund 0,4 Mrd. sind für die überseeischen Staaten und Gebiete⁹ vorgesehen und die restliche rund 1 Mrd. Euro steht der Europäischen Kommission für die Implementierung der Programme zur Verfügung und stellen somit Verwaltungskosten dar. Die Mittel werden auf der Grundlage einer „gleitenden Programmplanung“ zugeteilt, wobei die Partnerländer an der „Festlegung der Prioritäten und aktuellen Projekte für die Zusammenarbeit beteiligt sind“. (Europäisches Parlament 2017, online; sowie Cotonou-Abkommen Artikel 10)

⁸ 8. EEF (1995-2000): 14,8 Mrd. ECU – in heutiger Kaufkraft rund 11,23 Mrd. Euro

9. EEF (2000-2007): 13,5 Mrd. Euro

10. EEF (2008-2013): 23,97 Mrd. Euro

11. EEF (2014-2020): 30,5 Mrd. Euro

⁹ Außerhalb des europäischen Kontinents gelegene europäische Länder oder Hoheitsgebiete, die zum Staatsgebiet eines der Mitgliedsstaaten der EU gehören oder einen ähnlichen Status haben, wie bspw. Grönland, Französisch-Polynesien, Falklandinseln, Bermuda etc. (Gabler Wirtschaftslexikon 2019: online)

4 **Von Yaoundé zu Lomé: Der Beginn der entwicklungspolitischen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten**

4.1.1 Der Vertrag von Yaoundé (1964 – 1976)

Analog zu den in Kapitel 2.2 beschriebenen Dekaden der Entwicklungszusammenarbeit, lassen sich auch die Veränderungen in der Schwerpunktsetzung der Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten beobachten. Nach der politischen Unabhängigkeit der meisten afrikanischen Gebiete wurde in Kamerun am 1. Juni 1964 durch 17 frankophone Staaten¹⁰ und Somalia als ehemalige italienische Kolonie (Etats Africains et Malgache Associés/EAMA), zusammen mit den 6 EWG-Gründungsstaaten, das erste Assoziierungsabkommen unterzeichnet. (Archiv der Agentur für europäische Integration und Entwicklung o.J.: online) Als Assoziierungsabkommen werden völkerrechtliche Verträge bezeichnet, welche den Vertragspartner an eine supranationale Gemeinschaft bindet, ihn jedoch nicht zum (Voll-)Mitglied der Gemeinschaft macht. Dem assoziier-ten Partner werden dabei Rechte und Pflichten eingeräumt. (Gabler Wirtschaftslexikon o.J.: online) Das Yaoundé-Abkommen, welches auf fünf Jahre abgeschlossen wurde und eine Erneuerungsoption beinhaltete, sah erstmals vor, für wirtschaftliche Projekte in den EAMA-Staaten zusätzlich 64 Millionen Ecu (European Currency Units)¹¹ an rückzahlbaren Mittel zur Verfügung zu stellen. Diese rückzahlbaren Kredi-

¹⁰ Burundi, Dahomey, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Kongo-Brazzaville, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Obervolta, Ruanda, Senegal, Togo, Tschad, Zentralafrikanische Republik.

¹¹ Die ECU bestand aus einem „Währungskorb“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und diente als übliche monetäre Maßeinheit für den Marktwert bzw. die Kosten für Waren oder Dienstleistungen. Der ECU-Währungskorb wurde als Bezugsgröße für die unwiderrufliche Festlegung des Umrechnungskurses zum 31. Dezember 1998 für den Euro herangezogen. In heutiger Kaufkraft entspräche dies rund 48 Millionen Euro. (EUROSTAT o.J.: online).

te wurden von der Europäischen Investitionsbank zu Marktpreisen vergeben. (Archiv der Agentur für europäische Integration und Entwicklung o.J.: online)

Das zweite Yaoundé-Abkommen (1971-1976) verlängerte die im ersten Abkommen getroffenen bilateralen Vereinbarungen und brachte keine nennenswerten Strategieänderungen mit sich. Das Abkommen von Yaoundé stand ganz klar unter dem Zeichen der in den 1960er bis Mitte der 1970er vorherrschenden Wachstumsideologie im Rostow'schen Sinne. Wachstum wurde Entwicklung gleichgesetzt und weder soziokulturelle noch ökologische Aspekte berücksichtigt. Den afrikanischen Staaten, deren Priorität darin bestand, politisch unabhängige Nationalstaaten heraus zu bilden, wurden Handelspräferenzen, ein erleichterter Zugang für afrikanische Primärgüter auf den europäischen Markt sowie finanzielle und technische Hilfe zugesagt. Die nachholende, importsubstituierende Industrialisierung sollte eingeleitet und dazu umfassende Investitionen in die nationale Infrastruktur vorgenommen werden. Den afrikanischen Staaten war es erlaubt, Einfuhrzölle einzuhöben um ihre jungen Industrien („infant industries“) vor ausländischen Importen zu schützen. (Hammer 1995: 21-22 und 26)

Vor allem Industrien, die Agrarprodukte wie Zucker oder Baumwolle verarbeiteten, als auch der Export dieser Produkte, wurden von der europäischen Gemeinschaft gefördert. Dadurch stellten die europäischen Staaten nach dem Ende der Kolonialzeit den Rohstoffnachschub für ihre Industrien sicher. Die hauptsächlich wirtschaftliche Infrastrukturausrüstung (Schaffung von Verkehrswegen, Stromerzeugung, Errichtung von Schulen und Spitätern) sollte die Bedingungen für wirtschaftliche Entwicklung schaffen. Allerdings hatte diese einseitige Förderung viele Probleme zur Folge, die man in späteren Abkommen zu korrigieren versuchte. So entstanden beispielsweise durch die Förderung von Monokulturen schwerwiegende ökologische Schäden, die Exportstruktur wurde auf nur wenige, unverarbeitete Produkte ausgerichtet und die Nahrungsmittelselfversorgung (Subsistenzkulturen) vernachlässigt. (Hammer 1995: 21-22 und 26)

4.1.2 Der Vertrag von Lomé (1976 – 2001)

4.1.2.1 Zur Entstehung des Vertrages

Die Geschichte der Entstehung des Lomé Abkommens ist stark durch die Aufnahme von Großbritannien, Irland und Dänemark in das Europa "der Sechs" 1973 geprägt. Durch die Erweiterung der EWG ergaben sich gleichzeitig auch intensivere Beziehungen zu englischsprachigen Ländern und schon im Aufnahmeprotokoll Großbritanniens in die EG wurde auf Druck des neuen Mitglieds festgeschrieben, dass die über 20 Commonwealth-Staaten analog zu den EAMA-Staaten spezielle Beziehungen zur EG unterhalten können. Insgesamt nahmen 22 neue Staaten dieses Angebot an und so kamen mehrere Commonwealth Länder wie Nigeria und Kenia, als auch kleinere Inseln in der Karibik und des Pazifiks zu der Gruppe der EAMA-Staaten hinzu. Damit umfasste die neue Vertragsgesellschaft 46 Staaten, wodurch eine Änderung der Bezeichnung der Gruppe fast unumgänglich wurde. Die Assoziierungsabkommen (I bis IV) der seither so genannten AKP-Gruppe (Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten) mit der Europäischen Gemeinschaft tragen den Namen der Hauptstadt Togos (Lomé), wo sie, mit Ausnahme von Lomé IV, seit dem 28. Februar 1975 im 5-Jahresabstand, unterzeichnet wurden. Der 4. Europäische Entwicklungsfonds für die Jahre 1975-1980, musste durch die vielen neu hinzugekommenen Staaten der AKP-Gruppe wesentlich aufgestockt werden. (Fellner 1994: 139-140, sowie Hammer 1995: 21-22)

Die Schaffung des Lomé-Abkommens war jedoch auch durch die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den 1970er Jahren begründet. Die Aufnahme Nigerias als bevölkerungs- und erdölreiches Land verschaffte der AKP-Gruppe aufgrund des, Anfang der 1970er Jahre, hohen Ölpreises, eine gestärkte Verhandlungsposition. Die Erfolge der OPEC ließen die Hoffnung gedeihen, dass auch für andere Basisprodukte wie Kakao, Kaffee und Bauxit ähnliche Preissteigerungen zu erzielen sein könnten. Diese Hoffnungen mussten jedoch bald begraben werden (Hammer 1995: 22-23): Die Öl-exportierenden Länder konnten zwar aufgrund der Förderdrosselung der OPEC ab 1973 enorme Exporteinnahmen durch den steigenden Rohölpreis einfah-

ren und auch jene AKP-Staaten, die auf den Export von Mineralien oder Agrarprodukte spezialisiert waren, profitierten einige Zeit von den hohen Preisen für Primärgüter, womit sie jedoch wiederum ihre steigenden Ausgaben für Rohöl kompensieren mussten. Die hohen Exporterlöse regten einige Regierungen der Entwicklungsländer gewissermaßen zu einem "Kaufrausch" an – die staatliche Beschäftigung wurde stark ausgebaut und ehrgeizige Investitionsprojekte in Angriff genommen. In einigen Fällen wurden auf Basis von zukünftig erwarteten Exporteinnahmen Kredite aufgenommen. Aufgrund des hohen Ölpreises und der damit in den Industrienationen einhergehenden allgemeinen Inflation, stiegen die Produktionskosten von verarbeiteten Industriegerügnissen und damit auch deren Preis. Um die steigenden Importkosten für eben jene Industrieprodukte und den Rückgang der Realeinkommen auszugleichen, nahmen viele AKP-Länder neue Kredite auf. Dies führte in den 1980er Jahren zur sogenannten Schuldenkrise, in welcher viele EL ihre Auslandsschulden nicht mehr bedienen konnten. (Lancester 2007: 35-36, sowie Raffer / Singer 2001: 126-128) (2.2.3 Neoliberalismus und Nachhaltigkeit) Bereits in den 1970er Jahren kam es aufgrund einer extrem lang anhaltender Trockenheit, vor allem in der USSR aber auch in anderen Weltregionen wie der Sahelzone, zu einer schwerwiegenden Nahrungs- und schließlich auch Hungerkrise: Moskau entschied sich, anstatt die inländische Konsumtion von Fleisch und Getreide zu drosseln, sein fehlendes Getreide auf dem Weltmarkt einzukaufen, was zu einem starken Preisanstieg, vor allem von Weizen und Mais, führte. (Lancester 2007: 36-37)

4.1.2.2 Die Lomé-Instrumente, Wirkungen und Kritik

Handel

Auf diesem Hintergrund der wirtschaftlichen Unsicherheit für die AKP-Staaten entstanden neue Instrumente der Zusammenarbeit und so sollte der Vertrag von Lomé den AKP-Staaten Handelsvorteile verschaffen, sie in ihrer Entwicklung stärken und stabilisieren. Basierend auf der neoliberalen Ansicht, wonach Handel ein Motor für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung ist, verpflichtete sich die EG beispielsweise in diversen Protokollen (Zucker-, Bananen-, Rindfleisch- und Rumprotokolle),

den, die entsprechenden Waren erzeugenden Ländern, bestimmte Mengen abzukaufen und zu importieren. Der Preis für die vorab vereinbarten Mengen, welcher häufig deutlich über dem Weltmarktpreis lag, schlug sich in erheblichen finanziellen Vorteilen für die ratifizierenden Länder nieder. (European External Action o.J.: online) Bei genauerem Hinsehen erwiesen sich diese Protokolle für die AKP-Staaten allerdings eher als Exporthindernisse, hätten sie doch bei Freihandel weit mehr nach Europa exportieren können, so *Thomas Hammer* 1995 in „Die Europäische Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden“. Mit einer Aufhebung der europäischen Importbeschränkungen und der Beendigung der Subvention der eigenen Produkte wäre den AKP-Agrarproduzenten weit mehr gedient, als mit festgeschriebenen Exportmengen. Die stark subventionierten europäischen Zuckerexporte drücken einerseits den Weltmarktpreis, konkurrieren stark mit den Exporten der AKP-Staaten und erschweren in Folge den Aufbau einer rohzuckerverarbeitenden Industrie vor Ort. Mit der so genannten Schutzklausel ist es der EG möglich, von dem Prinzip der Zoll- und Mengenfreiheit für Importe aus den AKP-Staaten abzuweichen, wenn diese der Wirtschaft eines Mitgliedsstaates „tiefgreifende Schäden“ zufügen könnten. Damit kann die EG aber auch verhindern, dass konkurrenzfähige Produkte wie z.B. Textilien aus den Ökonomien der AKP-Gruppe auf den europäischen Markt gelangen. In diesem Sinne, so Hammer, könnten diese Protokolle kaum als Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet werden, sondern werfen eher die Frage auf, inwiefern partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit ohne Eigeninteressen möglich ist. (Hammer 1995: 24-25)

Die Zollregelung die mit 1975 in Kraft trat, begünstigte Waren, mit Ursprung in den AKP-Ländern, durch Zoll- und Abgabenfreiheit. Trotz dieses präferenziellen Zollsysteems ist der Anteil der EU-Importe aus den AKP-Staaten immer weiter zurückgegangen. (Kappel 1999: 251) Nimmt man Afrika stellvertretend für die AKP-Gruppe und den Mittleren Osten, Asien und die Westliche Hemisphäre als Stellvertreter für die Nicht-AKP-Länder, zeigt Abbildung 12, dass der Anteil an Nicht-afrikanischen Importen in die EU seit 1976 stark gestiegen ist, während der Anteil an Importen aus der Afrika-Gruppe abnimmt. (Babarinde / Faber, 2003: 10)

	1976	1980	1985	1990	1995	2000
Africa	12,434	43,403	39,247	48,342	49,378	61,748
	3.50%	5.60%	5.90%	3.40%	2.60%	2.70%
Middle East	2,703	90,214	38,786	47,021	39,986	61,769
	0.70%	11.60%	5.80%	3.30%	2.10%	2.70%
Asia	10,212	25,781	25,723	81,723	143,465	212,101
	2.90%	3.30%	3.90%	5.80%	7.50%	9.30%
Western Hemisphere	9,520	26,117	24,861	36,566	43,988	49,744
	2.70%	3.40%	3.80%	2.60%	2.30%	2.20%

Source: *Direction of Trade Statistics*, Washington, D.C.: IMF, various years.

* excludes oil exporting countries for 1976

Abbildung 12: Importe in die Europäische Union (in US\$ und in Prozent), Babarinde / Faber, 2003: 10.

Die Handelspräferenzen für gewisse Produkte auf dem europäischen Markt war der Veränderung der Produktions- und Exportstruktur in Richtung Diversifizierung der industriellen Produktion nicht förderlich und so blieb die Produktion in den AKP-Staaten zu teuer, die Produktivität insgesamt verbesserte sich nur unzureichend und die Produktpalette der AKP-Gruppe blieb unausgewogen. *Robert Kappel* geht in seinem Artikel „Die entwicklungspolitischen Fehlleistungen von Lomé“ sogar so weit zu sagen, dass exportorientierte, verarbeitende Industrien von reformunfähigen Staaten richtiggehend behindert wurden und der präferenzielle Handel sich heute als eines der zentralen Entwicklungshemmnisse der meisten AKP-Staaten erweist. (Kappel 1999: 251 f.)

Versicherung gegen Rohstoffpreisrisiken

Der wohl bekannteste Mechanismus, welcher aus dem Vertrag von Lomé-I hervorgegangen ist, ist das STABEX-System (Stabilisation of Export Earnings), mit welchem die Exporterlöse bedeutender Agrarexportprodukte der AKP-Staaten bei Produktions- oder Preiseinbrüchen stabilisiert werden sollten. Seither konnten die AKP-Staaten im Vergleich zur asiatischen oder lateinamerikanischen Konkurrenz im Handel, der Rohstoffproduktion und dem -export von den speziellen Beziehungen zu Europa profitieren. Im Falle von Produktions- oder Preiseinbrüchen konnte ein Land Ausgleichszahlungen für den Exporterlösrückgang beantragen, jedoch nur, wenn es sich um ein

Produkt aus der 51 Agrarprodukte (Lomé IV) umfassenden Liste der zugelassenen Artikel handelte und der Exportanteil dieses Produktes bedeutend war. Primärgüter die der EU-Marktordnung unterliegen, wie die meisten Getreidesorten, Fleisch, Fisch und Zucker, also alle Produkte, die die Europäische Gemeinschaft selbst produzieren kann, waren von der Liste ausgenommen. Damit waren Produkte, die mit europäischen Erzeugnissen konkurrieren könnten, von vorherein vom STABEX-System ausgeschlossen. Es zeigte sich auch, dass STABEX die Exporterlöseinbußen bei Einbrüchen der Weltmarktpreise, gerade bei Produkten wie Kaffee und Kakao, niemals umfänglich ausgleichen konnte, da der Fonds damit überlastet war. (Hammer 1995: 23-24, sowie Wolf 1999: 296-297, sowie Europäische Kommission 2005: online) Hauptkritikpunkt an dieser Einrichtung war die Tatsache, dass STABEX der Idee der Diversifizierung und vertikalen Wertschöpfung diametral entgegenwirke. Nachdem es ausschließlich die Verluste aus der Förderung von unverarbeiteten Primärgütern wertmäßig absicherte, bestand kaum ein Anreiz zu deren Veredelung, sondern die einseitige Produktions- und Exportstruktur vieler AKP-Staaten wurde weiter zementiert. Im Rahmen der Verhandlungen zu Lomé IV drängten die AKP-Staaten darauf, verarbeitete Produkte, Erze aber auch Tourismus in die STABEX Liste aufzunehmen - der Verhandlungserfolg blieb jedoch aus. (Fellner 1994: 145-146, sowie Kappel 1999: 251-253)

Zumal STABEX-Transfers eine "Entwicklungshilfe ohne Lieferbindung" darstellten, also nicht konditioniert waren, waren diese Zahlungen in den AKP-Ländern besonders willkommen, da sie gewissermaßen einen Einkommenstransfer an die jeweilige Regierung darstellten. Bis 1990 wurden die ausgezahlten Mittel teilweise für andere Zwecke ausgegeben als vorgesehen und kamen den Bauern nicht, oder nur selten zu Gute. Erst ab der Laufzeit von Lomé IV hatte die EU eine stärkere Kontrolle über die Verwendung der Mittel. (Kappel 1999: 252-253)

Das bereits mit dem Lomé II-Abkommen eingeführte SYSMIN (Système minier) dagegen verfolgte nicht die Exporterlösstabilisierung, sondern die Erhaltung der Produktion und des Exportvolumens des Bergbausektors. Der Aufbau oder die Erneuerung der Infrastruktur für den Export mineralischer Rohstoffe konnte dann unterstützt

werden, wenn die Exporteinnahmen des betreffenden Staates zumindest 15 % aus dem Export eines mineralischen Produktes bestanden, oder wenn die Exporteinnahmen aus allen mineralischen Rohstoffen mindestens 20 % ausmachten. Wenn die Produktionskapazität aus wirtschaftlichen, technischen oder politischen Gründen um rund 10 % gesunken war, konnte um Hilfe aus dem SYSMIN-Fonds angesucht werden, der unter Lomé IV bei Erlösausfällen bis zu 575 Millionen ECU¹² zur Verfügung stellen konnte. (Hammer 1995: 23-24, sowie Kappel 1999: 253)

Wirtschaftliche Hilfe, finanzielle und technische Kooperation

Im Zuge der EWG-Gründung wurde auch der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) errichtet, um technische und finanzielle Hilfe zunächst für afrikanische Länder bereitzustellen. Der erste EEF für den Zeitraum 1959 bis 1964 belief sich auf 581,3 Mio. ECU und stellte hauptsächlich den frankophonen Staaten in Afrika Mittel für Infrastrukturprojekte zur Verfügung. (Fellner 1994: 154 f.) Während der Laufzeit von Lomé IV/2 (1995-2000) umfasste die gesamte Finanzhilfe der EU für die assoziierten Staaten bereits ein Volumen von 14,8 Mrd. ECU. (Kappel 1999: 253 f. sowie Kapitel 3.4 Die Finanzierung der EU-EZA) Die Förderung erfolgte in Form direkter Budgethilfen und Zuschüsse für Projekte und Programme sowie im Rahmen der von der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwalteten Investitionsfazilität in Form von Darlehen, Beteiligungen oder Garantien. Bei der Investitionsfazilität handelt es sich um einen revolvierenden Fonds, das bedeutet, dass die Rückflüsse aus den Finanzierungen in neue Vorhaben investiert werden, sodass die Fazilität finanziell tragfähig ist. Die Investitionsfazilität unterstützt hauptsächlich Projekte, die die Entwicklung privater Unternehmen sowie kommerziell betriebener öffentlicher Unternehmen fördern. Vorrang hatten Investitionen in die Infrastruktur und in den Finanzsektor, mit denen die Entwicklung der Privatwirtschaft vorangetrieben wurde. (Europäische Investitionsbank 2017: online)

Mit der Nahrungsmittelkrise wurde in den 1970er Jahren auch die nationale Selbstversorgung in den Lomé Vertrag aufgenommen und in den kommenden Jahren for-

¹² In heutiger Kaufkraft rund 442 Millionen Euro.

ciert. Eine gezielte Förderung des Agrar- und Industriesektors waren Ausdruck einer Strategie, die den ländlichen Raum, die darin lebenden Menschen und deren Subsistenzproduktion mehr in den Mittelpunkt der Anstrengungen rückte und der Kritik an der Hilfe durch Handel gegenüberstehen. Kleinere dörfliche Projekte wie Schulhäuser und Gesundheitszentren haben sehr wohl zu Verbesserungen der Lebensgrundlage für viele geführt und sind unter diejenige technische Zusammenarbeit der EG einzuordnen, die den unumstrittensten Punkt der Lomé-Verträge darstellen. (Hammer 1995: 26-27, sowie Kappel 1999: 253-254)

4.1.2.3 Resümee

Die Zahlen betrachtend lässt sich rückblickend feststellen, dass den meisten Ländern der AKP-Gruppe trotz (oder gerade wegen) Lomé und dem damit verbundenen präferenziellen Handelssystem nicht der erhoffte Fortschritt gelungen ist. In Sub-Sahara Afrika (SSA) lag das durchschnittliche Wachstum des Bruttonationalprodukts in den 1980er Jahren bei 1,7 % und bei 2,4 % in den 1990er Jahren. Das jährliche Bevölkerungswachstum jedoch lag je bei 2,9 % und 2,6 % und führte somit während beider Dekaden zu einem fallenden Pro-Kopf Einkommen. Die Anzahl der von akuter Armut betroffenen Menschen, das bedeutete, jener Menschen, die von weniger als 1 Dollar am Tag lebten, wuchs zwischen 1987 und 1998 um rund 75 Millionen, sodass am Ende des Millenniums 292 Millionen Menschen betroffen waren. Auch gemessen am Human Development Index, der Indikatoren wie Lebenserwartung und Bildung berücksichtigt, befindet sich ein Großteil der Sub-Sahara Afrika Staaten (SSA) unter den ärmsten der Welt: Während es Länder wie Mauritius, die Seychellen und andere pazifische Staaten bis zum Jahr 2000 unter die Top 100 im HDI Ranking geschafft haben, wiesen rund die Hälfte der afrikanischen AKP Staaten einen HDI Index von unter 0,5 auf. (Babarinde / Faber 2003: 12 f.)

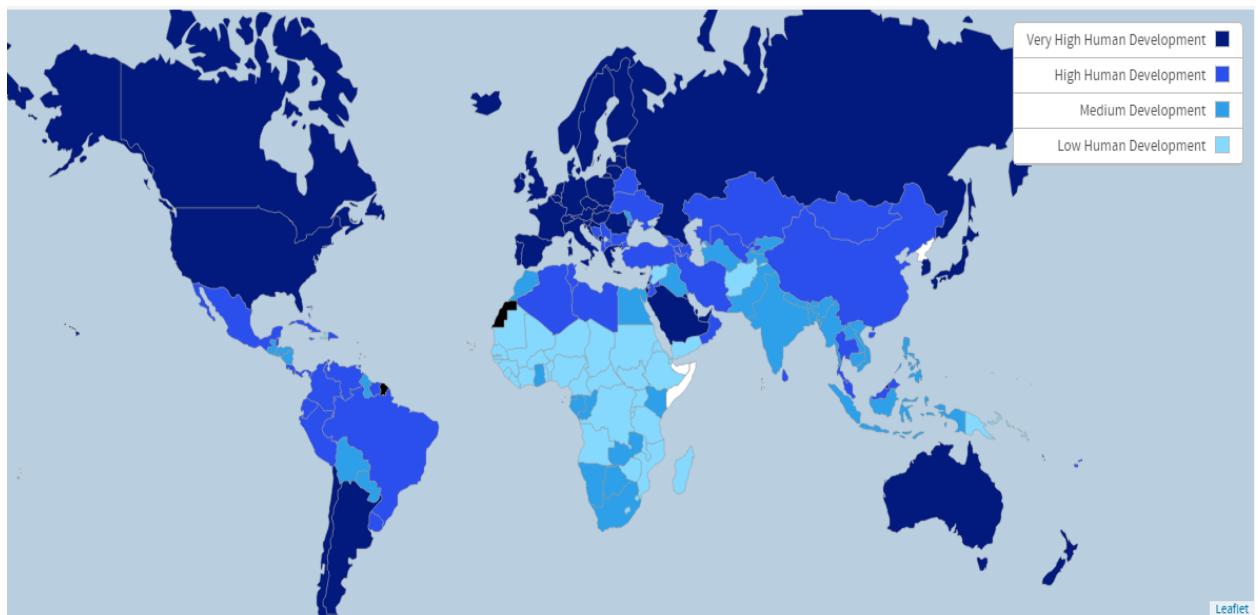


Abbildung 13: United Nations Development Programme: Human Development Reports 2017.

Kappel schreibt in seinem Beitrag im Journal für Entwicklungspolitik, dass das Problem der AKP-Staaten nicht der fehlende Marktzugang war oder ist, sondern die zu teure Produktion, die zu niedrige Produktivität, geringe Kenntnisse der Nachfragermärkte, die schwach entwickelte Produktpalette und die Behinderung der exportorientierten, verarbeitenden Industrie durch reformunfähige Staaten. Er kritisiert weiter, dass das STABEX-Subventionssystem auf den ersten Blick als sinnvolles Instrument zum Ausgleich von Erlösminderungen gesehen werden kann, langfristig jedoch auch negative Wirkungen im Sinne der Verfestigung einer einseitigen Außenhandelsstruktur hatte. Monokulturen und die de facto Bestrafung von Produzent/innen, die durch eine Diversifizierung ihrer Produktpalette der Abhängigkeit entgehen wollten, waren die Folge. STABEX war auf einen gewissen Plafond begrenzt und konnte somit extreme Erlöseinbrüche niemals zur Gänze auffangen. Agrarprodukte, die durch die EG-Marktordnung gestützt werden, waren außerdem von der Regelung ganz ausgenommen. Überdies stellten STABEX-Zahlungen einen de facto direkten Einkommenstransfer an die Regierung des betroffenen Staates dar. (Kappel 1999: 247-256)

Anhand der historischen Entwicklung der heutigen AKP-Staaten, von deren Kampf um ihre politische Unabhängigkeit, welche in den 60er und 70er Jahren zumeist offi-

ziell zum Erfolg führte, über den Vertrag von Yaoundé bis Lomé lässt sich klar die Wandlung einer Herrschaft mittels Zwang und Gewalt (Aktionsmacht nach Popitz), hin zu einer hegemonialen Herrschaftsform, welche sich instrumenteller, autoritativer und vor allem datensetzender Macht bedient, feststellen. Die europäischen Staaten verfolgten nach Ende der kolonialen Herrschaft vor allem das Ziel, den Zugang zu notwendigen Ressourcen zu erhalten und bedienten sich hierzu des Konzepts der Entwicklungshilfe, in Folge - um die Partnerschaftlichkeit zu betonen - der Entwicklungszusammenarbeit. Die Aussicht auf monetäre Transfers in Kombination mit der Darstellung einer glaubhaften Gefahr im Falle der Unterlassung ebenjener, haben zur willentlichen Folgebereitschaft bis hin zur Unterwerfung der AKP-Staaten geführt. Die Notwendigkeit von Entwicklungshilfe bzw. -zusammenarbeit erzeugte spätestens in den 1960er Jahren einen breiten Konsens in der europäischen, aber auch in den „zu entwickelnden“ Gesellschaften und stellte den Ausgangspunkt für die Schaffung unzähliger Instrumente und Maßnahmen dar, welche eine Entwicklung des „unterentwickelten Südens“ nach dem Vorbild des sowohl wirtschaftlich, als auch kulturell „überlegenen“ Europas zum Ziel hatten.

Im Falle von Lomé könnte man behaupten, dass einige dieser Instrumente, welche (nachhaltige) Entwicklung garantieren sollten, nicht zu Ende gedacht wurden. So hemmten Handelspräferenzen, welche eine Bevorzugung für Produkte aus den AKP-Staaten darstellen sollten, letztendlich eine Produktdiversifizierung bzw. die Veredelung zu komplexeren, weniger leicht zu imitierenden Produkten, welche einen tatsächlichen Handelsvorteil hätten schaffen können. Sie hemmten die Bestrebungen oder gar das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Schaffung einer eigenen verarbeitenden Industrie um als „gleichwertiger Player“ auf dem Weltmarkt wahrgenommen zu werden. Die auflagenfreien Transfers für Erlösausfälle über den STABEX- und SYSMIN-Mechanismus, deren Verwendung meist nicht nachgewiesen werden musste, haben oftmals zu missbräuchlicher Verwendung oder gar der Herausbildung von Klientelstrukturen zwischen den Eliten der AKP-Staaten und der Europäischen Kommission geführt.

Man könnte allerdings auch die Behauptung aufstellen, dass diese Begleiterscheinungen der eingesetzten entwicklungspolitischen Instrumente unter Lomé von Seiten der Europäischen Gemeinschaft bewusst in Kauf genommen wurden. Denn wie sonst ließe sich das Paradoxon erklären, dass Europa bspw. durch die stark subventionierten Agrarprodukte laufend einen Überschuss produziert, der wiederum die Weltmarktpreise drückt und den kleinen, lokalen Produzent/innen in den AKP-Staaten kaum eine Chance lässt gewinnbringend zu verkaufen, während gleichzeitig Milliardenbeträge aus dem EEF in ländliche Entwicklung der AKP-Staaten investiert werden? Europa hat es geschafft, sowohl innerhalb als auch in den AKP-Staaten, einen Konsens über das vorherrschende politische und ökonomische System zu erzeugen und das „Geber-Prinzip“ zu etwas Natürlichem, Unveränderlichem und Unverhandelbarem zu machen. Gleichzeitig behält es jedoch innerhalb der Beziehung mit den AKP-Staaten das Monopol über die Technologie und den dafür notwendigen Zugang zu natürlichen Ressourcen und über die datensetzenden globalen Finanzinstitutionen. Da die Bestimmungen von Lomé letztendlich durch die WTO, welche einen freien Welthandel propagiert, als nicht mit deren Prinzipien und Regelungen vereinbar bewertet wurden, wurde der Vertrag in Folge durch das Cotonou-Abkommen abgelöst, die ungleichen Machtstrukturen zwischen den Vertragspartnern jedoch sind geblieben.

5 Der Wendepunkt in den EU-AKP Beziehungen: Das Abkommen von Cotonou (2003-2020)

5.1 Das Abkommen von Cotonou und dessen Hintergründe

Wie in Kapitel 4 bereits dargelegt, zählte bei Ablauf von Lomé IV mehr als die Hälfte der AKP-Gruppe immer noch zu den ärmsten Ländern der Welt. Rund 45 % der Bevölkerung von Sub-Sahara Afrika und nahezu 40 % der karibischen Bevölkerung lebten im Jahr 2000 unterhalb der durch die Weltbank festgesetzten Armutsgrenze von 1 Dollar pro Tag (heutiger Stand: 1,90 Dollar pro Tag). (Babarinde / Faber 2003: 11f.) Ab Oktober 1998 begann die EU mit der bis dahin auf 71 Staaten angewachsenen AKP-Gruppe über die künftige Zusammenarbeit nach Auslaufen des Lomé Abkommens im Jahr 2000 zu verhandeln. (Molt 1999: 257 ff. sowie Stöckl-Pukall 1999: 277 ff.)



Abbildung 14: Mitglieder des EU-AKP-Partnerschaftsabkommens, Stand 2016, Universität Bonn 2016: 3)¹³

Eines der Hauptziele war, das neue Vertragswerk so zu gestalten, dass die finanziellen Mittel künftig in jene Länder gelenkt werden, in denen eine nachhaltige Wirkung der Mittel am wahrscheinlichsten ist. Dies bedeutete eine Abkehr vom Prinzip fester

¹³ EU: Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Great Britain, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxemburg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden

Africa: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Comoros, Democratic Republic of the Congo, Djibouti, Equatorial Guinea, Eritrea, Ethiopia, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Ivory Coast, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Republic of the Congo, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, South Africa, Tanzania, Togo, Uganda, Seychelles, Somalia, Sudan, Swaziland, Zambia, Zimbabwe

Caribbean: Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba (did not sign the 2000 Cotonou Agreement), Dominica, Dominican Republic, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago

Pacific: Cook Islands, Timor-Leste, Fiji, Kiribati, Marshall Islands, Federated States of Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, Vanuatu

Mittelzusagen für einzelne AKP-Staaten. In den Verhandlungen sollten die Lehren aus den negativen Erfahrungen der bisherigen europäischen Entwicklungszusammenarbeit gezogen werden. Der zuständige Kommissar Professor *João de Deus Pinheiro* räumte damals ein, dass die vergangenen 42 Jahre der Zusammenarbeit mit Afrika weitgehend erfolglos geblieben waren und dessen Anteil an der Weltwirtschaft stetig abgenommen habe. Auch eine Evaluierungsstudie der Europäischen Kommission formulierte dies 1998 ähnlich: *“The impact of the EC-AID Programme on poverty seems to have been limited. The Structural Adjustment Support Programmes has produced mixed results in terms of poverty and growth and much project aid had a limited impact.”* Die Kritik an ihrer Afrika-Hilfe veranlasste die Kommission sich mit ihren Vorschlägen zur Neuverhandlung des Lomé-Vertrages eng an die von den internationalen Finanzinstitutionen, der OECD und den wesentlichen bilateralen Gebbern formulierten Grundsätze anzulehnen. Verantwortliche Staatsführung (Good governance) und politische Stabilität lauteten die Schlagworte, die die Basis für wirtschaftliche Entwicklung bzw. selbsttragende Entwicklungsprozesse darstellen sollten. Das beinhaltete die Forderungen nach einer Marktwirtschaft, transparenten Wettbewerbsregeln, einer gesunden Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik und Schutz des Privateigentums. Nach Ansicht der Kommission würden sich all diese Ziele nur in einem stabilen politischen Umfeld realisieren lassen, das bedeutete unter Wahrung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. (Molt 1999: 257 ff. sowie Stöckl-Pukall 1999: 277 ff.)

Mit der Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens am 23. Juni 2000 schien eine mehr als dreißigjährige Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten in eine dauerhafte Form gebracht worden zu sein, ausgerichtet auf das immer gleiche Ziel: die Bekämpfung und letztendlich die Beseitigung der Armut durch nachhaltige Entwicklung und allmähliche Integration der AKP-Staaten in den Weltmarkt. (Artikel 1, Absatz 2 des Cotonou-Abkommens) Gemäß Artikel 95, Absatz 1 ist für das Abkommen ein Zeitraum von 20 Jahren vorgesehen, welcher eine neue Stabilität gewährleisten und das gegenseitige Vertrauen stärken sollte. Die Tatsache, dass fünfjährige Revisionsperioden eingeplant wurden, entspricht dem Bedürfnis, flexibel auf ein sich

änderndes internationales Umfeld reagieren zu können. (Nickel 2012: 7) Auch in der Fortführung des EU-AKP-Vertrages und der Neuausrichtung der Rahmenbedingungen lässt sich dessen Bildung auf einen moralischen Block und die Ausübung autoritativer Macht beobachten. Die Europäische Union führt ihre hegemoniale Herrschaft mittels Konsensschaffung über die Unabdingbarkeit politischer Stabilität, Good Governance, Einhaltung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Schutz des Privateigentums als Voraussetzung für eine aufholende Entwicklung fort. Die starke Betonung der Partnerschaftlichkeit, welche im folgenden Kapitel behandelt wird, kann als „Zugeständnis der herrschenden Gruppe, unter Wahrung der eigenen Interessen, gegenüber der subalternen Gesellschaft“ (nach Gramsci) verstanden werden.

5.2 Die zentralen Punkte des Cotonou-Abkommens und deren Bedeutung für die afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten

5.2.1 Politische Zusammenarbeit und Partnerschaft

In gewisser Weise stellt das Abkommen von Cotonou eine Fortführung des Geistes von Lomé dar, indem das zentrale Ziel das gleiche geblieben ist: Die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der AKP-Staaten. (Präambel des CPA) Artikel 1 zufolge verfolgt das Konzept der Partnerschaft vor allem *“the objective of reducing and eventually eradicating poverty, consistent with the objectives of sustainable development and the gradual integration of the ACP countries in the world economy”*. Trotz der Tatsache, dass das Cotonou Abkommen die politische Dimension der Beziehungen zu stärken versucht indem es globalen Themen wie Migration und Klimawandel inkludiert, lässt der Wortlaut des Artikel 1 erkennen, dass das Abkommen vornehmlich ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit bleibt. (Bossuyt et. al. 2016: 2 f.)

Titel 2, Artikel 9 des Vertrages regelt die politische Dimension der Partnerschaft, hebt dabei die Achtung der Menschenrechte, die Grundsätze der Demokratie und des Rechtsstaates als Basis für die Zusammenarbeit hervor. Bei groben Verstößen gegen diese Vertragsbestandteile ist die Einleitung eines Konsultationsverfahrens vorgesehen, (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000: Cotonou Abkommen Artikel 9) welche in Artikel 96 der Schlussbestimmungen näher erläutert werden:

„Ist die eine Vertragspartei trotz des zwischen den Vertragsparteien regelmäßig geführten politischen Dialogs der Auffassung, dass die andere Vertragspartei eine Verpflichtung in Bezug auf die Achtung der Artikel 97 Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze oder das Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 9 nicht erfüllt hat, so unterbreitet sie, abgesehen von besonders dringenden Fällen, der anderen Vertragspartei und dem Ministerrat alle zweckdienlichen Informationen für eine gründliche Prüfung der Situation [...].“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000: Cotonou Abkommen Artikel 96)

Ein konkretes Beispiel der Einleitung eines solchen Konsultationsverfahrens lässt sich anhand von Guinea-Bissau festmachen. 2010 befahl der stellvertretende Generalstabschef der Armee von Guinea-Bissau, António Indjai, eine Meuterei, bei der der Generalstabschef und der Ministerpräsident festgenommen wurden. Die EU verurteilte dieses Vorgehen und forderte die Regierung auf, die demokratische Normalität wiederherzustellen. Nach der „Verstärkung des politischen Dialogs“ mit der Regierung stellte man fest, dass diese nicht in der Lage sei, der Aufforderung der EU nachzukommen und die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen. 2011 kam der Rat überein, die Regierung von Guinea-Bissau um Konsultationen zu ersuchen. Unter anderem die Afrikanische Union und die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) wurden eingeladen, als Beobachter an den Konsultationen teilzunehmen. Die Entwicklungszusammenarbeit wurde bis zum Abschluss der Konsultationen ausgesetzt. Als der Rat die Konsultationen für abgeschlossen erklärte, legte er eine Reihe von Maßnahmen für die schrittweise Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Land fest. Nach der alle 6 Monate stattfinden-

den Überprüfung der Fortschritte von Guinea-Bissaus Reformprozess sollten die EU-Entwicklungshilfeleistungen schrittweise wiederaufgenommen werden. Angesichts der Verschlechterung der Lage in Guinea-Bissau bis hin zu einem Staatstreich im April wurden die Maßnahmen 2012 für ein Jahr verlängert. Nachdem in dem Land 2014 letztlich freie Wahlen durchgeführt wurden, setzte der Rat die Maßnahmen zur Begrenzung der Zusammenarbeit mit Guinea-Bissau 2014 aus. Der ursprüngliche Beschluss wurde im März 2015 endgültig aufgehoben. (Europäischer Rat 2018/2: online)

Das Cotonou Abkommen sieht eine Verpflichtung zur verantwortungsvollen Staatsführung als wichtige Grundlage der Partnerschaft. In schweren Fällen von Korruption sind ebenfalls Konsultationsverfahren vorgesehen. Darüber hinaus enthält das Abkommen Bestimmungen über einen intensiven politischen Dialog bezüglich Fragen, die von beiderseitigem Interesse sind, wie beispielsweise der Waffenhandel und Rüstungsausgaben, organisiertes Verbrechen, Konfliktprävention und erstmals findet auch die Migrationsthematik (Artikel 13) in einem Abkommen Berücksichtigung. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Cotonou Abkommen Artikel 9-13)

Im Artikel „Is the EU's Governance 'Good'? An assessment of EU governance and its partnership with ACP states“, aus dem Jahr 2010 kritisieren die Autor/innen *Slocum-Bradley* und *Bradley* die Praxis dieser Konsultationsverfahren. Obwohl diese Bestimmung so formuliert ist, dass sich beide Vertragspartner darauf berufen können, hat bislang nur die EU diese Möglichkeit genutzt. Alle 14 bisher eingeleiteten Konsultationsverfahren nach Artikel 96 fanden aufgrund von Verstößen der AKP-Staaten statt. Trotz vieler offensichtlicher Verstöße gegen die Inhalte der Artikel 96 und 97 des Cotonou Abkommens, wie beispielsweise die Verletzung der Menschenrechte von Migrant/innen aus den AKP-Staaten in der EU, die Verschiffung von Giftmüll auf in der EU registrierten Schiffen, sowie Fälle von Betrug und Korruption in EU-Institutionen und in EU-Mitgliedsstaaten, hat die AKP-Gruppe die EU noch nie zu Konsultationen aufgerufen. „*It could be argued that the provision to allow either of the parties to the Cotonou Agreement to call for consultations is in fact misleading, since*

the ACP group does not have the means to impose „appropriate measures“ as defined in Article 96.“ (Slocum-Bradley / Bradley 2010: 36 f.) Was die Autor/innen hier als fehlende „means“ bezeichnen, kann sich sowohl auf die fehlenden Verwaltungsstrukturen bzw. Organisationskraft der AKP-Staaten für ein solches Konsultationsverfahren beziehen, als auch auf die unterlegene Machtposition der Staatengruppe gegenüber dem „Geberblock“ der Europäischen Union. Die staatliche, bzw. in diesem Fall internationale Autorität der AKP-Staaten würde für ein solches Verfahren möglicherweise nicht ausreichen, da sie in keiner der 4 Machtformen nach Popitz glaubhaft genug agieren könnten.

Der globale Kontext der Entwicklungshilfe hat sich seit den 90er Jahren radikal verändert. Dies zeigt sich im Cotonou-Abkommen insbesondere an der starken Bindung der Entwicklungshilfe an politische Konditionalität. Die Höhe der ODA wurde zunehmend vom Grad der Einhaltung der Menschenrechte, „guter Regierungsführung“ und demokratischer Entwicklung abhängig gemacht, wobei Erfahrungen zeigen, dass die Förderung der Menschenrechte sich in der Realität bisher auf die Abhaltung von Wahlen beschränkte, unabhängig davon, ob eine echte Demokratisierung des AKP-Staates stattfand oder nicht. Die Einhaltung „westlicher“ Werte und Prinzipien wird als grundlegendes Element für einen erfolgreichen Entwicklungsprozess gesehen und kann bei groben Verstößen sogar zur Aussetzung der EU-Beihilfen führen. (Hurt 2003: 171 f.) An dieser Stelle ist der Einsatz autoritativer Macht erkennbar. Die Europäische Union positioniert sich hier klar als in den Prinzipien der Staatsführung und den Regeln des Zusammenlebens überlegen und bringt diese als Voraussetzung für eine Entwicklung und Wachstum nach „westlichem Vorbild“ ins Spiel.

Für viele Kritiker/innen steht daher fest, dass auch das Konzept der „Partnerschaft“ im Cotonou Abkommen nicht dazu geeignet ist, ungleiche Machtverhältnisse zwischen Geber- und Empfängerländern zu verändern. Vielmehr sei der Diskurs ein rhetorisches Mittel, um die Fortführung der materiellen Ausbeutung und des ungleichen Tausches zu verschleiern. Der globale Kontext würde ein Ende dieser „bevormündenden“ Beziehung gar nicht zulassen da „*not only has the international leverage of African leaders been drastically diminished in the globalizing post-Cold War world,*

they now sail in the largely uncharted waters of eroding norms of sovereignty, dwindling Western concerns with Africa's poverty, a vacuum of ideological visions and the growing power of external non-state actors such as multinational corporations, non-governmental organisations, crime syndicates and CNN.“ Die Frage, wie in solch einem Milieu eine gleichberechtigte Partnerschaft entstehen solle, bleibe offen, so Taylor im Magazin Third World Quarterly. (Taylor 2010: 55)

Ideen, wie jene der „westlichen Werte“ aus Voraussetzung für eine gelungene Entwicklung, werden dann hegemonial, wenn die Akteur/innen sie als Teil des „gesunden Menschenverstandes“ annehmen und sie in den Prozess der Problemdefinition aufnehmen. (Hurt 2003: 163) Die Sprache des Cotonou-Abkommens vermischt - wiederum in Anlehnung an Gramscis Definition von Hegemonie - geschickt die Idee des Konsenses und des Zwangs. Die Zustimmung der AKP-Staaten wird durch die Begriffe „Dialog“, „Partnerschaft“ und „eigene“ Entwicklungsstrategien erreicht. Der Zwang findet sich in den Verhandlungen zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPAs), welche in Kapitel 5.2.3 näher erläutert werden, als auch in den regelmäßigen Überprüfungen der Einhaltung der politischen Auflagen als Voraussetzung für den Erhalt von Entwicklungshilfegeldern.

Wenn Entität A (staatliche oder regionale Organisation) gegenüber Entität B positive oder negative (wirtschaftliche) Sanktionen wie den Entzug der Mittel für Entwicklungshilfe einsetzt, wird gezielt instrumentelle Macht ausgeübt, das Verhalten der AKP-Staaten gesteuert und eine permanente Unterwerfung herbeigeführt, so Angelo Sepos im Journal of Political Power. Andere Beispiele für diese Dimension der Macht in Form von wirtschaftlichen Sanktionen finden sich in internationalen Beziehungen sehr häufig, wie beispielsweise die EU-Wirtschaftssanktionen gegen Syrien oder den Iran. (Sepos 2013: 265)

5.2.2 Entwicklungszusammenarbeit

Eine andere zentrale Veränderung, die das Abkommen von Cotonou mit sich bringt, ist die starke Betonung der Mittelzuweisung anhand des Bedarfs einerseits, sowie anhand der erbrachten Leistung andererseits. Im Unterschied zu Lomé, als den AKP-

Staaten für jeweils fünf Jahre feste Mittelzuweisungen erteilt wurden, sollte nun unter Cotonou (Babarinde / Faber 2003: 20) „*die Leistung objektiv und transparent anhand folgender Parameter bewertet [werden]: Fortschritte bei der Durchführung institutioneller Reformen, Leistung des Landes bei der Nutzung der Ressourcen, effiziente Durchführung der laufenden Maßnahmen, Eindämmung oder Besiegung der Armut, Maßnahmen der nachhaltigen Entwicklung [...]*“ (Cotonou Abkommen, Anhang 4, Artikel 3, Absatz b.) Artikel 5 im Anhang des Abkommens sieht regelmäßige operationale Prüfungen des Nationalen Richtprogramms (NIPS – National Indicative Programmes) vor, welches die AKP-Staaten auf Grundlage ihrer Prioritäten und Entwicklungsziele entwerfen. „*The Community may revise the resource allocation in the light of current needs and performance of the ACP State concerned.*“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Cotonou Abkommen, Anhang 4, Artikel 5)

Artikel 61 des Abkommens sieht vor, dass für die Entwicklungsfinanzierung u.a. zur Durchführung spezifischer Projekte und Programme, sowie zur Kreditvergabe und für Haushaltsschüsse hauptsächlich der Europäische Entwicklungsfonds, sowie die Eigenmittel der Europäischen Investitionsbank und gegebenenfalls Mittel aus dem Haushalt der EG zur Verfügung stehen. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Cotonou Abkommen, Artikel 61) Der 11. EEF, der 2013 verabschiedet wurde, läuft von 2014 bis 2020 und ist mit insgesamt 30,5 Mrd. Euro (Österreichischer Beitrag: rund 2,39 %) ausgestattet, wovon wiederum 24,37 Milliarden den regionalen Richtprogrammen zugewiesen werden. Die Summe von 3,59 Milliarden ist für die AKP-interne und interregionale Zusammenarbeit vorgesehen und rund 1,13 Milliarden Euro werden der EIB zur Finanzierung der Investitionsfazilität bereitgestellt. Der Restbetrag ist für die Ausgaben der Kommission im Zuge der Abwicklung der Programmierung und Durchführung des 11. EEF vorgesehen. (Europäische Kommission 2013, Artikel 1-3: online; siehe ebenso Kapitel 3.4 Die Finanzierung der EU-EZA)

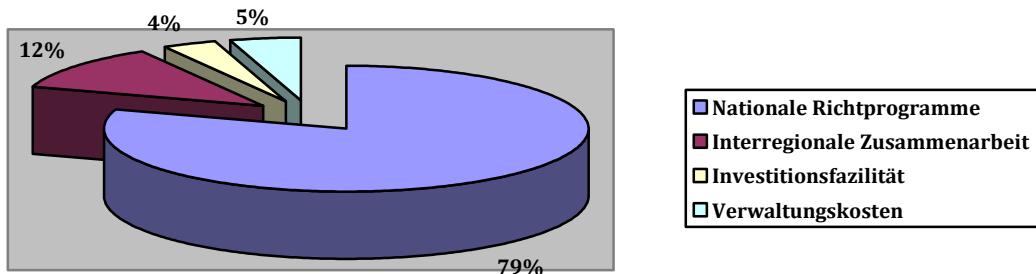


Abbildung 15: Der 11. Europäische Entwicklungsfonds: Eigene Darstellung.

Die Investitionsfazilität wird als Fonds verwaltet und soll privatwirtschaftliche Projekte, sowie kommerziell betriebene Vorhaben des öffentlichen Sektors mit Darlehen, Garantien und einer Reihe von Risikokapitalinstrumenten unterstützen. Dabei werden Investitionen in die Privatwirtschaft als die treibende Kraft und „Katalysator“ für die Verringerung bzw. Beseitigung der Armut gesehen. (Europäische Investitionsbank 2003: online sowie Cotonou Abkommen Anhang II, Art. 2) Der EIB-Präsident *Philippe Maystadt* hob bei seiner Ansprache zur Einrichtung der IF in Luxemburg die Schlüsselrolle privater Unternehmer/innen im Entwicklungsprozess hervor: „*Die verstärkte Mitwirkung des Privatsektors wird den Lebensstandard anheben und neue Arbeitsplätze schaffen.*“ (Europäische Investitionsbank 2003: online) Die starke Einbindung nichtstaatlicher Akteur/innen und speziell die Aufwertung der Rolle der Privatwirtschaft ist einer der Eckpfeiler des Cotonou-Abkommens. Unterstützung sollen insbesondere jene Staaten erhalten, welche die „*Erzielung gesamtwirtschaftlichen Wachstums und gesamtwirtschaftlicher Stabilität durch eine disziplinierte Steuer- und Währungspolitik, die zum Rückgang der Inflation, zur Verbesserung der Außenhandelsbilanz [...] führt*“ und „*die Umsetzung einer Strukturpolitik, mit der eine Stärkung der Rolle der verschiedenen Akteure, vor allem der Privatwirtschaft [...]*“ anstreben. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Cotonou Abkommen, Artikel 22)

Die Tatsache der Begrenztheit der substantiellen Demokratisierung in einer Reihe von AKP-Staaten und die Spannungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft, sowohl in autoritären als auch in Staaten mit formaler demokratischer Glaubwürdigkeit, ver-

anlasste die EU dazu, die Frage eines „förderlichen Umfelds“ für die Zivilgesellschaft zu einer ihrer politischen Prioritäten zu erheben. (Bossuyt et.al. 2016: 90) Die Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteur/innen und deren direkte Ausstattung mit Finanzmitteln sei durchaus zu begrüßen, wenn sie der Schaffung demokratischer Strukturen dient, so Stephen Hurt in *Third World Quarterly*. Allerdings bestehe dabei die Gefahr, die wirtschaftliche Dimension des Staates zugunsten neoliberaler Politik zu beschneiden und wesentliche Dienstleistungen wie Gesundheit, Bildung und Verkehr in immer größerem Ausmaß von privaten Geber/innen bereitstellen und somit auch steuern zu lassen. (Hurt 2003: 173)

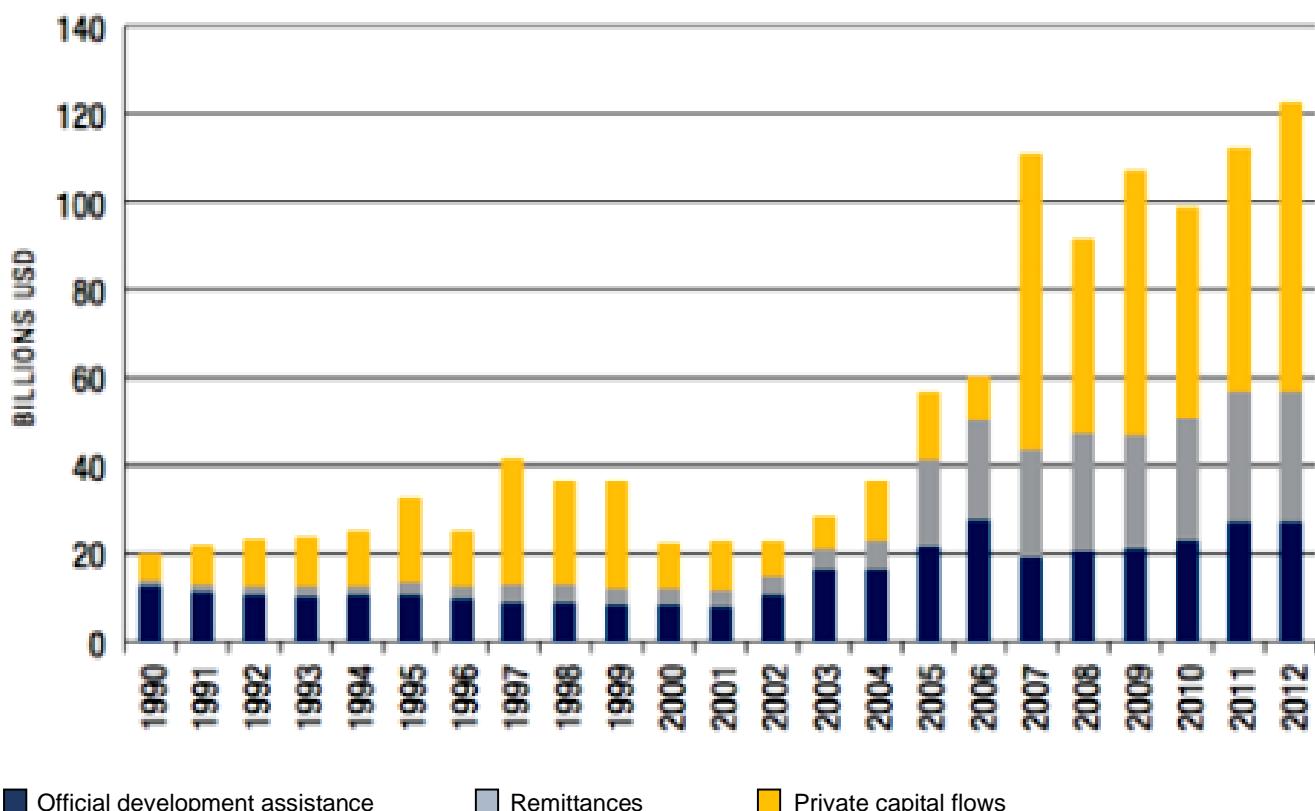


Abbildung 16: Sub-Saharan Africa: aid and other external flows (1990-2012, in USD billions); (Bossuyt et.al. 2016: 143)

Überdies liege ein „Teilen des Kuchens“ vielerorts nicht im Interesse der herrschenden Eliten. In Ländern mit schwachen Regierungssystemen würde auch weiterhin sichergestellt werden, dass die mit den Machthaber/innen verbundenen klientelisti-

schen Netzwerke die Begünstigten der EU-Hilfsprogramme bleiben. Dieses Phänomen ließe sich auch bei Unterstützungsprogrammen für die Privatwirtschaft beobachten, so *Jean Bossuyt* im Policy and Management Report „The future of the ACP-EU relations“. (Bossuyt et.al. 2016: 90 f.)

„[...] African elites [...] may see vast and direct benefits [...] as a way to empower their privileged position in society, despite the fact that they recognize that [agreements like Cotonou] do not meet the development needs of the wider African population. Studies indeed indicate the active role the African elites have played, in close cooperation with elites of the North, in advancing the process of capitalist expansion and neoliberal economic models in Africa through international institutions. (e.g. World Bank, WTO, IMF, EU etc.) [...] the developing world's elites have been inexorably drawn into this process, with the leading capitalist groups in the Third World having trans-nationalized by integration into global circuits of accumulation through a variety of mechanisms, ranging from subcontracting for global corporations, the purchase of foreign equity shares, mergers with corporations from other countries, joint ventures and increasing foreign direct investment (FDI) abroad of their own capital.“ (Sepos 2013: 271 f.)

Christian Zeller, Oberassistent am Geografischen Institut der Universität Bern, sieht die Bewegungen der Direktinvestitionen, welche rund 57 % der privaten Kapitalflüsse ausmachen, als Ausdruck der ungleichen Entwicklung des Kapitalismus und die räumlich ungleiche Entwicklung von Staaten und Regionen als Grundlage um sogenannte Surplus-Profite zu erzielen. „*So wie die Verschuldung über Kredite seit den frühen 1980er Jahren einen Kapitalabfluss aus den aufstrebenden und peripheren Ländern zu den Finanzinstitutionen in den Metropolen bewirkte, so lösen die heutigen Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen einen andauernden Transfer von Kapital zu den transnationalen Konzernen und zu den Pensions- und Investmentfonds aus, dessen Tragweite erst zeitverzögert erkennbar sein wird. Die Entwicklungsländer sind bereits Kapitalexportore in den Rest der Welt.*“ (Zeller 2007: 126)

Er kritisiert, dass die Motive für Direktinvestitionen im Wesentlichen auf das Motiv des Zugangs zu Ressourcen und Rohstoffen und die Rationalisierung der Produktion durch billige Arbeitskräfte im globalen Süden zurückzuführen sind. Dies werde besonders deutlich, wenn Konzerne um die Konzessionen zur Ausbeutung von Energieressourcen und Bodenschätzen buhlen und nunmehr zum Kauf oder gar zur „räuberischen“ Aneignung von Wasser schreiten und sich die Kontrolle über Basisdienstleistungen, welche der Staat bereitstellen sollte, verschaffen. Die ungleiche Entwicklung von Regionen, die oftmals ökologischen Verwüstungen ausländischer Investor/innen, verbunden mit wenigen Wachstumspolen und weiten marginalisierten Gebieten geht mit enormen urbanen Konzentrationen von Menschen einher, die auf der Flucht vor ihrer Misere in die Städte ziehen, oder auf der Suche nach Arbeit ihre Heimat verlassen müssen. Direktinvestitionen, speziell zum Zweck der Privatisierung, bewirken also keineswegs immer einen Entwicklungsschub. (Zeller 2007: 126, sowie 134-138)

Die Europäische Union nutzt ihre internationale politische und ökonomische Verhandlungsmacht um eine möglichst förderliche Grundlagen für das eigene außenpolitische und -wirtschaftliche Handeln zu schaffen und beruft sich dabei auf multilaterale Handelsvereinbarungen, insbesondere auf jene der WTO, an denen sich auch das Abkommen von Cotonou orientiert. Auf Basis dieser Vereinbarungen werden die AKP-Staaten quasi dazu genötigt, die rechtlichen Barrieren für Auslandsinvestitionen zu Gunsten der Finanzierung von „Entwicklung“ abzubauen und gemäß „internationalen Standards“ (geschaffener Konsens) zu restrukturieren. Dass diese zwangsweise Öffnung der Märkte die Privatisierung öffentlichen Eigentums, den Raubbau an natürlichen Ressourcen, Umsiedlungen ganzer Landstriche bzw. eine „Enteignungsökonomie“, wie Christian Zeller es nennt, nach sich ziehen kann, wird dabei in Kauf genommen. Die EU hat sich seit der Flüchtlingsbewegung 2015/16 dem Kampf gegen Fluchtursachen verschrieben und betont, Stabilität und Frieden fördern zu wollen, um für junge Menschen eine Perspektive in ihren Heimtändern zu schaffen. Um dieses Ziel jedoch ernsthaft und auch nachhaltig zu verfolgen, müssten auch die ökonomischen und ökologischen Schäden, welche durch völlig unkontrollierte Privatinvestitionen in den AKP-Staaten entstehen können, mitbedacht werden.

Im Abkommen von Cotonou wird neben der Bedürftigkeit der Aspekt der „Leistung“ sehr stark in die Entscheidungen über die Mittelzuweisung mit einbezogen. Das Festmachen dieser „Entwicklungsleistung“ anhand von - durch europäische Expert/innen - festgelegte Indikatoren, stellt meiner Ansicht nach erneut ein klares Zeichen instrumenteller Macht dar. Ohne die individuelle Einbindung lokaler Entscheidungsträger/innen, der Zivilgesellschaft, Vertreter/innen von NGOs oder dergleichen wird ein universeller Leistungskatalog erstellt, den es für die AKP-Staatengruppe zu erfüllen gilt. Institutionelle Reformen nach Vorbild des globalen Nordens und eine effiziente Durchführung der verordneten Programme sind zwei der Kriterien, um weiterhin ODA erhalten zu können. Instrumente, wie der Grad der Erfüllung dieser Kriterien zu messen sei, bleibt das Cotonou-Abkommen jedoch schuldig.

5.2.3 Handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit

5.2.3.1 Die neue Handelsregelung

Die Gestaltung der Handelsbeziehungen der EU zu externen Handelspartnern kann insgesamt in drei Kategorien eingeteilt werden. Mit den meisten Industrienationen im globalen Norden unterhält die EU nach den Grundprinzipien der WTO Handelsbeziehungen, die auf Wechselseitigkeit und Nichtdiskriminierung aufgebaut sind und einen kontinuierlichen Abbau von Handelshemmissen zum Ziel haben. Eine zweite Kategorie von Ländern im Außenhandelsregime der EU sind jene Entwicklungsländer, die Teil des Allgemeinen Präferenzsystems (GSP)¹⁴ sind, aber keinem anderen zusätzlichen Handelsabkommen angehören. Diese Länder, vor allem in Süd- und Ostasien, im Mittleren Osten und in Teilen Lateinamerikas, profitieren von einem niedrigen Importzoll für Einfuhren in die EU und anderen Handelserleichterungen, bilden aber gemessen an den Anteilen an EU-Importen - die kleinste Gruppe. Zur dritten und an Importanteilen wichtigsten Gruppe der am meisten bevorzugten Länder zählen zum einen die 39 LDCs unter den mittlerweile 79 AKP-Staaten, die durch die „Alles-außer-

¹⁴ GSP (General System of Preferences): Bildet eine Ausnahmeregelung der WTO, das seinen Mitgliedern erlaubt, ihre Zölle für Produkte der Entwicklungsländer zu senken, ohne dieselben Präferenzen entwickelten Ländern gewähren zu müssen. Dennoch sind viele Produkte der Entwicklungsländer (z.B. weiterverarbeitete Güter), die in den Industriestaaten konkurrenzfähig wären, vom GSP ausgeschlossen. (Wildner 2011: 8)

Waffen-Initiative“ der EU von einem komplett zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt profitieren; zum anderen die restlichen AKP-Staaten, welche als „sich entwickelnd“ gelten und ebenfalls seit den 1970er-Jahren einen Sonderstatus in den Handelsaußenbeziehungen der EU genießen. (Six / Küblböck 2006: 18)

Das überzeugendste Argument für die Erneuerung der Abkommen von Lomé war die Erkenntnis, dass jede neue Vereinbarung zwischen der EU und den AKP-Staaten völlig mit den GATT¹⁵ bzw. WTO-Regelungen¹⁶ der Handelsliberalisierung vereinbar sein müsse. (Babarinde / Faber 2003: 4) Im Sinne der neoliberalen Wirtschaftspolitik der Weltbank, nach welcher die Handelsliberalisierung einen wesentlichen und notwendigen Schritt zur (wirtschaftlichen) Entwicklung und somit zur Armutsbekämpfung darstellt, ist im Abkommen von Cotonou unter Artikel 34 das Ziel „[...] die harmonische und schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft [...] zu fördern und auf diese Weise ihre nachhaltige Entwicklung zu begünstigen und einen Beitrag zur Besiegung der Armut in den AKP-Staaten zu leisten“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Cotonou 2000: Artikel 34 / L 317/20) verankert. Die Verfechter/innen der Handelsliberalisierung, allen voran die WTO, begründen ihre These einerseits mit den Wachstumswirkungen, welche durch die Schaffung von Arbeitsplätzen das Volkseinkommen erhöhen und in Folge des „trickle down“ Effekts bis zu den Armen durchsickern würde. Diese These beinhaltet die Annahme, dass Armut in Folge durch politische Umverteilungsmaßnahmen reduziert werde, welche erst durch erhöhte Staatseinnahmen möglich wären. (VENRO 2015: 13 f. sowie Schmidt 1994: 187)

Ein weiteres Argument für den Freihandel stellen die Lohn- und Beschäftigungswirkungen dar. Länder könnten sich bei der Produktion ihrer Güter auf jene Produkte spezialisieren, bei denen sie einen komparativen Vorteil hätten, um jene Güter zu importieren, bei denen sie einen komparativen Kostennachteil hätten.¹⁷ (VENRO 2015:

¹⁵ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, 1947): Internationale Vereinbarung über den Welthandel zum Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen.

¹⁶ WTO (World Trade Organisation, 1994): Welthandelsorganisation, welche 1994 aus dem GATT entstanden ist.

¹⁷ Komparativer Kostenvorteil bei der Herstellung eines Gutes bedeutet, dass das Land in der Lage ist, das Gut zu niedrigeren Opportunitätskosten als andere herzustellen. Opportunitätskosten bezeichnen die Menge an

13 f. sowie Schmidt 1994: 187) Dieses Theorem basiert auf den Untersuchungen des klassischen Ökonomen David Ricardo (1772-1823), welcher die Vorteile internationale Arbeitsteilung anhand der zwei Produkte Tuch und Wein und den beiden Ländern England und Portugal beschrieb. Dem steht die These der Verschlechterung der Terms of Trade entgegen, auch als Prebisch-Singer-These bekannt, welche in Kapitel 2.2.2.1 bereits vorgestellt wurde.

Studien der UNCTAD, der UN-Organisation für Handel und Entwicklung, zeigen, dass es in der Realität keinen kausalen Zusammenhang zwischen der Anzahl an Handels- und Investitionsabkommen, die ein Staat abgeschlossen hat und einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts gibt. Dass der Freihandel vor allem transnationalen Konzernen und somit nur einem kleinen Teil der Weltbevölkerung zu Gute kommt zeigt sich am Beispiel Castel, einem der weltweit größten Weinerzeuger und dem zweitgrößten Erzeuger von Erfrischungsgetränken in Afrika. 1990 erwarb das französische Unternehmen in Benin, Algerien, Marokko, Madagaskar und der demokratischen Republik Kongo den staatlichen Monopolisten BGI (Brasseries et Glacières Internationales). Das Unternehmen besaß dank der Politik der Handelsliberalisierung weitestgehende Handlungsfreiheit und kürzte Tausende von Stellen. In Folge kaufte Castel die regionale Zuckererzeugung auf und setzte in der zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft ein Zuckermanopol durch. Dieses machte - durch Einfuhrzölle geschützt – andere Zuckerimporte nahezu unmöglich. Aufgrund seiner Marktmacht kann das Unternehmen mittlerweile Entscheidungen lokaler Regierungen beeinflussen und der Regionalmarkt ist zum Großteil von den Entscheidungen der Firmenzentrale in Paris abhängig. So gelingt es dem französischen Unternehmen jedes Jahr Millionen Euro an Gewinnen aus Afrika nach Europa zu verlängern und stellt ein gutes Beispiel dafür dar, warum der vielpropagierte „trickle down“ Effekt durch verstärktes Handelsaufkommen meist ausbleibt. (Bárcena Menéndez / Sánchez 2018, 11-30)

Gut B, die mit denselben Inputs (Arbeit, Kapital, Vorleistungen) hergestellt werden können, welche man bei der Produktion von Gut A einsetzen muss. (VENRO 2015: 13)

5.2.3.2 Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

Speziell die nicht reziproken zollfreien Produktimporte aus den AKP-Staaten auf den europäischen Markt verletzten die Meistbegünstigungsklausel bzw. das Meistbegünstigungsprinzip der GATT/WTO Regeln, welche danach streben, die Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung unter ihren Mitgliedsstaaten voranzutreiben. Angesichts der Exklusivität der meisten Handelsprivilegien von Lomé standen die bisherigen Assoziierungsabkommen rechtlich auf wackeligen Beinen. Um dieses Problem zu beheben und fortan dem Standard des Artikel XXIV der GATT/WTO-Regeln zu entsprechen, formulierte die EU für einzelne Staaten (Non-LDCs) oder Staatengemeinschaften im Cotonou-Abkommen eine Reihe von Freihandelsabkommen, auch bekannt als Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPAs). (Babarinde / Faber 2003: 5 f. sowie Schmidt 1994: 185)

Im Abkommen von Cotonou war zur Erleichterung des Übergangs zur neuen Handelsregelung die vorübergehende Beibehaltung der einseitigen Handelspräferenzen im Vorbereitungszeitraum für alle AKP-Staaten vorgesehen. Dieser Vorbereitungszeitraum sollte spätestens mit 31. Dezember 2007 enden und bis dahin regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ausgehandelt sein. Die förmlichen Verhandlungen zu ebenjenen begannen im September 2002 und sollten den jeweiligen Entwicklungsstand, die sozioökonomischen Auswirkungen der handelspolitischen Maßnahmen auf die AKP-Staaten sowie deren Fähigkeit zur Anpassung ihrer Wirtschaft an den Liberalisierungsprozess berücksichtigen. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Cotonou 2000: Artikel 36 / L 317/20 f.)

Die EU verhandelte dabei grundsätzlich nicht mit einzelnen Ländern, sondern mit insgesamt sieben regionalen Verhandlungsgruppen.¹⁸ Im Laufe des Jahres 2007 wurde jedoch immer deutlicher, dass die Deadline für die Verhandlungen nicht einzuhalten sein würde. Entgegen den ursprünglichen Intentionen ging die EU schließlich dazu über, statt mit Regionen mit einzelnen Ländern Abkommen zu verhandeln, was

¹⁸ Afrikanische Verhandlungsblöcke bzw. Subregionen (5): *Westafrika* (alle Mitgliedsstaaten der Regionalgemeinschaft ECOWAS plus Mauretanien); *Zentralafrika*; das *südliche Afrika* (SADC); die *ostafrikanische Gemeinschaft* (EAC) sowie die Länder des *östlichen und südlichen Afrikas* (ESA); die Region der *Pazifischen Staaten* sowie die Region der *Karibischen Staaten*

im Widerspruch zur explizit formulierten Zielsetzung steht, regionale Integration fördern zu wollen. (Küblböck / Forster 2008: 3) Lediglich die 13 karibischen CARIFORUM-Staaten¹⁹ hatten bis 2007 als Region ein umfassendes WPA abgeschlossen, welches jedoch ebenfalls nur schleppend umgesetzt wurde. (Hall und Reichert 2011: o.S.) Mit den WPAs waren nun erstmals *gegenseitige* Handelspräferenzen und damit eine Teilöffnung der afrikanischen Märkte für Importe aus der EU vorgesehen. Der teilweise von heftigem Widerstand seitens der afrikanischen Akteur/innen als auch europäischer Aktivist/innen gekennzeichnete Verhandlungsprozess belastete die europäisch-afrikanischen Beziehungen durchaus und hatte beispielsweise zur Folge, dass das 2014 unterzeichnete WPA mit der Regionalgemeinschaft ECOWAS bis heute von den Mitgliedern Nigeria, Togo, Gambia, Sierra Leone und Mauretanien nicht unterzeichnet wurde. Die WPAs legen fest, dass die westafrikanischen Länder ihre Märkte in den nächsten zwanzig Jahren um bis zu 75 Prozent für europäische Importe öffnen und dazu schrittweise Zölle und Gebühren abschaffen müssen. Im Gegenzug wird ihnen weiterhin zollfreier Zugang zum europäischen Markt gewährt. Der graduelle Wegfall von Zöllen auf die Einfuhren aus Europa bedeutet für die Staaten Westafrikas einen erheblichen Einnahmeverlust. (Lohmann 2015: 1-3, sowie Six / Küblböck 2006: S. 22 f.) „*Zahlreiche AKP-Staaten beziehen einen relativ hohen Anteil ihrer Staatseinnahmen aus Zöllen. Angesichts der Schwierigkeiten effizienter Steuereinhebung als eine strukturelle Schwäche zahlreicher Staaten im Süden sind Zölle ein relativ einfaches Mittel, um Einnahmen zu sichern, auf die nur schwer verzichtet werden kann.*“ (Six / Küblböck 2006: S. 22) Diverse Studien haben die potenziellen Verluste an Zolleinnahmen mit dem Wegfall der Einfuhrzölle in die EU gegengerechnet und sind zu dem Schluss gekommen, dass die afrikanischen Länder unter dem Strich mit Einnahmeverlusten rechnen müssen. (Lohmann 2015: 1-3, sowie Six / Küblböck 2006: S. 22 f.)

Künftig werden Maschinen und technische Ausrüstung aus Europa wohl aufgrund der schrittweisen Senkung der Zölle billiger und somit könnte die technologische Moder-

¹⁹ Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Dominikanischen Republik, Grenada, Jamaika, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, St. Kitts und Nevis, Suriname sowie Trinidad und Tobago

nisierung sowie eine wirtschaftliche Transformation in den AKP-Staaten beschleunigt werden. Hier entsteht jedoch ein Zielkonflikt: Auf der einen Seite ist eine steigende Arbeitsproduktivität erforderlich, um das wirtschaftliche Wachstum zu fördern. Gleichzeitig benötigen viele Länder Subsahara-Afrikas dringend eine Antwort auf die bereits hohe und weiter steigende (Jugend-)Arbeitslosigkeit, die durch eine gesteigerte Produktivität - durch den vermehrten Einsatz von Maschinen wohl noch verstärkt werden würde. (Lohmann 2015: 3)

Durch die WPAs besteht zudem die Gefahr, dass künftige stark subventionierte Importe aus der EU andere, regionale Anbieter von den Märkten verdrängen könnten und der ohnehin schwache intraregionale Handel leidet. Schon bisher finden beispielsweise nur 10 bis 16 % des Handels der ECOWAS-Mitglieder innerhalb der ECOWAS statt. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage nach einer Industrialisierung Afrikas: Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung von einer überwiegenden Agrarwirtschaft hin zu einer Dienstleistungsindustrie ist ohne den Zwischenschritt einer klassischen Industrialisierung kaum möglich. Hierfür müssten Industriepolitiken entwickelt und mehr Investitionen in Wertschöpfungsprozesse getätigt werden. Das Entstehen afrikanischer Industrien wird jedoch nicht nur durch die WPAs und eine zu erwartende Verdrängung durch europäische (subventionierte) Produkte behindert, auch die Konkurrenz der bereits seit Jahren nach Afrika exportierten Billigwaren aus China behindert den Aufbau und die Entwicklung einer eigenen produzierenden Industrie. (Lohmann 2015: 4 sowie Küblböck / Forster 2008: 7 f.)

Die Gegner/innen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen betonen die Notwendigkeit von Schutzzöllen, um durch die Verarbeitung von Rohstoffen einen Mehrwert zu schaffen. Zudem sind einige afrikanische Länder nicht nur an einem Handel mit Europa, sondern auch mit China und Indien interessiert. Die Meistbegünstigungsklausel erschwert jedoch Freihandelsabkommen mit anderen Partnern deutlich. Ein interministerieller Ausschuss in Nigeria kam zu dem Schluss, dass die negativen Auswirkungen im Falle einer Nichtunterzeichnung geringer ausfallen würden als im Fall einer Unterzeichnung – selbst wenn alle anderen westafrikanischen Länder unterzeichnen sollten. Eine Studie des South Center aus dem Jahr 2012, eine zwischen-

staatliche Organisation von Entwicklungsländern, unterstützt diese Analyse: Der Verlust an Zolleinnahmen wäre höher als die Vorteile, die durch den Wegfall von Einfuhrzöllen in die EU entstehen würden. (Lohmann 2015: 5)

Die Nichtratifizierung durch ein Land – wie beispielsweise Nigeria – führt dazu, dass das Abkommen für den Rest der regionalen Staatengruppe durchaus in Kraft treten kann, solange es durch zwei Drittel der Parlamente der Region ratifiziert wird. Lohmann von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Dakar nennt diese Lösung einen „Flickensteppich“ und ist der Meinung, dass es für die Nicht-Unterzeichner zunehmend schwieriger werden wird, ihre Märkte gegen EU-Importe zu schützen, da diese über andere Länder der Region eingeführt und dann weiter transportiert werden. Möglich macht das die zum 1. Jänner 2015 verabschiedete westafrikanische Zollunion (Tarif Extérieur Commun). (Lohmann 2015: 4 f.)

Angelos Sepos kritisiert in seinem Text „Imperial Power Europe? The EU's relations with the ACP countries“, die Diskrepanz zwischen der normativen Zielsetzung der Europäischen Union zu der realistischen, in dem er u.a. auf die Europäische Rohstoffinitiative aus dem Jahr 2008 (The Raw Materials Initiative – Meeting our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe, EC 2008) verweist. Die RMI beinhaltet folgende Maßnahmen um die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zu erhalten: Strategien zur Sicherung des ungehinderten Zugangs zu Rohstoffen auf dem Weltmarkt, die Erhöhung der Versorgung mit Rohstoffen aus Quellen innerhalb der EU, sowie die erhöhte Ressourceneffizienz bzw. eine Reduktion des Rohstoffkonsums durch Maßnahmen wie Recycling. *“Sustainable and undistorted supply of raw materials is of strategic importance for the competitiveness of the EU economy.”* Die EU erklärt in der Rohstoffinitiative die bestehenden Handelsregelungen so weit wie möglich zu nutzen, um dieses Ziel zu erreichen. (“use current trade rules to the maximum”) (Küblböck 2014: 91)

“More than ever, Europe needs to import to export. Tackling restrictions on access to resources such as energy, metals and scrap, primary raw materials including certain agricultural materials, hides and skins must be a high priority.”

Und weiter: *“The EU has a strategic interest in developing international rules and cooperation on competition policies to ensure European firms do not suffer in third countries from unreasonable subsidisation of local companies or anti-competitive practices.”* (Europäische Kommission 2006: 8, zitiert nach Sepos 2013: 270)

Dieses Zitat aus der EU-Rohstoffinitiative zeigt erneut die Diskrepanz zwischen den Interessen der Europäischen Union und jenen der AKP-Staaten und die Durchsetzung ersterer aufgrund der hegemonialen Vormachtstellung Europas. Der geschaffene Konsens besteht in der Anerkennung eines freien Handels als Voraussetzung für gelungene Entwicklung und die Aussicht auf einen weiterhin bevorzugten Marktzugang in Europa wird als Druckmittel zur Unterzeichnung der WPAs benutzt. Die instrumentelle Macht wird in Form der Androhung des Entzugs der bevorzugten Behandlung eingesetzt (Macht des Geben- und Nehmen-Könnens) und führen letztendlich bei den meisten AKP-Staaten früher oder später wieder zur Unterwerfung und Akzeptanz der Freihandelsabkommen.

Auch Sepos bemerkt, dass die normativen Ziele der EU nur eine sehr vage Implementierung erfahren, wogegen die realistischen die Agenden, die politische Praxis sowie das Verhalten gegenüber Afrika tatsächlich bestimmen. Besonders evident wird diese Tatsache für ihn in den Verhandlungen zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, welche sowohl Elemente des Zwangs, der Manipulation als auch der Anziehungskraft enthalten. Die Anziehungskraft spiegelt sich in der Möglichkeit des Großteils freien Zugangs zum lukrativen europäischen Markt und zu globalen Handelsforen wie der WTO wider, während in den für die Aushandlung der WPAs geschaffenen Rahmenbedingungen und dem darauf folgenden Druck der EU auf die AKP-Staaten die Abkommen zu unterzeichnen, Zwang und Manipulation deutlich werden. Durch die Einteilung der AKP-Staaten in regionale Gruppen beschneide man ihre Verhandlungsmacht und somit die Möglichkeit der Ausrichtung der WPAs im Interesse der Entwicklungsländer. Für den Fall der Nichtunterzeichnung wird der Rückgriff auf das GSP angedroht, welches höhere Zölle für die AKP-Staaten zur Folge hätte. Der Präsident Malawis beschuldigte die EU diesbezüglich des imperialisti-

schen Vorgehens und der Bestrafung jener Länder, welche sich den WPAs widersetzen, indem sie droht, die Hilfen aus dem EEF zu streichen bzw. zu kürzen. Jedoch trifft dies nicht alle Länder gleichermaßen: Seit den 1970er Jahren beispielsweise, beutet der niederländisch-britische Ölkonzern Shell das Nigerdelta in Zusammenarbeit mit der korrumpten lokalen Elite rücksichtslos aus, begeht dabei schwere Umwelt- sowie Menschenrechtsverletzungen und hat die indigenen Gemeinschaften noch weiter in die Armut getrieben. Die EU bezieht derzeit rund 20 % der benötigten, importierten Ölressourcen und 80 % ihres Gases aus Nigeria. Als das Land sich weigerte, das ausgehandelte WPA mit der Regionalgemeinschaft ECOWAS zu unterzeichnen, hütete sich die EU davor, echte Strafmaßnahmen zu ergreifen und ihre Hilfsvereinbarungen bzw. Schuldenerlassregelungen gegenüber Nigeria einzuschränken, um die Energieversorgung Europas nicht zu gefährden. (Sepos 2013: 270-274) Aufgrund des hohen Exportvolumens von Erdöl und Gas und Europas Abhängigkeit vom Import hat sich Nigeria durchaus eine gewisse Machtposition angeeignet. Die Autorität des Hegemon Europa und die glaubhafte Gefahr des Entzugs von Geldern aus dem EEF wird in diesem Fall außer Kraft gesetzt.

Doch nicht alle AKP-Staaten können eine solche Machtposition vorweisen und so gelang es der EU schließlich, trotz des teils starken Widerstands, am 10. Juni 2016, mit der Staatengruppe des Südlichen Afrika (SADC), das erste Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit einer gesamten afrikanischen Region abzuschließen. Die Handelskommissarin *Cecilia Malmström* meinte dazu:

„Der Handel fördert Wirtschaftswachstum und nachhaltige Entwicklung. Er ist auch ein wichtiger Faktor für die Integration der Regionen und für engere Beziehungen zwischen Ländern. Mit dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, das wir heute unterzeichnen, möchten wir unsere Handelsbeziehungen mit unseren Partnern im Südlichen Afrika auf gemeinsam vereinbarte, stabile Regeln gründen. Der Handel hat dazu beigetragen, dass im Laufe der Jahre Millionen von Menschen aus der Armut herausgefunden haben. Durch Abkommen wie dieses schaffen wir die Voraussetzungen dafür, dass dieser Prozess weitergehen kann.“ (Europäische Kommission 2016/3: online)

Die obige Aussage spiegelt abschließend noch einmal klar die neoliberale Ausrichtung der EU-Entwicklungs politik und die Überzeugung wider, dass freier Handel und die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu lokalem Wirtschaftswachstum – welches heute wie damals mit Entwicklung gleichgesetzt wird – und somit zu mehr Wohlstand (für alle) führt. Die Europäische Union übernimmt die Spielregeln des IMF und der WTO als wären sie etwas Unverhandelbares und Naturgegebenes, nicht als das politische Konstrukt, dass sie sind und führt damit auch im Abkommen von Cotonou die neoliberale, klientalistische Politik unter Einbindung lokaler Eliten auf Kosten der breiten Masse in den AKP-Staaten fort. Obwohl der „compliance“-Druck, den die Europäische Union bei den WPA-Verhandlungen erzeugt, dem Prinzip, die Souveränität der AKP-Staaten anzuerkennen, widerspricht, haben die meisten Länder der Staatengruppe der instrumentellen und autoritativen aber auch datensetzenden Macht der EU wenig entgegen zu setzen.

6 Zukünftige Herausforderungen für die EU-AKP Beziehungen

6.1 Wachsende Heterogenität der AKP-Staaten und alternative Partnerschaften

Die Länder des “globalen Südens” bilden keine homogene Gruppe und verfolgen aufgrund ihres Status als “Entwicklungsländer” nicht notgedrungen dieselben Interessen. (Zeller 2007: 138) Dennoch manifestiert sich das Nord-Süd Machtgefälle, bis heute in der diagnostizierten dualistischen Gliederung in Industrieländer und Entwicklungsländer und setzte sich ebenfalls im Cotonou-Abkommen fort. Die wachsende Heterogenität der AKP-Staaten, beispielsweise bezüglich ihrer Wirtschaftsleistung, sowie deren Zugang zu alternativen Partnerschaften, stellen die EU-AKP Beziehungen vor neue Hürden.

In Bezug auf die Wirtschaftsleistung ist die Situation in der AKP-Gruppe sehr unterschiedlich: Alle karibischen Länder, mit Ausnahme von Haiti, haben einen mittleren oder hohen Einkommensstatus erreicht - stehen jedoch immer noch vor großen Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf ihre Anfälligkeit für externe Schocks²⁰ oder Naturkatastrophen. Die pazifischen Staaten haben eine sehr unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung durchgemacht und die meisten sind aufgrund ihrer Größe und des Standorts erheblichen Einschränkungen ausgesetzt. Afrika hat zwar insgesamt eine wachsende Wirtschaftsleistung zu verzeichnen, der Kampf gegen Armut und große Ungleichheit in der Bevölkerung bestehen aber nach wie vor und hat zum Teil zu offenen Konflikten, erhöhter staatlicher Fragilität, anhaltenden Krisen und zunehmenden Migrationsströmen geführt. Die Anknüpfung an regionale und globale

²⁰ Externe Schocks gelten als Unsicherheiten auf den Finanzmärkten. Sie können durch unvorhersehbare Ereignisse wie Naturkatastrophen, Kriege, Revolutionen etc. ausgelöst werden. (Gabler Wirtschaftslexikon o.J.: online)

Wertschöpfungsketten war, vor allem für die LDCs, begrenzt. (Europäische Kommission 2015: 3) Während alle drei Regionen, insbesondere die besonders profitierenden Eliten, klarerweise ein Interesse daran haben, die Geldflüsse aus der EU aufrechtzuerhalten, wird in der Realität zukünftig voraussichtlich die Differenzierung dominieren und sich die finanziellen Hilfen hauptsächlich auf die am wenigsten entwickelten Länder Afrikas konzentrieren. Die Unterschiede im Bereich der politischen Zusammenarbeit sind wohl die augenscheinlichsten: Während Europa und Afrika sich zunehmend darüber bewusst werden, dass es in vielen dringlichen Politikbereichen wie Migration, Sicherheit und Stabilität einer engeren Zusammenarbeit und des Dialogs bedarf, war die politische Zusammenarbeit für die karibischen und pazifischen Staaten mit der EU in den vergangenen Jahrzehnten eher begrenzt und spiegelt damit den marginalisierten Status der beiden kleinen Regionen für Europa wider. Im Bereich der handelspolitischen Zusammenarbeit haben die WPA-Verhandlungen die Trennung zwischen den Regionen bereits eindeutig institutionalisiert. In Sicherheitsfragen liegt der Fokus der Zusammenarbeit wieder bei Afrika und Europa. In allen Regionen ist die wachsende Präsenz nicht-traditioneller Geber/innen und Wirtschaftsakteur/innen wie China, Indien, Brasilien oder der Türkei zu beobachten, welche durch gebotene Anreize die Art der zukünftigen Kooperation zwischen den AKP-Staaten und der EU sowie deren Einfluss in der Region nachhaltig beeinflussen könnten. (Bossuyt et.al. 2016: 37 f.) *“The People’s Republic of China is now Africa’s second most important trading partner, behind the USA but ahead of France and the UK. Along with the rise in the Sino-African activity have come accusations that China is a new ‘colonising’ power, exploiting Africa’s natural resources, flooding the continent with low-priced manufactured products while turning a blind eye to Africa’s autocrats.”* (Taylor 2010: 61) Die „neue Kolonialmacht“ China baut seinen Einfluss in Afrika durch Megaprojekte und massive Investitionen derzeit rapide aus. Das Handelsvolumen lag zuletzt bei rund 170 Mrd. USD (145 Mrd. Euro) und ließ damit sowohl Frankreich als auch das Vereinigte Königreich hinter sich. Der chinesische Machthaber Xi Jinping kündigt an, Afrika mit rund 60 Mrd. USD (51,5 Mrd. Euro) in seiner Entwicklung unterstützen und teils auch von ausstehenden Schulden befreien zu wol-

len. "Wir begrüßen Afrika im Expresszug der chinesischen Entwicklung", sagte Xi während des China-Afrika-Gipfels im September 2018 vor Dutzenden Staats- und Regierungschefs aus afrikanischen Staaten. Offensichtlich erscheint, dass China in Afrika nicht nur eine wichtige Rohstoffquelle, sondern auch einen attraktiven Absatzmarkt sowie eine Antwort auf steigende Lohnkosten im eigenen Land sieht. Während viele Afrikaner/innen auf einen neuen Entwicklungsschub hoffen, gibt es auch Kritik, beispielsweise von Seiten des südafrikanischen Wirtschaftsexperten und Politologen William Gumede. *"Chinesen handeln Bauverträge im Austausch gegen Bergbaukonzessionen aus, zum Beispiel in Sambia oder Simbabwe, oder vergeben, wie in Angola, Kredite, um einen Teil der heimischen Ölproduktion zu decken."* (Die Presse sowie Der Kurier 2018: online) Die „neokoloniale Eroberung“ zeichnet sich speziell dadurch aus, dass China ganz offen mit Autokraten kooperiert und im Austausch für die Entwicklungshilfe keinerlei Konditionalitäten im Stil der „westlichen Partner“ auferlegt. Dies macht die Geldgeber aus China für viele afrikanische Machthaber umso interessanter und ein Kampf um die hegemoniale Vorherrschaft in der „Entwicklungs zusammenarbeit“ bzw. den afrikanischen Markt zeichnet sich ab.

Neben den „neuen Gebern“ am Parkett der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wird das Cotonou-Abkommen auch durch eine wachsende Zahl von anderen Partnerschaften, die die EU mit Regionen oder einzelnen Staaten der AKP eingehet, nicht nur geographisch, sondern in zunehmendem Maße auch funktional überlagert. An erster Stelle steht hier die „Gemeinsame Strategie Afrika-EU“, eine Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs Afrikas und der EU aus dem Jahr 2007, die den gesamten afrikanischen Kontinent mit Ausnahme Marokkos umfasst. Auch das CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement und ein gesondertes Abkommen mit den Pazifikstaaten existieren bereits. (Nickel 2012: 9) Dies führt unweigerlich zu sich überschneidenden und möglicherweise konkurrierenden politischen Rahmenbedingungen, zu mehr Ineffizienz, höheren Transaktionskosten und vor allem zu einer Beeinträchtigung der Gesamtkohärenz des außenpolitischen Handelns der EU. (Bossuyt et.al. 2016: 50)

6.2 Eine neue geopolitische Realität

Die EU-Erweiterung hat außerdem dazu geführt, dass die Mehrheit der 28 Mitgliedsstaaten keine oder nur begrenzte historische Bindungen an die AKP-Staaten hat. Angesichts der steigenden Euroskepsis der europäischen Bevölkerung, des - spätestens nach dem Brexit - auch haushaltspolitischen Drucks der EU, könnte der Anreiz, den Cotonou-basierten Ansatz mit einem gesondert ausgestatteten EEF, beizubehalten, schwinden. Überdies gibt es auch auf Seiten der AKP-Staaten deutliche Anzeichen dafür, dass sie zunehmend zu regionalen Kooperationen tendieren, um ihre politischen und handelspolitischen Interessen abzusichern. Ein gutes Beispiel dafür ist die Verabschiedung eines WPA durch die Karibische Region 2007, während andere AKP-Regionen sich bis heute gegen diesen Schritt wehren. In den vergangenen Jahrzehnten gab es nur wenige gemeinsame Aktionen der AKP-Gruppe, was sich teilweise mit Kapazitätsengpässen auf diplomatischer Ebene erklären lässt, jedoch auch mit den sehr unterschiedlichen geopolitischen, wirtschaftlichen und Entwicklungspolitischen Herausforderungen und Interessen zusammen hängt, die innerhalb einer tri-kontinentalen Struktur nicht leicht zu bewältigen sind. (Bossuyt et.al. 2016: xv)

Kritiker/innen bemängeln auch die Erosion der 3-Säulen-Struktur des Cotonou Abkommens. Eines der oft zitierten "einzigartigen" Merkmale des Abkommens ist seine umfassende Agenda, welche sowohl die politische Zusammenarbeit, den Handel sowie die Entwicklungszusammenarbeit regelt. In der Praxis wurden jedoch sowohl der politische Dialog als auch die Handelskomponente auf die regionale Ebene verlagert und finden sich daher zunehmend außerhalb des EU-AKP Rahmens. Dies erklärt, warum das Cotonou Abkommen für einige EU- und AKP- Akteur/innen nicht mehr als ein Instrument zur Verwaltung der Geber-Nehmer-Beziehungen und Kanalisierung der Hilfe darstellt. (Bossuyt et.al. 2016: 4 f., sowie Bossuyt et.al. 2017: 3) *"Trade and political matters are now primarily addressed outside the ACP-EU framework. Other core priorities, such as peace and security or migration, are not dealt with at ACP-EU level. As a result, the CPA has de facto been largely reduced to a development cooperation tool."* (Bossuyt et.al. 2017: 3)

Im September 2015 hat sich die Internationale Gemeinschaft auf die 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung (SDGs) geeinigt. Technisch könnte eine mögliche künftige AKP-EU-Partnerschaft die Agenda 2030 problemlos integrieren, doch es zeigt sich, dass die derzeitig immer noch sehr zentralisierte Verwaltung des Cotonou-Abkommens für die Umsetzung der Agenda 2030 unpassend ist. Speziell in Sachen Ernährungssicherheit besteht zwischen den Zielsetzungen der SDGs und des Cotonou-Abkommens in der politischen Praxis ein Mangel an Kohärenz. (Bossuyt et.al. 2016: xvii) Die SDGs beinhalten das Ziel, den Hunger in der Welt zu beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung zu erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern. (SDG 2) Die anhaltende Konzentration in der europäischen Landwirtschaft auf immer weniger und immer größere Betriebe gefährdet jedoch nicht nur die ländliche Entwicklung, sondern auch die Umwelt. Die europäische Agrarpolitik ist hierfür das beste Beispiel: Mit ihrem Ansatz, die Landwirtschaft „fit für den Weltmarkt“ zu machen und mehr zu exportieren, in Kombination mit teils hohen Subventionen, setzt sie laut VENRO²¹ falsche Anreize. Angemessene Preise für landwirtschaftliche Produkte spielen dabei ebenso wie ökologische oder soziale Aspekte kaum eine Rolle. Ergebnis dieser Politik ist eine dauerhafte Überproduktion, die zu einem ständigen Druck auf die Erzeugerpreise führt und die Existenz bäuerlicher Betriebe gefährdet. Der Zerstörung von Märkten in Entwicklungsländern in Folge der niedrigen Preise lässt sich anhand der europäischen Milchexporte illustrieren. Die Exporte von Milchpulver aus der EU haben sich in den letzten vier Jahren mit 7,8 Millionen Tonnen Milchäquivalent nahezu verdoppelt. Die Exporte nach Afrika südlich der Sahara nahmen in den letzten vier Jahren um mehr als ein Viertel auf 1,24 Millionen Tonnen zu. Diese Exporte bringen afrikanische Milchbauern in Existenznot. In Burkina Faso etwa können europäische Firmen Milchpulver zu einem weit niedrigeren Preis vertreiben, als heimische Erzeuger/innen ihre Milch überhaupt produzieren können. Die Marktöffnung der AKP-Staaten für europäische Produkte als Gegenleistung für den fortdauernden Erhalt von Entwicklungshilfeleistungen und deren freien Zugang zum EU-Markt verschärfen die Situation. Werden die Kleinbauern und -

²¹ Deutscher Verband für Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe.

bäuerinnen aus der Produktion gedrängt, finden sie oftmals kaum Existenzalternativen. Steigen dann noch die Lebensmittelpreise, können sich diese Menschen noch weniger Lebensmittel leisten. „*Hier zeigt sich, wie wichtig es gerade in diesen Ländern ist, dass die Landwirtschaft vielen Menschen eine Existenz ermöglicht. Eine lokale landwirtschaftliche Erzeugung, an der möglichst viele Menschen beteiligt sind, ist gerade in Zeiten steigender Lebensmittelpreise sicherer als die Abhängigkeit vom Weltmarkt. Pointiert gesagt: Die EU-Agrarexportpolitik schafft täglich neue Fluchtsachen.*“ (Thomsen 2016: 26-28)

6.3 Implikationen für die Post Cotonou Debatte: Reformulierung von Cotonou oder fundamental neu denken?

Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou (CPA), welches die Beziehungen zwischen der AKP-Gruppe und der Europäischen Union regelt, läuft im Jahr 2020 aus. Welche Elemente des Abkommens scheinen nun erhaltenswert bzw. gibt es einen Mehrwert von Cotonou für die AKP-Staaten, der nicht in der einen oder anderen Form ersetzt werden könnte? Befürworter/innen vor allem im Umfeld der Europäischen Union argumentieren mit der **Rechtsverbindlichkeit** des Abkommens, welche den politischen Dialog sowie die Strategie der Selbst- bzw. Mitbestimmung (*Ownership*) in der Entwicklungszusammenarbeit stärke. Die einzigartige Struktur mache das Cotonou-Abkommen zur umfassendsten Nord-Süd-Partnerschaft, vor allem weil es sowohl staatliche wie nicht staatliche Akteur/innen einschließt. Kritiker/innen behaupten jedoch, dass sowohl der politische Dialog als auch die Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerländern nicht vom Rechtsrahmen abhängig sei. Diese Meinung scheint durch fruchtbare Dialoge mit einer Reihe von Nicht-AKP-Ländern und gescheiterte Dialoge mit Signatarstaaten von Cotonou untermauert zu werden. (Brecht 2013: o.S.) Ein Faktor, der in der Vergangenheit möglicherweise eine wichtige Rolle für die Beibehaltung des „Nord-Süd-Abkommens“ gespielt hat, ist das Element der Kontinente übergreifenden **Solidarität**, sei es zwischen Minister/innen oder Abgeordneten. Diese Solidaritätsbildung löste auf europäischer Seite gewöhnlich keine große Freude aus, da es sich in aller Regel um eine Solidarität zwischen den

Vertreter/innen der AKP-Staaten handelte, die sich gegen ein Ansinnen der europäischen Seite richtete und eine geschlossene Front auch EU-Vertreter/innen beeindrucken kann. (Nickel 2012: 16 f.) Zum anderen könnte der anerkannte **Europäische Entwicklungsfonds** als stabiles und vorhersehbares Arbeitsinstrument genannt werden, der in Form eines *Multi-Stakeholder*-Ansatzes bei zur Entwicklung und dem Management von Entwicklungsstrategien eingesetzt wird. Andere zeigen sich dagegen von dessen negativen Effekten enttäuscht, da die Macht der Behörden der Partnerländer, unter Projekten und Programmen selbst auszuwählen, häufig zu ineffizienter Allokation führe und ein Hindernis für eine stärkere Zusammenarbeit mit Organisationen der lokalen Zivilgesellschaft sei. Obwohl sie vom Zweck her positiv gesehen wird, scheint **Ownership** durch gemeinsame Programmplanung mit den Partnerländern in der Praxis mit erheblichen Herausforderungen verbunden zu sein, was vor allem auf die komplexen und hierarchischen Verfahren des EEF zurückzuführen ist. (Brecht 2013: o.S.)

Einige Mitgliedsstaaten, die der EU in den vergangenen Jahrzehnten beigetreten sind, sehen das Cotonou Abkommen als historisches Relikt. Es gäbe kaum Anzeichen einer sogenannten AKP-Identität oder gemeinsamer Interessen innerhalb der Gruppe – abgesehen von der gemeinsamen Abhängigkeit von den Mitteln des EEF und von gewährten Handelspräferenzen unter den LDSs. Die drei regionalen Komponenten des Abkommens, also Afrika, Karibik und Pazifik, werden häufig als zu unterschiedlich betrachtet, um effektiv durch ein einziges Abkommen behandelt zu werden. Eine Verschiebung des AKP-EU-Abkommens in Richtung individueller, regionaler Partnerschaften scheint als natürlichster und wahrscheinlichster Weg ins Auge gefasst zu werden. (Brecht 2013: o.S.)

Aufgrund der Heterogenität der AKP-Staaten und den dadurch oftmals fehlenden gemeinsamen Interessen scheint es nachvollziehbar, dass v.a. die afrikanischen Staaten eher zu regionalen Abkommen mit der EU tendieren. Andererseits könnte argumentiert werden, dass es für die beiden Regionen der karibischen und pazifischen Staaten aufgrund ihrer geografischen und wirtschaftlichen Marginalisierung umso schwerer werden könnte, der EU in Regionalverhandlungen gegenüber zu tre-

ten. Das Gleiche gilt natürlich auf für die einzelnen afrikanischen Regionen, sofern sie keine „Unique Selling Proposition“ (USP)²² vorweisen können, um für die Europäische Union unabdingbar zu bleiben. Die AKP-Staaten haben es in den vergangenen 20 Jahren verabsäumt endlich eine gemeinsame „AKP-Identität“ und ein Bewusstsein für ihre weltwirtschaftliches Gewicht zu entwickeln. Ich möchte gar die Behauptung aufstellen, dass es ein solches Abkommen wie Cotonou mit den Facetten der Rechtsverbindlichkeit, seinem „präferenziellen Zugang“ zum europäischen Markt und den Mitteln aus dem Europäischen Entwicklungsfonds – also die gesamte Strategie der Entwicklungshilfe – nicht nötig wäre, wenn sich die AKP-Staaten ihrer Verhandlungsmacht bewusst werden und wirkungsvolle, strategische Allianzen bilden würden. Die Kernelemente des Kapitalismus – der Wettbewerb und das Erzeugen von Nachfrage – bedingen, dass dieser sich ausdehnen, günstigere Produktionsstandorte und neue Absatzmärkte erschließen muss. Dieses Bewusstsein – der eigentlichen Abhängigkeit Europas von Afrika – wurde in den AKP-Staaten nicht zur Genüge geschaffen und zeigt sich nun erneut am „billigen Ausverkauf“ der Rohstoffressourcen an China. Wieder werden im Austausch dafür keine nachhaltigen Investitionen in Wertschöpfungsprozesse, den Ausbau einer eigenen produzierenden Industrie und Wissenstransfer verlangt, sondern der Markt für ausländische Investor/innen weiter geöffnet und die Privatisierung von öffentlichen Gütern wie Infrastruktur, Bildung und Gesundheit in Kauf genommen.

Abgesehen von den Versprechungen von Cotonou, einem etwaigen Nachfolgeabkommen und den Hoffnungen der Bevölkerung der AKP-Staaten eines Tages einen Lebensstandard nach „westlichem Modell“ zu erreichen, bleibt noch die in Kapitel 2.2.3 angeschnittene Debatte der ökonomischen Dimension von Nachhaltigkeit zu klären. Material- und Energieressourcen bilden die Basis des Wirtschaftens und sie sind endlich. Dennoch scheint auf die Frage der Entkoppelung der Wirtschaftsleistung vom Umweltverbrauch keine Antwort gefunden werden zu wollen.

²² Der Begriff USP kommt aus der Betriebswirtschaftslehre und bezeichnet besondere Eigenschaften und Vorzüge eines Produktes oder einer Dienstleistung, also ein Alleinstellungsmerkmal. Ziel ist die Unterscheidung und Abhebung vom Angebot ähnlicher bzw. konkurrierender Unternehmen.

Tim Jackson, ein britischer Naturwissenschaftler und Professor für Nachhaltige Entwicklung am Centre for Environment and Sustainability an der University of Surrey, hat es in Der Zeit so formuliert: „*Wohlstand, Prosperität, Gedeihen – all dies hat mit Hoffnung zu tun, Hoffnung für die Zukunft, für unsere Kinder, für uns selbst. Diese Hoffnung aufrechtzuerhalten bleibt eine Aufgabe, die alle Mühen wert ist. Der Kapitalismus muss sich an sie anpassen. Oder untergehen.*“ (Übersetzung von Michael Ad-rian, Die Zeit 2011: online)

The Future of ACP-EU relations

Why is the ACP-EU partnership important?



...it builds on 40 years of partnership



... it is underpinned by a legally binding contract, the Cotonou Partnership Agreement (CPA) covering three pillars: aid, trade & political cooperation. This expires in 2020

Because...

1 ...it ties the EU to 79 countries from Africa, the Caribbean and the Pacific, most of them former colonies - making it one of the largest global partnerships



4 ...it mobilises a large budget dedicated to development budget (€32 billion for the 11th European Development Fund for 2014-2020)

Yet its relevance and effectiveness is questioned...



Because...

the trade and political cooperation pillars have moved to regional forums - largely reducing the CPA to a development cooperation tool

5 disruptors have eroded the ACP-EU partnership



1 New geopolitical realities



2 Globalisation & regionalisation



3 Growing heterogeneity within the ACP



4 Enlargement of the EU & diversification of EU partnerships



5 The new 2030 Agenda with its focus on global challenges

As a result of these disruptors:

1. The interest of both parties in the partnership (beyond aid) has dwindled

2. The political capacity of the CPA in international fora is limited

3. The CPA as a North-South partnership is not fit for purpose to deal with the 2030 Agenda

So people have to look in the mirror and ask themselves a number of 'existential questions'



1 Does the Cotonou Partnership deliver value for money?



2 Should we continue to treat EU development policy differently for the ACP and those outside the ACP?



3 Does it respond adequately to the growing heterogeneity and interests of the ACP and the EU?



4 Does the ACP Group have an added value compared to regional frameworks such as between Europe and Africa (African Union)?



5 Can the CPA be rewired to effectively deal with the UN Agenda 2030?

Abbildung 17: The future of the ACP-EU relations: A political economy analysis, Bossuyt et. al 2016: 21.

7 Conclusio: Beantwortung der Forschungsfragen

- Welche Bedeutung hat das Partnerschaftsabkommen von Cotonou für die AKP-Staaten und inwiefern ist es sinnvoll, in einer globalisierten Welt an der Aufrechterhaltung der bilateralen Partnerschaft zwischen einer wachsenden EU auf der einen Seite und der zunehmend heterogenen AKP-Gruppe auf der anderen Seite festzuhalten?

Historisch gesehen stelle die EU-AKP Partnerschaft einen Versuch der europäischen Staaten dar, nach Ende der kolonialen Herrschaft den Zugang zu den notwendigen Ressourcen zu bewahren und die jungen Staaten des „globalen Südens“ weiterhin an sich zu binden. Seither zeigt sich, dass jede weitere vertragliche Vereinbarung immer noch vom Geber-Nehmer-Prinzip durchdrungen ist. Trotz des Versuchs von Cotonou eine gleichwertige „Partnerschaft“ auf Augenhöhe zu propagieren, bleiben die ökonomisch schwächeren AKP-Staaten vom good-will der Industrienationen abhängig und müssen, um den Zugang zu den Geldern aus dem EEF zu erhalten, die Entwicklungskonzepte und -ideen der Europäischen Union übernehmen. Dabei bedient sich die EU, wie Gramscis Theorie der hegemonialen Herrschaft deutlich gemacht hat, der Herrschaft mittels Konsenses. Die EU hat es mit Hilfe multilateraler Institutionen wie der Weltbank geschafft, einen grundlegenden Konsens darüber herzustellen, dass die Region der AKP-Staaten zu entwickeln ist und es ohne unsere „Hilfe“ nicht schaffen wird, sich aus der Armut zu befreien. Für diese Hilfe darf man Afrika natürlich auch etwas abverlangen und wenn es nur die Übernahme eines gemeinsamen „Wertekatalogs“ ist. Die EU bedient sich sowohl instrumenteller als auch Formen autoritativer Macht. Durch die Androhung von negativen Sanktionen wie einem Konsultationsverfahrens wie im Falle von Guinea-Bissau wird ein glaubhaftes „Geben-und-Nehmen-Können“ demonstriert. Das Machtgefälle und der Grad der Unterwerfung des ökonomisch schwächeren Vertragspartners wird ebenso deutlich, wenn man bedenkt, dass es trotz etlicher objektiven Verletzungen des eigenen Maßstabs bisher zu keinem einzigen solchen Konsultationsverfahren gegen einen EU-Staat gekommen ist. Die autoritative Macht zeigt sich anhand der Fähigkeit der EU Maßstäbe zu set-

zen und diese zu bewerben, so dass sie eine „willentliche und einwilligende Folgebelegschaft“ erzeugen, wie bspw. die Einhaltung der Menschenrechte und einer rechtsstaatlichen Ordnung als Basis für eine erfolgreiche Entwicklung.

Auch für *Stephen Hurt*, der das Cotonou Abkommen aus neo-gramscianischer Perspektive analysiert, zeigt sich, dass sich die Beziehungen ganz klar von einer Zusammenarbeit in Richtung „Zwang“ verschoben haben und hebt dabei insbesondere die hegemoniale Dominanz des Neoliberalismus innerhalb der politischen Eliten hervor. Aufgrund der zentralen Position der EU als Geber von Entwicklungshilfe und der Abhängigkeit der AKP-Staaten vom Export auf den europäischen Markt, müssen sich die AKP-Staaten der neoliberalen Ausrichtung der EU-Politik hin zu Liberalisierung und Privatisierung beugen. Während durch Begriffe wie „Partnerschaft“, „Dialog“ und „Ownership“ eine Gleichberechtigung und Zusammenarbeit auf Augenhöhe vermittelt, sowie durch die prioritäre Agenda der „Armutsbekämpfung“ eine Homogenität bezüglich der zu erreichenden Ziele dargestellt wird, zeigt sich beispielsweise in den Verhandlungen zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen und deren *de facto* Alternativlosigkeit, die Zwangskomponente der EU-AKP Beziehung. Die Entscheidung, einen Teil des EEF zur Umsetzung der von der Weltbank propagierten strukturellen Anpassungsprogramme (SAPs) zu verwenden, sowie die Einbeziehung der politischen Konditionalität als Voraussetzung für den Erhalt von Entwicklungshilfegeldern, beinhaltet sowohl Faktoren instrumenteller als auch autoritativer und datensetzender Macht.

Alternativlos scheint auch die Zusammenarbeit der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten mit der EU in der jetzigen bilateralen Form. Sowohl die AKP-Staaten als auch die EU scheinen nach Stabilität zu streben und die vertraglich festgelegte Nord-Süd-Partnerschaft bewahren zu wollen, wobei zu erwähnen ist, dass es mir im Zuge meiner Recherche nicht möglich war, Texte, Analysen oder Bewertungen zum Cotonou-Abkommen aus Sicht der AKP-Staaten selbst zu finden. Somit sind sämtliche in dieser Arbeit geäußerten Annahmen zu positiven Entwicklungen, welche durch das Cotonou-Abkommen für die AKP-Staaten entstanden sind, aus eurozentristischer Perspektive zu sehen.

Beim EU-Afrika Gipfel am 19. März 2018 hat die Afrikanische Union (AU) die Position vertreten, sie wünsche sich eine neue Vereinbarung mit der EU außerhalb des Cotonou-Abkommens sowie eine eigene Süd-Süd-Kooperation mit den karibischen und pazifischen Staaten. „*As such, the adopted African Common position recommends that the new agreement with the European Union should be separated from the ACP context and based on a strong and sustainable continent-to-continent partnership that revolves around the AU and the EU.*“ (African Union – Press Release 2018: online) Dennoch hat sich die AKP-Gruppe am 30. Mai 2018 im Rahmen des AKP-Ministerrates auf eine gemeinsame Verhandlungsposition und auf die Erteilung des Verhandlungsmandates geeinigt. Der Europäische Rat verkündete im Dezember 2018 schließlich eine bereits „*breite Übereinstimmung über die Struktur des künftigen Übereinkommens und die strategischen Prioritäten*“ (Europäischer Rat 2018: online)

Fest steht, dass eine Bündelung der Kräfte der AKP Staaten und der EU, zusammen genommen 106 Staaten, zu globalen Themen in internationalen Foren wie den Vereinten Nationen ein großes Gewicht schaffen würde. Auch viele kleinere, ökonomisch unbedeutendere, AKP-Staaten könnten in diesem Rahmen eine nicht unbedeutende diplomatische Rolle einnehmen. Aufgrund des Cotonou-Abkommens besteht auch eine hohe diplomatische Vertretung Afrikas, der Karibik und des Pazifiks in Brüssel. Für die AKP-Staaten wird es in jedem Fall wichtig sein, Netzwerke zu errichten, neue strategische und globale Partner außerhalb der EU zu finden. Dies würde den AKP-Staaten gegenüber der EU mehr Verhandlungsmacht einräumen und die starke Botschaft vermitteln, dass die AKP-Gruppe als Partner ernst genommen werden muss. Derzeit mangelt es dafür leider an Kohärenz der Strategien und Zielsetzungen, sowie einer „AKP-Identität“ innerhalb der sehr heterogenen Gruppe.

Zukünftig müssen sich die AKP-Akteur/innen aller Voraussicht nach fragen, ob es überhaupt möglich sein wird, diese Identität zu schaffen, ob die afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten ohne EU-Hilfen überleben könnten, ob die Gruppierung als AKP weiterhin relevant ist und sie bereit sind für den Erhalt von Entwicklungshilfegelder zu „bezahlen“, oder ob andere, nationale, regionale oder globale Rahmenwerke wirksamer wären. Diese fundamentalen Fragen sollten nicht nur in

den AKP-Einrichtungen in Brüssel besprochen werden, es wäre wichtig verschiedene Akteur/innen und Interessengruppen in den Prozess einer Evaluierung und Debatte über die EU-AKP Beziehungen miteinzubeziehen.

8 **Exkurs: Aktueller Stand der Verhandlungen über eine neue Partnerschaft nach 2020**

Im Dezember 2017 legte die Kommission dem Rat eine Empfehlung vor, die auch einen Vorschlag für Verhandlungsrichtlinien umfasst. Die Empfehlung gibt die Grundlagen und die wesentlichen Leitlinien für eine künftige Partnerschaft mit den AKP-Regionen vor. Am 22. Jänner 2018 berieten die Außenminister/innen über den von der Kommission vorgelegten Entwurf zur Aushandlung einer neuen Partnerschaft. Sie bekundeten ihre umfassende Unterstützung für den Ansatz der Kommission, wonach ein weiteres Rahmenabkommen auf Ebene der AKP-Staaten angestrebt wird, das allerdings durch drei maßgeschneiderte regionale Partnerschaften für Afrika, den Pazifik und die Karibik ergänzt werden soll. Die förmlichen Verhandlungen dazu haben Ende August 2018 begonnen. (Europäischer Rat 2018/1 sowie Europäischer Rat 2018/3: online)

In Ermangelung einer umfassenden und unabhängigen Bewertung der Leistung des Cotonou-Abkommens hat die Europäische Union mit den AKP-Staaten eine Selbstbewertung der Partnerschaft durchgeführt. Die Mitteilung der Europäischen Kommission aus dem November 2016, mit dem Titel “Eine erneuerte Partnerschaft mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks”, zeigt Fortschritte in einigen Kernbereichen wie der Armutsbekämpfung oder Sicherheit, jedoch auch besorgniserregende Trends wie den Aufstieg autoritärer Regierungen auf. Man scheint sich darüber im Klaren zu sein, dass das derzeitige System den gemeinsamen Institutionen zwar nützlich sein mag, um Erfahrungen auszutauschen, inzwischen aber als überholt gilt, da es umständlich und schwerfällig ist. Der Fokus dessen, was die EU bisher zu den künftigen Beziehungen vorgelegt hat, liegt auf dem sogenannten “umbrella scenario”. (Bossuyt et.al. 2017: 6)

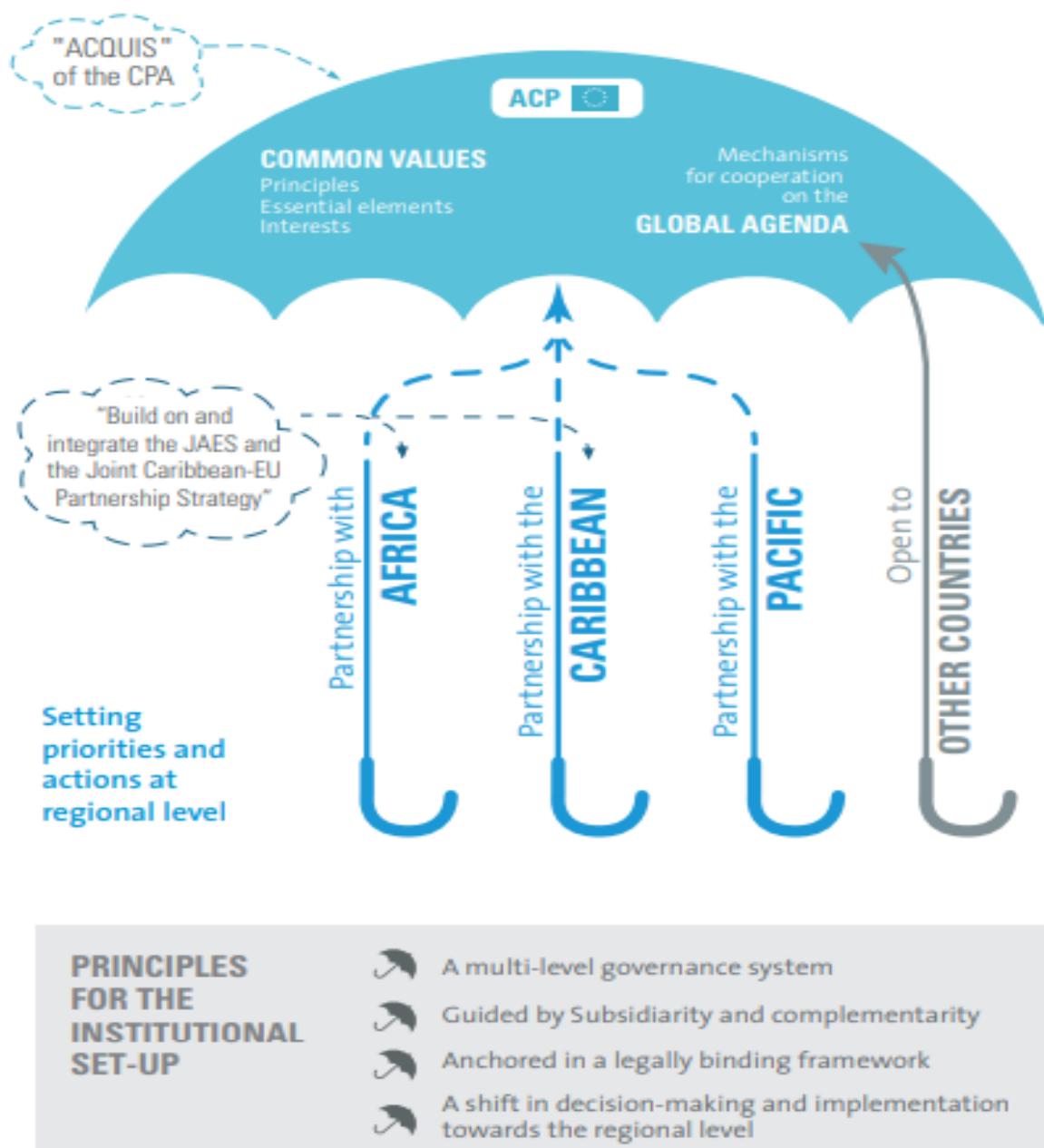


Abbildung 18: Main elements of the 'preferred umbrella scenario' of the EU, Bossuyt 2017: 7.

Das "umbrella scenario" soll auf einem gemeinsamen "Schirm" aus Werten, Prinzipien und Interessen aufbauen, der die Basis für die Zusammenarbeit der beiden Par-

teien definieren soll. Zu jeder der 3 regionalen Gruppen soll es dann gesonderte Protokolle zum Rahmenabkommen geben, welche die bisher bestehenden Strategien für diese Ländergruppen – Gemeinsame Afrika-EU Strategie²³ von 2007, Gemeinsame Partnerschaftsstrategie Karibik-EU von 2012 und Strategie für eine verstärkte Partnerschaft mit den Pazifik-Inseln von 2006 – ersetzen und inhaltlich darüber hinausgehen. (Bossuyt et.al. 2017: 6 f.) Aufgrund der heftig diskutierten Migrationsthematik und der Tatsache, dass die EU den Schutz ihrer Außengrenzen als eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts begreift, wird dem Pakt mit Afrika die wohl größte Bedeutung zukommen. Ganz im Sinne des „Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika“, der von der Europäischen Kommission im November 2015 auf dem Migrationsgipfel in La Valetta „zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika“ ins Leben gerufen und für den aus dem EU-Haushalt und dem EEF mehr als 2,4 Mrd. Euro bereitgestellt wurden, wird sich auch das Post-Cotonou Abkommen verstärkt dem Thema Migration widmen. „*Da die Migration aus Afrika die neue große Herausforderung für die EU ist und der Schutz der EU-Außengrenze im Grunde bereits in den afrikanischen Ursprungsländern beginnen sollte, müssen diese wirtschaftlich unterstützt werden.*“, so der Europarechts-Experte Univ. Prof. DDr. Waldemar Hummer. Abschnitt 2 des EU-Afrika Paktes wird vorrangig auf folgende Aspekte ausgerichtet werden:

- Verwirklichung von Frieden und Stabilität
- Stärkung der Demokratie und der guten Regierungsführung
- Steuerung von Migration und Mobilität
- Zusammenarbeit im Grenzmanagement
- Unterbindung des Menschenhandels
- Bekämpfung des Klimawandels

Besonderes Augenmerk wird dabei der Umsetzung der „Europäischen Migrationsagenda“ vom 13. Mai 2015 sowie des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ (GEAS) und deren vier Schwerpunkten

²³ JAES: Joint Africa-EU-Strategy

- Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration
- Einrichtung eines einheitlichen Asylverfahrens
- Rettung von Menschenleben und Sicherung der Außengrenzen
- Einführung einer neuen Politik der legalen Migration – sowie der Zusammenarbeit im Bereich des Grenzmanagements

geschenkt. Trotz der Zusage der EU, ihre Entwicklungshilfeleistungen weiter zu steigern, soll die EU-AKP Partnerschaft, welche bisher schwerpunktmäßig eher im entwicklungspolitischen Bereich lokalisiert war, nunmehr in dem Sinn „politisiert“ werden, dass die EU von ihren Partnerländern ebenfalls eine Unterstützung für ihre außen- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen erwarten wird. (Hummer 2018: online)

Annex:

The future of ACP-EU relations: A political economy analysis.

Bossuyt, J., Keijzer, N., Medinilla, A., Tollenaere, M. De. 2016

Policy Management Report 21, Maastricht, ECDPM

<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/PMR21-Future-ACP-EU-Relations-PEA-January-2016.pdf>



Literatur

African Union (2018): The African Union Executive Council adopts the African Common Position for Negotiations of a new cooperation agreement with the European Union, Pressemitteilung 2018, online unter: <https://au.int/en/pressreleases/20180327/african-union-executive-council-adopts-african-common-position-negotiations>, Zugriff am 15.3.2019.

Agentur für europäische Integration und Entwicklung (o.J.): Partnership in Africa: the Yaoundé Association, European Community Information Service, Community Topics 26, S. 5.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000): Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou, online unter: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0003.04/DOC_2&format=PDF, Zugriff am 30.4.2016.

Austrian Development Agency (o.J.): Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen, online unter: www.entwicklung.at/ada/zahlen-daten-fakten/oefentliche-entwicklungshilfeleistungen/, Zugriff am 5.9.2017.

Babarinde, O. / Faber, G. (2003): From Lomé to Cotonou: Business as usual? Conference of the European Union Studies Association, Nashville, Tennessee, USA.

Bárcena Menéndez L. / Sánchez, P. (2018): Handel und Investitionen - Die sozialen Bewegungen und ihr Kampf gegen Freihandels- und Investitionsabkommen in Europa heute – ein kleines Handbuch, Rosa Luxemburg Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Brüssel, online unter: https://www.transform-network.net/fileadmin/user_upload/trade-a5-de-dr.pdf, Zugriff am 20.1.2019.

Bauer, Peter T. (1958): Wirtschaftswachstum und die neue Orthodoxie, in: Fischer, K. / Hödl, G. / Sievers, W. (2010): Klassiker der Entwicklungstheorie. Von Modernisierung bis Post Development, S. 194-211, Mandelbaum Verlag, Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik.

Bossuyt, J. / Keijzer, N. / Medinilla, A. / Sherriff, A. / Laporte, G. / Tollenaere, M. de.

(2017): ACP-EU relations beyond 2020: Engaging the future of perpetuating the past?, in: ECDPM Maastricht, online unter: http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ACP-EU-relations-beyond-2020_final.pdf, Zugriff am 5.1.2018.

Bossuyt, J. / Keijzer, N. / Medinilla, A. / Tollenaere, M. de. (2016): The future of ACP-EU relations: A political economy analysis, in: ECDPM Policy and Management Report 21, Maastricht, online unter: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/PMR21-Future-ACP-EU-Relations-PEA-January-2016.pdf>, Zugriff am 15. Juli 2017.

Brech, L. et.al. (2013): AKP-EU-Beziehungen nach 2020: Auf der Suche nach einer europäischen Haltung, Hg. European Centre for Development Policy Management und Abteilung "Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik", Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Breitwieser, F. (1994): Entwicklungspolitisches Engagement der Europäischen Union. Ziele, Kompetenzakquirierung, vertragliche Ausgestaltung und Volumen der Hilfe, in: Journal für Entwicklungspolitik X/2, 1994, S. 101-138.

Cambridge Dictionary (2016): Definition of Development, online <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/development>, Zugriff am 6.4.2016

Die Presse (2018): Wie China Afrika verändert, online unter: <https://diepresse.com/home/ausland/5489980/Wie-China-Afrika-veraendert>; Zugriff am 17.2.2019.

Escobar, A. (1992): Die Hegemonie der Entwicklung, In: Fischer, K. / Hödl, G. / Sievers, W. (2010): Klassiker der Entwicklungstheorie – Von Modernisierung bis Post-Development, S. 263-277, Mandelbaum Verlag, Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik.

Escobar, A. (1992): Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World, Princeton University Press 1995, USA.

Europäische Gesetzgebung – Eur-Lex (2008): European Development Fund (EFF), online unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar12102>, Zugriff am 23.8.2017.

Europäische Investitionsbank (2017): Investitionsfazilität, online unter:

<http://www.eib.org/projects/regions/acp/applying-for-loan/investment-facility/index?lang=de>, Zugriff am 5.12.2017.

Europäische Investitionsbank (2003): Einrichtung der im Abkommen von Cotonou vorgesehenen Investitionsfazilität, online unter:

<http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2003/2003-055-eib-launches-the-cotonou-agreement-investment-facility.htm?lang=de>, Zugriff am 10.1.2018.

Europäische Investitionsbank (o.J.): Die Bank der EU, unter:

<http://www.eib.org/about/index.htm>, Zugriff am 28.8.2017.

Europäische Kommission (2018/1): EU-Entwicklungshilfe erreicht Rekordstand: online unter: https://ec.europa.eu/germany/news/eu-entwicklungshilfe-erreicht-rekordstand_de, Zugriff am 20.1.2018)

Europäische Kommission (2018/2): AidOverview: What has happened to aid spending in the last 10 years? online unter: <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/AidOverview.do>, Zugriff am 28.1.2019.

Europäische Kommission (2018): Europäische Kommission – Pressemitteilung: EU nach wie vor weltweit größter Geldgeber für Entwicklungshilfe, online unter:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3002_de.pdf.

Europäische Kommission (2016): Pressemitteilung: EU unterzeichnet Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Ländern des Südlichen Afrika, online unter:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2154_de.htm, Zugriff am 27.1.2018.

Europäische Kommission (2015/1): Towards a new partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific countries after 2020, online:

http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint-consultation-paper-post-cotonou_en_0.pdf, access 22.11.2015.

Europäische Kommission (2015/2): Environment- Sustainable Development, online:

<http://ec.europa.eu/environment/eussd/>, access 10.4.2016.

Europäische Kommission (2013): Internes Abkommen über den 11. EEF, online unter:

https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/internal-agreement-11edf-2013-2020_en.pdf, Zugriff am 10.2.2018.

Europäische Kommission (2006): GLOBAL EUROPE – competing in the world, A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy, online unter:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf, Zugriff am 12.2.2018.

Europäische Kommission (2005): Development and Relations with the African, Caribbean and Pacific States: From Lomé I to Lomé IV bis, online:
http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/lome_history_en.htm, access 1.4.2016.

Europäisches Parlament (2017): Entwicklungspolitik: ein allgemeiner Überblick, online unter: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/163/a-general-survey-of-development-policy>, Zugriff am 1.12.2017.

Europäisches Parlament (o.J.): Der Vertrag über die Europäische Union, online unter:
http://www.europarl.europa.eu/germany/de/die-eu-und-ihre-stimme/vertr%C3%A4ge_1, Zugriff am 25.9.2017.

Europäischer Rat (2018/1): Press Release on the Outcome of the Council Meeting Nr. 3591, Foreign Affairs, Brüssel, online unter:
<http://www.consilium.europa.eu/media/32419/st05471-en18.pdf>, Zugriff am 8.2.2018.

Europäischer Rat (2018/2): Konsultationsverfahren - Artikel 96 des Cotonou-Abkommens, online unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/cotonou-agreement/article-96-cotonou-agreement/>, Zugriff am 20.12.2017.

Europäischer Rat (2018/3): Zeitleiste: Schritte auf dem Weg zu einer neuen EU-AKP-Partnerschaft nach 2020, online unter:
<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cotonou-agreement/timeline-new-cotonou-agreement/>, Zugriff am 11.1.2019.

Europäischer Rat (2017): Pressemitteilung zu: Der neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik – Die EU und die Mitgliedstaaten unterzeichnen eine gemeinsame Strategie zur Beseitigung der Armut, online unter:
<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/06/07/joint-strategy-european-consensus-development/>, Zugriff am 20.1.2019.

Europäische Union (o.J./1): Die Geschichte der Europäischen Union: online unter:
https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1959_de; Zugriff am 2.5.2017.

Europäischen Union (o.J./2): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen, online unter: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_de.pdf#page=142, Zugriff am 22.10.2017.

European Centre for Development Policy Management (o.J.): About ECDPM, online unter: <http://ecdpm.org/about-ecdpm/>, Zugriff am 1.6.2017)

European External Action (o.J.): Sugar Protocol, online unter: Delegation of the European Union to Barbados, the Eastern Caribbean States, the OECS, and CARI-COM/CARIFORUM, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/barbados/eu_barbados/development_coop/sugar_protocol/index_en.htm, Zugriff am 14.8.2017.

EUROSTAT (o.J.): European Currency Unit, online unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_currency_unit_\(ECU\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_currency_unit_(ECU)), Zugriff am 7.9.2017.

Fellner, P. C. (1994): Die Vertragswerke von LOMÉ – Eine Kurzeinführung, im Journal für Entwicklungspolitik X/2, 1994, S. 139-160.

Fischer, K. / Hödl, G. / Parnreiter, C. (2010): Entwicklung, eine Karotte, viele Esel? In: Fischer, K. / Hödl, G. / Maral-Hanak, I. / Parnreiter, C.: Entwicklung und Unterentwicklung- Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien, S. 13-54, Mandelbaum Verlag/Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik.

Frank, A. G. (1966): The Development of Underdevelopment, in: Robert I. Rhodes: Imperialism and Underdevelopment, Monthly Review Press, New York 1970.

Frisch, D. (2008): The European Union's development policy A personal view of 50 years of international cooperation, in: ECDPM Policy Management Report 15, Maastricht.

Fritsche, A. / Behr M. (2010): Mächtige Entwicklungszusammenarbeit in der globalen Welt?, in: Soziologie der globalen Gesellschaft – Eine Einführung, Kolland et. Al. (2010), Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik, Mandelbaum Verlag.

Gabler Wirtschaftslexikon (o.J.) u.a. zu Prebisch-Singer These, Assoziierungsabkommen, Externe Schocks und Überseeische Länder und Gebiete, online unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/>, Zugriff 2018.

Grundwald, A. / Kopfmüller, J. (2012): Nachhaltigkeit. Eine Einführung., 2. Auflage, Campus Verlag, Frankfurt/New York.

Hammer, T. (1995): Die europäische Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden. Mit Beispielen aus den westafrikanischen Sahelstaaten, in: *Geographica Helvetica*, Nr. 1, 1995.

Höll, Otmar (1994): Was heißt Entwicklung? Zur Geschichte und Problematik eines Begriffs; in: Grübler, Höll, Lichem (Hg.): Spannungsfeld Umwelt und Entwicklung, Wien: Dachs Verlag.

Hummer, W. (2018): EU-AKP-Staaten: Von der Entwicklungshilfe zur Partnerschaft. Von Lomé (1975) über Cotonou (2000) zum neuen Partnerschaftsabkommen (2020), EU-Infothe online unter: <http://www.eu-infothek.com/eu-akp-staaten-von-der-entwicklungshilfe-zur-partnerschaft-von-lome-1975-ueber-cotonou-2000-zum-neuen-partnerschaftsabkommen-2020/>, Zugriff am 28.2.2018.

Hurt, S. R. (2003): Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention, in: *Third World Quarterly*, Vol 24, No 7, pp. 161-176.

Imhof, K. / Jäger, J. (2009): Transformation der Global Financial Governance: eine politökonomische Perspektive in der Entwicklungsforschung, in: *Journal für Entwicklungspolitik* XXV 4-2009, S. 50-53.

Jackson, T. (2011): Wir Unersättlichen, in: *Die Zeit*, Nr. 44, 2011, online unter: <https://www.zeit.de/2011/44/Kapitalismus/komplettansicht>, Zugriff am 10.3.2019.

Jacobitz, R. (1991): Antonio Gramsci-Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, Forschungsgruppe Europäischer Gemeinschaften (FEG) am Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der Philipps-Universität Marburg , Arbeitspapier Nr. 5.

Jäger, J. / Springler, E. (2012): Ökonomie der Internationalen Entwicklung. Eine kritische Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Mandelbaum Verlag/Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik.

Kappel, R. (1999): Die entwicklungspolitischen Fehlleistungen des Kooperationsmodells von Lomé, in: *Journal für Entwicklungspolitik* XV/2, 1999, S. 247-256.

- Küblböck, K.** (2014): Can “Undistorted Access” Lead to Inclusive Development? The EU Raw Material Initiative and Possible Effects upon Resource-Based Development in Africa, in: Journal für Entwicklungspolitik XXX 3-2014, S. 89-105.
- Küblböck, K. / Forster, F.** (2008): Die “Economic Partnership Agreements” (EPAs) mit Westafrika. Eine Zwischenbilanz. In: ÖFSE, Briefing Paper 2/2008, online unter: https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP2_EPAs.pdf, Zugriff am 13.1.2018.
- Kühnhardt, L.** (2016): Maturing beyond Cotonou: An EU-ACP Association Treaty for Development – A Proposal for reinventing EU relations with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Group of States, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C235, Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn.
- Kurier** (2018): Chinas Präsident Xi sagt Afrikanern neue Milliardenkredite zu, online unter: <https://kurier.at/wirtschaft/chinas-praesident-xi-sagt-afrikanern-neue-milliardenkredite-zu/400107764>, Zugriff am 17.2.2019.
- Lancester, C.** (2007): Aid Purposes: A Brief History. In: Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics, The University of Chicago Press, 25-61.
- Landeszentrale für politische Bildung (2017):** Die drei Säulen der EU werden aufgelöst, online unter: http://test.europaimunterricht.de/europa_wissen_eu_drei_saeulen.html, Zugriff am 20.6.2017.
- Lohmann, A.** (2015): Impuls oder Hindernis für Entwicklung? Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und Westafrika, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- Loth, W.** (2007): Der Weg nach Rom – Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge, in: Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, 30. Jahrgang, 1/07, S. 36-43.
- Martenczuk, B.** (2008): Die Kooperation der Europäischen Union mit Entwicklungsländern und Drittstaaten und der Vertrag von Lissabon in: Sandra Bartelt, Philipp Dann (Hrsg.) Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union - The Law of EU Development Cooperation, Seite 37 – 53, Europarecht - Beiheft 2, 1. Auflage 2008, Reihe: Sonderheft Europarecht.

- Menzel, U.** (2005): Entwicklungszusammenarbeit versus Containment. Sechs Dekaden Entwicklungspolitik. In: Nord-Süd aktuell. Vierteljahreszeitschrift für Nord-Süd und Süd-Süd-Entwicklungen, Vol. 19, Nr. 1, 99-110 und Anhang.
- Menzel, U.** (1993): Geschichte der Entwicklungstheorie. Einführung und systematische Bibliographie, 2. Auflage, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg.
- Messner, D.** (2000): Globalisierung, Global governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit, in: Franz Nuscheler (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Bonn, S. 267–294.
- Molt, P.** (1999): Die Europäische Union sucht nach einer gemeinsamen Afrikapolitik, in: Journal für Entwicklungspolitik XV/2, S. 257-274.
- Nickel, D.** (2012): Was kommt nach Cotonou? Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit (SWP-Studie), Berlin.
- NMH GmbH** (2017): Nachhaltigkeitsleitlinien, online unter:
<http://www.nmh.de/de/nachhaltigkeit/>, Zugriff am 18.10.2017.
- Nohlen, D. / Nuscheler, F.** (1993): Was heißt Entwicklung? In: Nohlen, D. / Nuscheler, F. (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Band 1: Grundprobleme, Theorien, Strategie. Bonn: Dietz, 55-75.
- Nuscheler, F.** (o.J.): Sicherheitsinteressen über dem Entwicklungsinteresse. Rückblick auf ein halbes Jahrhundert Entwicklungspolitik, online unter:
<http://www.entwicklungsarbeit.org/home/0-007-01/>, Zugriff am 7.11.2017.
- OECD** (2018): Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries, online unter: <http://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm>, Zugriff am 1.2.2019.
- OECD** (o.J.): Definition of Official Development Assistance, online:
<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>, access 09.04.2016.

Parlament der Republik Österreich (o.J.): Die Entstehungsgeschichte der EU, Etappen der europäischen Integration, online unter:

<https://www.parlament.gv.at/PERK/PE/EU/EUEntstehung/>, Zugriff am 10.10.2017.

Popitz, H. (1992): Phänomene der Macht, Mohr Siebeck Tübingen, 2. Auflage.

Prebisch, R. (1964): Für eine bessere Zukunft der Entwicklungsländer, in: Fischer, K. / Hödl, G. / Sievers, W. (2010): Klassiker der Entwicklungstheorien. Von Modernisierung bis Post-Development, S. 130-146, Mandelbaum Verlag/Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik.

Raffer, K. / Singer, H.W. (2001): The Economic North-South Divide. Six Decades of Unequal Development, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

Sadie, J.L. (1960): The Social Anthropology of Economic Underdevelopment. In: The Economic Journal , No. 70, 1960, S. 302.

Schicho, W. (2006): Von der Atlantic Charter zu den Millennium Development Goals: Afrika und das Aid Business seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Englert, B. / Grau, I. / Komlosy, A. (2009): Nord-Süd-Beziehungen, Kolonialismen und Ansätze zu ihrer Überwindung, S. 99-121, Mandelbaum Verlag/Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik.

Schmidt, G. (1994): AID BY TRADE? – Die handelspolitische Entwicklungszusammenarbeit der EU, in: Journal für Entwicklungspolitik X/2, S. 183-218.

Schmitz, H. (2015): Die Europäische Entwicklungszusammenarbeit, online unter:
<http://www.infopoint-europa.de/assets/Uploads/Beitraege-Rechtsreferendare/Beitrag-Hanna-Schmitz.pdf>, Zugriff am 18.11.2017.

Sepos, A. (2013): Imperial power Europe? The EU's relations with the ACP countries, in: Journal of Political Power, 6:2, S. 261-287)

Six, C. (2006): Der europäische Konsens zur Entwicklungspolitik: Die EU als Geberin in veränderten internationalen Beziehungen, ÖFSE Working Paper, online unter:
http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_EuropaeischerKonses_zur_Epolitik_Maerz2006.pdf. Zugriff am 5.7.2017.

Six, C. / Küblböck, K. (2006): Bi- und Multilaterale Strategien der EU-Handelspolitik und ihre Auswirkungen auf entwicklungspolitische Zielsetzungen, ÖFSE Working Paper 13, online unter:

https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Workingpaper/WP13_EU_Handelsstrategien.pdf, Zugriff am 5.2.2018.

Slocum-B., N. / Bradley, A. (2010): Is the EU's Governance 'Good'? An assessment of EU governance in its partnership with ACP states, in: *Third World Quarterly*, Vol. 31, No. 1, S. 31–49, 2010.

Stöckl-Pukall, E. (1999): Stand und Diskussion der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten, in: *Journal für Entwicklungspolitik* XV/2, S. 275-292.

Taylor, I. (2010): Governance and Relations between the European Union and Africa: the case of NEPAD, in: *Third World Quarterly*, Vol. 31, No. 1, S. 51-67, 2010.

Thomsen, B. (2016): Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) und die Agrarpolitik der EU und Deutschlands. Widersprüche und notwendige Reformen, in: *Noch lange nicht nachhaltig. Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda*, S. 26-31, Hg. VENRO, Forum Menschenrechte und Forum Umwelt und Entwicklung.

United Nations Development Programme (2017): *Human Development Reports 2017, Trends in the Human Development*, online unter:
<http://hdr.undp.org/en/composite/trends>, Zugriff am 2.12.2017.

United Nations Development Programme (2016): *Human Development Report 2016*, online unter: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf, Zugriff am 20.8.2017.

United Nations Development Programme (2015): *What is Human Development?*, *Human Development Report Office (HDRO)*, online: <http://hdr.undp.org/en/content/what-human-development>

United Nations Conference on Trade and Development (2018) *Key statistics and trends in economic integration ACP Region*, online unter:
https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2017d4_en.pdf, Zugriff am 15.1.2018.

United Nations (o.J.): *Millennium Development Goals*, online unter:
<http://www.un.org/en/africa/osaa/peace/mdgs.shtml>, Zugriff am 7.7.2017.

United Nations (o.J.): *Sustainable Development Goals*, online unter:
<http://www.un.org/en/africa/osaa/peace/sdgs.shtml>, Zugriff am 7.7.2017.

United Nations (1992): Brundtland Report for the World Commission on Environment and Development, online: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>, Zugriff 12.4.2017.

Universität Berlin (2014): Über den (gramscianischen) Hegemoniebegriff, zitiert nach Ladwig, B. (2009): Moderne politische Theorie, Wochenschau Verlag; sowie Abercrombie, N. / Bryan, S. (1978): The Dominant Ideology Thesis, in: The British Journal of Sociology 29 (2), S. 149-170, online unter: <https://userwikis.fu-berlin.de/pages/viewpage.action?pageId=409534474>, Zugriff am 28.8.2017.

Universität Bonn (2016): Maturing beyond Cotonou: An EU-ACP Association Treaty for Development A proposal for reinventing EU relations with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Group of States, Zentrum für Europäische Integrationsforschung Center for European Integration Studies, online unter: https://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussion-paper/DP_C235_Kuehnhardt.pdf, Zugriff am 20.2.2018.

Universität Münster (2007): Institut für Politikwissenschaft, online: <http://slideplayer.org/slide/892807/>, Zugriff am 9.4.2016.

Universität Wien (2016): Seminarbeschreibung „EU in Afrika: Vom Paternalismus zur Partnerschaft?“, SPL 14 - Orientalistik, Afrikanistik, Indologie und Tibetologie, online unter: <https://ufind.univie.ac.at/de/course.html?lv=140533&semester=2015W>; Zugriff am 12.5.2016.

VENRO – Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2015): Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung? Entwicklungspolitische Perspektiven zur Doha-Runde der WTO, VENRO, Bonn.

Vertrag von Amsterdam (gültig bis 30.11.2009): EG-Vertrag, 3. Teil - Die Politiken der Gemeinschaft (Art. 23 - 181a), Titel XX - Entwicklungszusammenarbeit (Art. 177 – 181) Art. 177, (ex-Art. 130u) online unter: <https://dejure.org/gesetze/EG/177.html>, Zugriff am 23.10.2017.

Weber, M. [1922] (2005): Wirtschaft und Gesellschaft, Melzer Verlag GmbH, Neu-Isenburg – Frankfurt.

Weltbank (2018): Gross Domestic Product per capita in real purchasing power, online unter: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>, Zugriff am 20.8.2018.

Wildner, T. (2011): Die Economic Partnership Agreements (EPA) zwischen der EU und den AKP-Staaten, in: Action Solidarité Tiers Monde, Luxemburg, online unter: <http://astm.lu/wp-content/uploads/2011/03/Die-Economic-Partnership-Agreements-Tobias-Wildner.pdf>, Zugriff am 2.2.2018.

Wolf, S. (1999): Die handelspolitische Zusammenarbeit als Hindernis oder Schub für die Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft? in: Journal für Entwicklungspolitik, Jg. XV/2, 1999, S. 293-308.

Zeller, C. (2007): Direktinvestitionen und ungleiche Entwicklung, in: Becker, J. / Imhof, K. / Jäger, J. / Staritz, C. (Hg.) Kapitalistische Entwicklung in Nord und Süd. Handel, Geld, Arbeit, Staat, S. 123-142, Mandelbaum Verlag, Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik.

Ziai, A. (2012): Post-Development: Empirische Befunde, in: Journal für Entwicklungspolitik XXVIII 4-2012, S. 4-7.

Erklärung zur Masterarbeit

Hiermit versichere ich, dass die vorliegende Arbeit von mir selbstständig verfasst wurde und dass keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt wurden. Diese Erklärung erstreckt sich auch auf in der Arbeit enthaltene Graphiken, Zeichnungen, Kartenskizzen und bildliche Darstellungen.

Wien, 2019

Ort, Datum

Unterschrift