

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Institut für Politische Wissenschaft

Magisterarbeit

**Das Verhalten der EU gegenüber den AKP-Staaten: die Politik einer
Zivilmacht oder einer Handelsmacht?**

Eine Bewertung der EU-AKP-Partnerschaft von Lomé IV bis zu den Economic
Partnership Agreements (EPAs)

Vorgelegt am 24.2.2009 von:

Patrik Eisenhauer

Erstgutachter: Prof. Dr. Sebastian Harnisch

Zweitgutachter: Prof. Dr. Peter Schlotter

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis.....	4
I. Einleitung	6
I.1 Thematische Einführung.....	6
I.2 Fragestellung und Aufbau.....	7
I.3 Relevanz	9
I.4 Vorgehensweise.....	13
II. Methodik	16
II.1 Definition Wandel.....	16
II.2 Begriffsklärung Kohärenz.....	16
II.3 Analyse des Akteurs EU in der Entwicklungs- und Handelspolitik.....	18
III. Theoretische Grundlagen	24
III.1 Abgrenzung Großmacht.....	24
III.2 Zivilmacht.....	25
III.3 Handelsmacht.....	29
III.4 Operationalisierung und Hypothesen.....	31
IV. Lomé IV: Politik einer Zivilmacht?	36
IV.1 Übersicht der EU-AKP-Politik vor Lomé IV und der grundlegenden Bestandteile der Kooperation.....	36
IV.2 Analyse des Zeitraums von Lomé IV.....	40
IV.2.1 Beurteilung der Vertragsinhalte.....	40
IV.2.2 Untersuchung der Entwicklungshilfezahlungen der EG	42
IV.3 Umsetzung des Kohärenzgebots in den Maastrichter Verträgen.....	44
IV.4 Revision von Lomé IV.....	47
IV.4.1 Neuerungen.....	47
IV.4.2 Untersuchung der Entwicklungshilfezahlungen der EG	48
IV.5 Umsetzung des Kohärenzgebots im Vertrag von Amsterdam.....	50
IV.6 Ausgestaltung der vertraglichen Vorgaben von Lomé IV.....	52
IV.7 Zwischenfazit.....	55

V. Abkommen von Cotonou und EPAs: von Zivilmacht zu Handelsmacht?.....	57
V.1 Analyse des Abkommens.....	57
V.2 Entwicklungspolitisches Handeln der EU	62
V.2.1 Untersuchung der Entwicklungshilfezahlungen der EG.....	62
V.2.2 Beurteilung der Vertragsinhalte von Cotonou und deren Umsetzung.....	63
V.2.3 Spektrum der Aktivitäten neben der AKP-Partnerschaft.....	67
V.2.4 Kohärenzbemühungen seit Abschluss des Abkommens.....	72
V.2.5 Verhandlung der EPAs.....	78
V.3 Fallbeispiele aus den EPA-Verhandlungen.....	91
V.3.1 SADC	91
V.3.2 Tansania.....	92
V.3.3 Ghana.....	93
V.4 Zwischenfazit.....	94
VI. Fazit	97
VII. Anhang.....	102
VIII. Quellen- und Literaturverzeichnis.....	104
VIII.1 Quellen.....	104
VIII.1.1 Textquellen.....	104
VIII.1.2 Internetquellen.....	107
VIII.2 Sekundärliteratur.....	108
Verpflichtende Erklärung.....	120

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Mittel des EEF.....	23
Tab. 2	Übersicht des Handelns der Idealtypen.....	31
Tab. 3	Übersicht der Abkommen und der beteiligten Staaten.....	39
Tab. 4	Empfängerländer 1990-1994	42
Tab. 5	Empfängerländer 1995-1999.....	48
Tab. 6	Pearson-Korrelationen zu den Hypothesen	55
Tab. 7	Empfängerländer 2000-2006.....	62
Tab. 8	Unterzeichnete „Interim“-EPAs.....	80
Tab. 9	Daten zu den bisher unterzeichneten afrikanischen „Interim“-EPAs.....	82
Tab. 10	Erfüllung der idealtypischen Kriterien im Untersuchungszeitraum.....	97
Tab. 11	Pearson-Korrelationen zu den Hypothesen im gesamten Zeitraum.....	98
Tab. 12	Übersicht der regionalen Zusammenschlüsse in Subsahara-Afrika	102

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrikanische, karibische, pazifische Staaten
APRM	African Peer Review Mechanism
AU	Afrikanische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLNS	Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland
CARIFORUM	Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific States
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft Zentralafrikanischer Staaten)
CEN-SAD	Community of Sahel-Saharan States (Gemeinschaft der Sahel-Saharanischen Staaten)
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Gemeinsamer Markt für das Östliche und Südliche Afrika)
EAC	Eastern African Community (Ostafrikanische Gemeinschaft)
EBA	Everything but arms (Alles außer Waffen)
ECHO	European Commission Humanitarian Office (Europäisches Amt für humanitäre Hilfe)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten)
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EPA	Economic Partnership Agreement (Wirtschaftspartnerschaftsabkommen)
ESA	Eastern und Southern African Group
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GAERC	General Affairs and External Relations Council (Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (englisch CAP)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade

	(Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GD	Generaldirektion
GSP	Generalized System of Preferences (Allgemeines Präferenzsystem)
HDI	Human Development Index
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
LDC	Least Developed Country (am wenigsten entwickelte Länder)
MDG	Millennium Development Goals (Millennium-Entwicklungsziele)
MFN	Most Favoured Nation (Meistbegünstigungsprinzip)
MIC	Middle Income Countries (Länder mit mittleren Einkommen)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung)
NGO	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PIF	Pazifische AKP-Staaten
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
SACU	South African Customs Union (Südafrikanische Zollunion)
SADC	Southern African Development Community (Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft)
SCR	Service Commun Relex (Gemeinsamer Dienst für auswärtige Beziehungen)
SIA	Sustainability Impact Assessment (Nachhaltigkeitsprüfung)
STABEX	System der Exporterlösstabilisierung
SYSMIN	System zur Stabilisierung mineralischer Exporterlöse
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine (Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion)
WAMZ	West African Monetary Zone (Westafrikanische Währungszone)
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

I. Einleitung

1.1 Thematische Einführung

Die europäische Partnerschaft mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) kann auf eine lange Geschichte zurückblicken: Schon mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 räumten die sechs Gründerstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ihren ehemaligen Kolonien eine besondere Stellung in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit ein. Über die Jahre wurde diese besondere Stellung – im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern – mit den Abkommen von Yaoundé, Lomé und schließlich Cotonou bestätigt und weiter gefestigt (Dialer 2007: 45-60). Die Bedeutung der Partnerschaft zeigt sich insbesondere bei den Export-Daten der AKP-Staaten: Der Handel der einzelnen Staaten ist überwiegend auf den europäischen Markt ausgerichtet. Das liegt unter anderem daran, dass die EU den AKP-Staaten das einseitige (*asymmetrische*) Recht auf weitgehend unbeschränkten Marktzugang (mit Ausnahmen bei einigen landwirtschaftlichen Produkten) gewährte. Dieses Recht bildete zusammen mit der Idee einer „kooperativen Partnerschaft“ auf Augenhöhe und den Entwicklungshilfezahlungen die Säulen der EU-AKP-Beziehungen (Bretherton/Vogler 2006: 114).

Mit dem Abschluss des Cotonou-Abkommens im Jahre 2000 sah die Europäische Kommission vor, dass die AKP-Staaten langsam auf eine vollständige Integration in den Weltmarkt hinarbeiten, d.h. ihre eigenen Märkte öffnen; das bisherige Konzept des präferenziellen Zugangs zum europäischen Markt hatte nicht zu einer beschleunigten wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Um die Öffnung der Märkte der AKP-Staaten voranzutreiben, war vorgesehen, *Economic Partnership Agreements* (EPAs)¹ mit einzelnen Regionen (und später Staaten) bis zum 31. Dezember 2007 abzuschließen. Da der Zeitplan letztlich nicht eingehalten werden konnte, wurden zunächst vorläufige EPAs abgeschlossen (wobei bisher nur 36 von 79² AKP-Staaten dies taten), die dann bis zum 31. Dezember 2008 in ein gesamtes Abkommen eingebunden werden sollten (Schieder 2008: 23f.), was bisher jedoch auch noch nicht gelang. Warum dies

-
- 1 In der Arbeit wird der englische Begriff (bzw. die Abkürzung) benutzt, da auch in der Literatur hauptsächlich dieser Name verwendet wird und dagegen nicht besonders häufig der deutsche Begriff *Wirtschaftspartnerschaftsabkommen* (WPA).
 - 2 In der Literatur sind unterschiedliche Daten zu der Anzahl der Mitgliedsstaaten zu finden, da Südafrika und Kuba Sonderfälle des Abkommens darstellen. Südafrika gehört seit 1997 offiziell zu der AKP-Staatengruppe, hat aber einen Sonderstatus, weil für das Land nicht die Sonderprivilegien gelten und es ein weiteres eigenes Abkommen mit der EU hat. Kuba hat den Vertrag nicht unterzeichnet; aus diesem Grund ist die Zugehörigkeit nicht klar.

nicht gelang, wird am Ende der Magisterarbeit erörtert. Zuvor werden in den folgenden Abschnitten die Fragestellung und der Aufbau sowie die Relevanz und die Vorgehensweise der Arbeit vorgestellt, die die Verhandlungen der EPAs in einem zeitlichen Vergleich mit den vorherigen Abkommen seit Lomé IV beurteilen. In Lomé IV wurde erstmals die Förderung demokratischer Grundsätze und die Achtung von Menschenrechten in das Abkommen aufgenommen, weshalb es als Ausgangspunkt für die Beurteilung der Politik der EU geeignet erscheint – weitere Gründe für die Auswahl von Lomé IV finden sich in dem Kapitel zur Vorgehensweise.

Das Ziel der Arbeit ist es, mit den Konzepten der Zivilmacht und der Handelsmacht die Politik der Europäischen Union einzuordnen. Dazu werden einerseits die Entwicklungshilfezahlungen der Europäischen Gemeinschaft (EG) betrachtet, andererseits in Vertragstexten festgesetzte Vereinbarungen mit deren tatsächlicher Umsetzung verglichen.

1.2 Fragestellung und Aufbau

Die bisherige Politik der Partnerschaft mit einer präferenziellen Behandlung der AKP-Staaten soll von einer schrittweisen Aufhebung der Zölle in den AKP-Staaten abgelöst werden. Zudem strebt die EU an, über weitere handelsrelevante Bereiche wie Dienstleistungen und Investitionen zu verhandeln. Die Verhandlungen der EPAs werden massiv von NGOs kritisiert, die die „neoliberale Außenhandelspolitik der EU“ (<http://www.stopepa.de/statement.html>) anprangern.³ Diese Fakten betrachtend, stellt sich die Frage, ob man mit diesen Veränderungen der Partnerschaft einen Paradigmenwechsel in dem Politikstil der Europäischen Union konstatieren kann. Konkret lautet die Fragestellung in Bezug auf die Verhandlungen über die Wirtschaftsliberalisierungen in den EPAs:

Kann man in der Politik der EU mit den AKP-Staaten einen Wandel von einer Zivilmacht zu einer Handelsmacht feststellen?

Um die Frage beantworten zu können, werden zunächst vier grundlegende Schritte

3 So wurde in Deutschland die Kampagne „StopEPA“ (<http://www.stopepa.de/>) ins Leben gerufen, die von einigen bekannten NGOs wie FIAN, Germanwatch, Oxfam und WEED unterstützt wird. Die Kampagne lehnt die EPAs in ihrer gegenwärtigen Form ab und fordert wirtschaftlich, sozial, und ökologisch nachhaltige Alternativen. Sie folgt einer Initiative des Africa Trade Network und der internationalen „StopEPA“-Kampagne (<http://www.epa2007.org/front.asp?id=1>). Für einen weiteren Überblick von NGO-Meinungen siehe VENRO (2007).

getätigt, die die Basis für die Analyse bilden. Im methodischen Teil werden die Begriffe des Wandels und der Kohärenz definiert, sowie die EU als Akteur in der Entwicklungs- und Handelspolitik betrachtet. Der theoretische Teil stellt die Konzepte der Großmacht, Handelsmacht und Zivilmacht vor und grenzt sie voneinander ab.

In den ersten beiden Schritten erfolgen Definitionen von Wandel und Kohärenz. Wie der Begriff Wandel vorgibt und die Fragestellung suggestiv formuliert, wird in der Arbeit (vorläufig) angenommen, dass sich etwas in der Politik der EU zumindest verändert hat (wann von Wandel zu sprechen ist, erläutert Kap. II.1). Die Kritik an den EPAs deutet darauf hin, dass die vorherige Situation besser gewesen sein könnte. Ob dies tatsächlich zutrifft und die EU vor den Verhandlungen der EPAs als Zivilmacht handelte, soll in der Arbeit herausgefunden werden.

Da in der Beurteilung der Entwicklungspolitik der EU die beiden Politikfelder Handels- und Agrarpolitik mit einbezogen werden, sind Kohärenzbemühungen der EU ein zu untersuchender Unteraspekt, der als zweiter Abschnitt des zweiten Kapitels beleuchtet wird. Eine Unterfrage der Arbeit lautet dementsprechend: Geben erfolgte (oder nicht erfolgte) Verbesserungen der Kohärenz in der Politik der EU einen Hinweis auf den Status der EU als Zivil- oder Handelsmacht gegenüber den AKP-Staaten?

In einem dritten Schritt ist aufzuzeigen, ob die EU als *ein* Akteur in der Politik gegenüber den AKP-Staaten auftritt, was im dritten Abschnitt des zweiten Kapitels erfolgt. Die Europäische Union wird in der Politikwissenschaft häufig als Mehrebenensystem bezeichnet, das geteilte Souveränitäten zwischen supranationaler und nationaler Ebene vorzuweisen hat (Schubert 2000: 14). Daher ist es notwendig, die Kompetenzen der EU in der Entwicklungspolitik aufzuzeigen – sowie in den Bereichen, die die Entwicklungspolitik maßgeblich beeinflussen, wie beispielsweise die Handelspolitik. Entscheidend ist die Unterscheidung zwischen gemeinschaftlichen Aufgaben der EG und Handlungen der EU, die hauptsächlich von den Mitgliedsstaaten entschieden werden. Die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten werden aus den Untersuchungen weitestgehend ausgeklammert, da sie eine andere Ebene der europäischen Politik darstellen.⁴

Als letzter Schritt werden schließlich die Unterschiede der Konzepte Zivilmacht, Handelsmacht und Großmacht herausgestellt. Dazu werden für die ersten beiden Begriffe

4 Das heißt nicht, dass es nicht interessant wäre, sie mit einzubeziehen. Denn selbst wenn es Kohärenzbemühungen auf supranationaler Ebene gibt, können die Mitgliedsstaaten durch ein eigenes nationales Eingreifen diese Bemühungen schnell wieder konterkarieren, wie Brüne (2005: 44-56) am Beispiel Frankreich zeigt. Da aber eine Einbeziehung der nationalstaatlichen Ebene ein Thema für eine weitere umfassende Studie wäre, kann sie in dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden.

Idealtypen⁵ gebildet und operationalisierbare Kriterien entwickelt. Dies erfolgt im dritten Kapitel.

Mit diesen einzelnen Bausteinen lässt sich die Politik der EU mit den AKP-Staaten analysieren, was im vierten und fünften Kapitel chronologisch geleistet wird. Bestandteile der Untersuchung sind die Texte der EU-AKP-Partnerschaft, die vertraglichen Grundlagen der Entwicklungspolitik auf europäischer Ebene, die Entwicklungshilfezahlungen der EG und weitere Aktivitäten der EU, die die Entwicklungspolitik beeinflussen. Die vertraglichen Vorgaben werden vorerst weitgehend unkommentiert aufgeführt und dann mit der tatsächlichen Umsetzung verglichen, um eine Einordnung in die Idealtypen vornehmen zu können. Da untersucht wird, ob ein Wandel stattgefunden hat und wissenschaftliche Artikel⁶ die Politik der EU bei den Verhandlungen der EPAs ebenso kritisierten wie NGOs, wird das Kapitel über die Bestimmungen in Lomé IV unter dem Aspekt betrachtet, ob es sich damals um eine europäische Politik nach idealtypischen Zivilmachtkriterien handelte. Für die nächste Periode, Cotonou und die Verhandlungen der EPAs, lautet die Frage, ob sich die Politik von einer Zivilmacht zu einer Handelsmacht gewandelt hat (die Frage soll aber nicht so verstanden werden, dass von vornherein davon ausgegangen wird, die EU hätte davor wie eine Zivilmacht gehandelt).

1.3 Relevanz

Die Relevanz ist sowohl empirisch als auch theoretisch gegeben. Für die empirische Behandlung des Themas sprechen zwei Gründe:

Erstens ist es wichtig, zu analysieren, welche Auswirkungen die neuen EPAs auf die Ökonomien der afrikanischen AKP-Staaten (bzw. auf ausgewählte Beispiele) und ihre Entwicklungschancen haben. Es gilt zu untersuchen, ob den AKP-Staaten mit den neuen Verträgen für sie unvorteilhafte Bedingungen vorgegeben werden, oder ob sie auch vorteilhaft sein können. Wenn von einer negativen Wirkung der Verträge auszugehen ist, dann ist das Verhalten der EU daran zu messen, inwiefern den Konsequenzen begegnet wird. So wäre es mit dem idealtypischen Verhalten einer Zivilmacht nicht zu vereinbaren, dass sich die AKP-Staaten nach dem Abschluss von EPAs in einer

5 Ein Idealtypus ist „eine Utopie« (M. Weber) und ein Maßstab, anhand dessen die empirische Analyse festzustellen hat, wie nahe oder fern die Wirklichkeit dem Idealbilde steht (Schmidt 2004: 307).

6 Für klar begründete Kritik siehe Elgström/Pilegaard (2008), Goodison (2007a), Kohnert (2008), Meyn (2008), Milner (2007), Perez (2006) und Stevens (2008).

schlechteren Lage als in der Ausgangssituation befinden.

Zweitens ist die Handelspolitik der EU Spannungen ausgesetzt, da mit der Gründung der WTO (*World Trade Organisation*) 1995 die präferenzielle Behandlung der AKP-Staaten zunehmend in Kritik geriet, da sie nicht dem Meistbegünstigungsprinzip (*Most Favoured Nation*, MFN) der WTO entsprach, das Nicht-Diskriminierung der Vertragsparteien vorschreibt. Entwicklungsländer, die nicht die besondere Behandlung in Anspruch nehmen durften, beanstandeten die EU-Politik (Woolcock 2005: 380-383).⁷ Doch nicht nur dieser Aspekt der Handelspolitik erzeugt Spannungen. Die Agrarpolitik⁸, die Verhandlung über den Marktzugang nicht-landwirtschaftlicher Güter, Liberalisierung von Dienstleistungen und die so genannten Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb und öffentliche Beschaffung) sind umstrittene Diskussionspunkte der Welthandelsrunden, für die bisher noch keine (weltweiten) Kompromisse gefunden wurden (ebd.: 391-396). Für die AKP-Staaten sind die Abstimmungen über diese Punkte, für die multilaterale Lösungen gefunden werden sollten (Jansen 2007: 444f.), von großer Bedeutung. Gleichzeitig versucht die EU jedoch, sie mit den Staaten (oder regionalen Gruppen) bilateral zu verhandeln (Stevens et al. 2008: 3). Es stellt sich die Frage, welche Vor- und Nachteile sich daraus ergeben (dazu Meunier/Nicolaïdis 2005, Peters/Wagner 2005: 219-233, Woolcock 2005: 380-391) und welche Implikationen man aus diesem Vorgehen für die Einordnung in die zwei Idealtypen ziehen kann.

Theoretische Relevanz

Die theoretische Relevanz ergibt sich aus der Tatsache, dass die Forschung zwar bisher das Thema Zivilmacht EU behandelte,⁹ aber nicht im Bezug auf eine Abgrenzung zu

7 Das Meistbegünstigungsprinzip besagt, dass Handelsvorteile, die man einem Vertragspartner gewährt, auch allen anderen Vertragspartnern offen sein müssen. Die EU hatte für ihre Beziehungen mit den AKP-Staaten eine Ausnahmeregelung (*waiver*) beantragt, die bis Ende 2007 lief (Bartels 2007: 730-736). Für andere Entwicklungsländer gibt es seit 1971 das GSP (*Generalized System of Preferences*) und seit 1998 GSP+, die Zölle und Einfuhrbeschränkungen abbauen, aber nicht in dem Umfang wie in der AKP-Partnerschaft. 2001 hat die EU für die LDCs (*Least Developed Countries*), die am wenigsten entwickelten Länder der Welt, das Programm *Everything but arms* (EBA) gestartet (ebd.: 739-743). Alle Programme werden noch in Kap. V näher erläutert, da sie im Zusammenhang der EPA-Verhandlungen eine Rolle spielen.

8 Die Bedeutung der Agrarpolitik für die Handels- und Entwicklungspolitik macht Page (2006: 134) deutlich: „Policy, however, would still be ‘incoherent’ if it helps countries to develop their exports and subsequently refuses market access when they do so.“ Hoebink (2004: 187-189) betont ebenso die Bedeutung der Agrarpolitik für die Entwicklungspolitik und sieht es als wichtigen Schritt in der Forschung an, die Kohärenz zwischen diesen Politikfeldern zu untersuchen.

9 So kommt Blauberger (2005: 27-52) bei dem Vergleich zwischen Zivilmacht und Großmacht EU zu dem Ergebnis, dass die EU vor 1990 als Zivilmacht anzusehen sei, hingegen nach 1990 wegen des Aufbaus einer militärischen Komponente in der Außenpolitik nicht mehr als solche zu erfassen sei. Scheipers/Sicurelli (2008: 617-621) kommen zu dem Ergebnis, dass es Belege für eine normative Selbstverpflichtung der EU im Sinne einer Zivilmacht in Afrika gebe. Aber die Untersuchung der von

dem Idealtypus Handelsmacht – mit der Ausnahme von Schrade (1997), die allerdings nur die Entwicklungshilfezahlungen der Bundesrepublik Deutschland betrachtet und Hettne/Söderbaum (2005), die in ihrer Studie über die Außenpolitik der EU gegenüber regionalen Gruppierungen die Politik einer Zivilmacht und *soft imperialism* unterscheiden.¹⁰ Sie stellen aber kein festes Analyseraster auf, das für eine Untersuchung der dynamischen Entwicklung der EU-AKP-Partnerschaft verwendet werden könnte. Das Konzept der Handelsmacht¹¹ wurde wiederum in Studien einer klassischen Militärmacht gegenübergestellt (so von Rosecrance 1986 und Staack 2000).

In vorangegangenen Untersuchungen wurde die Bundesrepublik Deutschland als Paradebeispiel eines Handelsstaates beschrieben, sowohl was die Außenpolitik (Staack 2000) als auch das Politikfeld Entwicklungspolitik (Schrade 1997) betrifft. Die EU ist deshalb ein relevanter Untersuchungsgegenstand, da sie als der weltweit größte Wirtschaftsblock eine bedeutende Größe in den internationalen ökonomischen Beziehungen darstellt. Die starke europäische Bedeutung in ökonomischen Belangen beruht auf der wirtschaftlichen Leistung und auf der mehr als 40 Jahre umfassenden Erfahrung bei Verhandlungen über internationale Handelsabkommen. Vor allem die Handelspolitik ist ein wichtiges Instrument der Politikausübung: „The EU's ‘actorness’ on the international scene relies primarily on non-military means, from aid to diplomacy, and (...) in this panoply, trade stands perhaps as the most effective mode of the action“ (Meunier/Nicolaïdis 2006: 912).

Das Konzept der Handelsmacht erfährt Kritik in diversen Studien dahingehend, dass es nicht die Vorstellung eines umfassenden Rollenkonzeptes erfülle (siehe beispielsweise Kirste/Maull 1996: 304) und die Trennung von normativer und ökonomischer Macht zur Etablierung eines dritten außenpolitischen Idealtypus neben Großmacht und Zivilmacht zu eng gefasst sei (Blauberger 2005: 15). Diese Kritik an den bisherigen Konzepten wird zwar in der vorliegenden Arbeit geteilt, da tatsächlich keine exakte

der EU geforderten Unterstützung in Afrika für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) und das Kyoto-Protokoll zeigt, dass es zwei Seiten gibt: Auf der einen Seite ist die EU fähig, die Rolle eines Fürsprechers für das internationale Recht und eines Unterstützers der Entwicklungsländer auszufüllen. Auf der anderen Seite wurden die Grenzen des normativen Anspruchs deutlich, da erstens Druckmittel eingesetzt wurden (im Falle des Kyoto-Protokolls Konditionalitäten), um die Ziele zu erreichen und zweitens im Falle des IStGH nicht nur Erfolge bei dem Streben nach Unterstützung zu vermehren waren.

10 Ein Vergleich „Handelsstaat“ und Zivilmacht wurde zwar schon einmal vorgenommen, aber als mögliche Szenarien der Fortentwicklung Europas und nicht als empirische Untersuchung (Telò 2001: 254-269).

11 Die Autoren schreiben über Staaten. Aus diesem Grund ist ihre Bezeichnung „Handelsstaat“ (ebenso bei Schrade 1997). In der Arbeit wird der Begriff „Handelsmacht“ verwendet.

Beschreibung des Idealtypus Handelsmacht erstellt wurde. Aber die Unterscheidung von Zivilmacht, Handelsmacht und Großmacht lässt sich unter Zuhilfenahme der klassischen Definition von Macht, die allen drei Begriffen gemeinsam ist, und der Unterscheidung zwischen *soft power* und *hard power* erklären. Macht bedeutet nach Max Weber die „Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegenüber Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (zitiert nach Schmidt 2004: 424). *Soft power* als Mittel einer Zivilmacht bedeutet, die Fähigkeit zu haben, Präferenzen von anderen Akteuren mitzugestalten und sie zu bekräftigen, die Ergebnisse (*outcomes*) zu wollen, die man selbst zu erreichen sucht. Macht ist bei einer Zivilmacht somit weniger präsent, während sie bei den beiden anderen Idealtypen eine wichtige Rolle spielt: *Hard power* basiert auf Zwang. Sie beruht auf Anreizen und Drohungen und ist vorwiegend ökonomischer (Handelsmacht) oder militärischer Natur (Großmacht) (Keukeleire/MacNaughtan 2006: 23f.). Smith (2008: 22f.) zeigt die Unterscheidung zwischen Handelsmacht und Großmacht gut auf, als sie der Frage nachgeht, ob die EU eine Zivilmacht oder ein *power block* ist.¹² Ein *power block* verfolgt eigene Interessen und schreckt nicht vor Zwangsmaßnahmen zurück (Mittel sind sowohl Zuckerbrot als auch Peitsche). Die EU nutzt, wenn sie als *power block* agiert, ökonomische und diplomatische Stärken, um die eigenen Interessen voranzutreiben und zu schützen, ohne als Großmacht zu wirken.

Die beiden Idealtypen Zivilmacht und Handelsmacht grenzen sich gemeinsam von dem Idealtypus der Großmacht insofern ab, dass man beide aus der liberalen Theorie in den Internationalen Beziehungen herleiten kann. Zivilmacht steht in der Tradition des ideellen, Handelsmacht in der Tradition des kommerziellen Liberalismus: „The treatment which liberals began prescribing in the eighteenth century had not changed: the ‘disease’ of war could be successfully treated with the twin medicines of *democracy* and *free trade*“ (Burchill 2005: 59, Hervorhebung im Original).

Nach Moravcsik sind Staaten (oder andere politische Institutionen wie die EU) Transmissionsriemen dominanter gesellschaftlicher Präferenzen (Schieder 2006: 183). So kann sowohl die Außenhandelspolitik der EU über die Innen-Außen-Analogie erklärt werden, da zu erwarten ist, dass die Gemeinschaft nach den in ihrem Inneren in Bezug auf den Handel umgesetzten Werten und Prinzipien in ihren Außenbeziehungen

¹² Eine dritte Kategorie ist der *flop*, was bedeutet, dass die EU es nicht schafft, eine gemeinsame Politik zu vollziehen und zunehmend irrelevant wird.

handelt, als auch die Politik einer Zivilmacht. Ihr Hintergrund ist mit dem hohen Stellenwert der Sozialpolitik in Westeuropa nachzuvollziehen (Peters/Wagner 2005: 230, 237).

Gerade die aktuelle Diskussion über die Verhandlungen der EPAs stellt eine gute Ausgangslage dar, um sich eingehend mit den Kriterien von Zivilmacht und Handelsmacht zu befassen.¹³ Die Bemühungen um Kohärenz sind dabei ein interessanter Untersuchungsgegenstand, um sich mit dem Thema auseinander zu setzen. Man kann nicht per se davon ausgehen, dass Kohärenzbemühungen in Richtung Zivilmacht oder Handelsmacht weisen.¹⁴ Es ist durchaus möglich, dass keine Ergebnisse zu konstatieren sind. Das institutionelle Setting der Entwicklungspolitik und der interagierenden Politikfelder zu untersuchen, kann dennoch Erkenntnisse darüber liefern, ob die Kommission stärker die Entwicklungspolitik fördert oder andere Politikfelder, die eigene Vorteile in den Vordergrund stellen.

1.4 Vorgehensweise

Eine Kritik an den bisher erschienenen Studien über die Frage nach dem Zivilmacht-Status der EU ist, dass der Begriff nicht klar definiert sei und sich zu sehr an der Rhetorik der EU orientiere:

„[The] ideal type needs a clearer definition (...). This is not so much to define what a CPE [Civil Power Europe] ‘is’ (...) but rather to construct an analytically sound framework (...). Thus, by relating Europe's putative pursuit for normative objectives with its power capacity in different external policy domains, well-defined and applied to detailed cases, scholars could test the common criticism that the normative power literature merely confirms EU rhetoric“ (Orbie 2006: 126).

Die Makel sollen in dieser Arbeit nicht aufgegriffen werden: Die Beurteilung, ob sich die EU wie eine Zivil- oder Handelsmacht verhält, beschränkt sich auf die Entwicklungs- und Handelspolitik (inklusive handelsrelevanter Bereiche der Agrarpolitik) der EU mit den AKP-Staaten (bzw. auf ausgewählte Fallbeispiele) und erhebt somit keinen

13 Die Diskussion darum wurde schon vor dem Abschluss der „Interim“-EPAs geführt (Storey 2006), aber noch nicht ausführlich danach, weswegen dies in der Magisterarbeit geschehen soll.

14 Jopp/Schlotter (2007b) finden einen umgekehrten Zusammenhang: „Je mehr (...) die Politik der EU (...) in langfristige Programme von „soft power“ und der Projektion von „Zivilmacht“ (...) eingebettet ist, desto größer ist ihre Kohärenz“ (ebd.: 381). In der Magisterarbeit wird davon ausgegangen, dass, auch wenn die Kriterien einer Zivilmacht erfüllt sind, es immer noch Inkohärenzen mit anderen Politikfeldern geben kann. Deshalb werden Kohärenzbemühungen untersucht, selbst wenn das außenpolitische Verhalten der EU einer Zivilmacht entspricht.

Anspruch auf eine globale Gültigkeit der Ergebnisse. Es ist davon auszugehen, dass sich die EU unterschiedlich verhält in speziellen Politikfeldern, den verschiedenen Regionen der Welt und in den internationalen Institutionen. Aus diesem Grund ist eine detaillierte Analyse der Politik sinnvoll, die nicht zu viele Unterasspekte beleuchten will.¹⁵

Bei dem Vergleich der Idealtypen mit dem tatsächlichen Handeln der EU werden in der Arbeit zwei Methoden verwendet. Erstens sollen in Anlehnung an Schrade (1997) die Entwicklungshilfezahlungen der EU an die AKP-Staaten untersucht werden. Es erfolgt eine quantitative Analyse, ob es einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Entwicklungshilfe und den aus den Idealtypen theoretisch vorgegebenen Vergabekriterien gibt. Die zweite Methode beinhaltet, die Vertragstexte der EU-AKP-Partnerschaft und Dokumente der innereuropäischen Politik bezüglich der Entwicklungspolitik zu betrachten, um das Verhalten der EU beurteilen und einordnen zu können. Die Rollentheorie wird hierbei als Analysemethode benutzt. Sie besagt, dass Staaten außenpolitische Rollenkonzepte entwickeln,

„die sowohl eigene Vorstellungen – Weltbilder, Werte und Normen – als auch Erwartungen der Außenwelt – Rollenerwartungen – hinsichtlich eines angemessenen Verhaltens in den internationalen Beziehungen beinhalten“ (Kirste/Maull 1996: 283).

Die Autoren sehen dabei den ego-part, d.h. die eigenen Vorstellungen, als den im Vergleich mit den systemischen Rollenerwartungen anderer Akteure stärker beeinflussenden Teil der Außenpolitik an (ebd.: 292). Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass keine klassische rollentheoretische Analyse durchgeführt werden soll,¹⁶ lediglich das Analyseraster zum Aufstellen der Idealtypen (vor allem für die Zivilmacht) findet Anwendung. Das Raster dient dazu, die Vertragstexte und das tatsächliche Verhalten der EU an den Idealtypen zu messen.

Als Startpunkt der Untersuchung bietet sich das Abkommen Lomé IV (von 1989) an. Zum einen weil sich in der Periode nach dem Ende des Kalten Krieges die Anforderungen an die EU erhöhten, neue politische, legale und sozio-ökonomische Strukturen in

15 Das heißt nicht, dass es nicht auch hätte sinnvoll sein können, die Sicherheits-, Umwelt- und Migrationspolitik in die Analyse mit einzubeziehen, da alle drei Politikfelder relevante Auswirkungen für die AKP-Staaten haben. Die Sicherheitspolitik wird in der Arbeit zwar eine gewisse Beachtung finden, eine vollständige Analyse der drei Politikfelder findet aber nicht statt.

16 Sie würde beinhalten, Normen, Werte, Weltbild, gesellschaftlich konstruierte außenpolitische Zielsetzungen, Selbst- und Fremdperzeption, historische Erfahrungen, kulturelle Eigenheiten und außenpolitische Lernfähigkeit in Hinblick auf die Frage „was bestimmt das außenpolitische Verhalten von Staaten“ zu untersuchen. Die Methodik wäre, die Prinzipien in den Äußerungen zur Außenpolitik eines staatlichen Akteurs nachzuweisen (Kirste 1998: 15, 57).

anderen Regionen der Welt zu fördern. Dazu musste sie diverse nicht-militärische außenpolitischen Instrumente nutzen, die vornehmlich in die erste Säule fielen (Keukeleire/MacNaughtan 2006: 15f.). Gleichzeitig steigerte Lomé IV die Bedeutung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Zusammenarbeit beträchtlich. Zum anderen gab es in der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik mit der Gründung der EU durch die Maastrichter Verträge 1992 das erste Mal eine Verankerung des entwicklungspolitischen Kohärenzgebots (Ashoff 2005: 49).¹⁷ Mit einem Vergleich der nachfolgenden Verträge können erfolgte oder nicht erfolgte Veränderungen in der Partnerschaft als Hinweis auf einen Wandel gedeutet werden. Außerdem wurde mit der Gründung der WTO 1995 die Handelspolitik stärker institutionalisiert. Die präferenzielle Behandlung der AKP-Staaten durch die EU erfuhr immer mehr Kritik von anderen Handelspartnern der EU und durch das eingeführte effektivere Streitschlichtungsverfahren gab es ein Instrument, das die Kritik auch in wirksame Politik umsetzen konnte (Peters/Wagner 2005: 231).

Für die Betrachtung der Entwicklungshilfeszahlungen ist ein Vergleich der afrikanischen AKP-Staaten vorgesehen (es können nicht die Daten aller Staaten gesammelt werden, aber mindestens 80 % der Zahlungen sollen Berücksichtigung finden). Dagegen werden bei der Untersuchung der Auswirkungen der EPAs auf die Ökonomien einerseits allgemeine Charakteristika der Vereinbarungen aufgezeigt; andererseits findet eine Auswahl von Fallbeispiele statt, die einer detaillierten Analyse unterzogen werden. In der Beurteilung, welche Auswirkungen Handelsliberalisierungen auf Teile der Ökonomien der Länder haben, werden die verhandelten Vereinbarungen betrachtet (aufgeführt in Stevens et al. 2008).¹⁸

17 Zudem rückte ungefähr zur selben Zeit die OECD das Thema Kohärenz zwischen Geberländern in den Fokus (Stokke 2006: 60f.).

18 Die „Interim“-EPAs sind bei den Aufzählungen der Zollliberalisierungen mit „positiven“ Listen der Produkte versehen, d.h. in den Vertragstexten ist aufgezählt, was mit jedem *einzelnen* Produkt passiert (Stevens et al. 2008: 43). Deswegen haben die Vertragstexte Längen von mehreren hundert Seiten und können nicht einzeln untersucht werden, da es zeitlich nicht machbar wäre. Stevens et al. haben eine äußerst detaillierte Aufzählung der Vertragsinhalte vorgelegt, die glaubhaft erscheint und als Quelle für die Beurteilung der EPAs benutzt wird. Weitere Beurteilungen werden aus dem mehrmals im Jahr erscheinenden Heft Trade Negotiations Insights (<http://www.acp-eu-trade.org/>) genommen, das die aktuellen Entwicklungen in den Verhandlungen aufzeigt und kommentiert.

II. Methodik

II.1 Definition Wandel

Es gibt mehrere Grundannahmen, die den verschiedenen Konzepten des Wandels gemeinsam sind: Erstens ist Wandel nicht objektives Merkmal sozialer Strukturen oder Prozesse, sondern theorieabhängig. Zweitens ist Wandel ein Konzept, das Verhältnisse über eine Zeitspanne untersucht und somit abhängig ist vom Bezug auf Stabilität, d.h. auf eine Ausgangsbasis mit der verglichen wird. Drittens wird an die Forschung die Anforderung gestellt, dass bei der Untersuchung von Wandel Einflussfaktoren auf mehreren verschiedenen Ebenen unter der Berücksichtigung einer Vielzahl von Kausalketten integriert werden müssen (da die Magisterarbeit nicht die Erklärungen für eine eventuelle Veränderung der Politik umfasst, ist dieser Punkt nicht von hoher Relevanz). Die Konzepte unterscheiden sich danach, ob sie zielgerichtetes Entscheidungshandeln untersuchen, inhaltlich definierte Außenpolitiken im Sinne von *Policies* oder das Selbstverständnis kollektiver Akteure, das durch das internationale Umfeld beeinflusst wird (Medick-Krakau 1999: 8-13). Die zweite Gruppe umschließt Rollenkonzepte, die als Analysekategorie in der Magisterarbeit dienen. Von Wandel ist dann zu sprechen, wenn die EU nach dem Konzept einer Zivilmacht zu einem gewissen Zeitpunkt handelte, sie es zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr tat und die Politik einer Handelsmacht feststellbar ist.¹⁹

II.2 Begriffsklärung Kohärenz

Kohärenz kann sowohl für eine Zivilmacht-orientierte Politik als auch für eine Handelsmacht-orientierte Politik sprechen: „The same decision may be coherent from a trade perspective but incoherent from a development perspective“ (Carbone 2008a: 326). Zwar lässt sich ein gewisses Maß an Inkohärenz in einem pluralistischen System nicht umgehen, aber der Stellenwert eines Politikfeldes ist dennoch feststellbar: Wenn Kohärenzbemühungen in den Politikfeldern, die die Entwicklungsländer betreffen, dazu führen, dass die entwicklungspolitische Kompetenz gestärkt wird und es Erfolge gibt, Inkohärenzen zu beseitigen, dann spricht das für die Politik einer Zivilmacht.

¹⁹ Interessanterweise stellte Medick-Krakau (1999: 25f.) fest, dass sich die Außenhandelspolitik der USA als einziges außenpolitisches Politikfeld in den 90er Jahren grundlegend wandelte, sowohl auf der Verhaltensebene als auch bei den Ordnungsvorstellungen, Leitideen und Handlungsnormen.

Wenn dagegen Aspekte in den Vordergrund der Bemühungen um Kohärenz rücken, die das Eigeninteresse betonen – insbesondere das wirtschaftliche –, spricht es für die Politik einer Handelsmacht, wie ein Zitat verdeutlicht:

„Die angestrebte Kohärenz zwischen interner und externer EU-Politik besteht (...) in einer Harmonisierung des Binnenmarktes nach Maßgabe der Lissabon-Strategie. Ziel ist es, auf diesem Weg EU-weite Standards zu schaffen, die im Rahmen einer stärker nach ökonomischen Kriterien – und weniger nach Gesichtspunkten von Entwicklungshilfe (...) – ausgerichteten Handelspolitik den Boden ebnen“ (Altwater/Mahnkopf 2007: 186).²⁰

Ob diese Meinung tatsächlich gerechtfertigt ist, ist ein zu untersuchender Aspekt dieser Arbeit. Es wird nicht davon ausgegangen, dass eine solche Handelspolitik per se mit negativen Konsequenzen für Entwicklungsländer verbunden ist, denn es gibt unterschiedliche Meinungen zu diesem Thema.²¹ Vielmehr macht das Zitat deutlich, dass man Kohärenz unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachten kann. In den folgenden Absätzen werden die Kriterien für eine Untersuchung der Kohärenz aufgezählt.

Der elementare Bestandteil von Kohärenz ist die Abwesenheit von Inkohärenzen. Positiv ausgedrückt ist eine Definition von Kohärenz die „Unterstützung der Entwicklungspolitik durch andere Politiken bzw. (...) [das] Zusammenwirken aller im jeweiligen Kontext relevanten Politiken zur Erreichung übergeordneter Entwicklungsziele“ (Ashoff 2005: 42). Stokke (2006: 58f.) greift den Gedanken auf und schreibt, dass man Politiken dann als kohärent bezeichnen kann, wenn sich die Ziele, Strategien, Mechanismen und die Ergebnisse von politischen Entscheidungen zumindest nicht widersprechen.²² Vor diesem Hintergrund sind auch die Reformen in der Agrarpolitik der EU zu

20 Auf das problematische Verhältnis von interner und externer Politik macht auch Nuttall (2005: 110f.) aufmerksam. So kann es durchaus sein, dass die Präferenz für eine erhöhte Kohärenz im Inneren aus demokratischen Gesichtspunkten sogar eine stärkere Legitimation besitzt als eine Ausrichtung auf die Außenpolitik, wenn sie den Willen der europäischen Bevölkerung widerspiegelt.

21 Einen guten Überblick der Diskussionen um die möglichen Auswirkungen von Handelsliberalisierungen geben Tokarick (2008) und Nuscheler (2005: 308-345). Tokarick kommt zu dem Ergebnis, dass Handelsliberalisierungen den Entwicklungsländern große Vorteile bringen würden. Im Gegensatz zu anderen bei ihm aufgeführten Studien fällt der Gewinn der Entwicklungsländer sogar höher aus bei der Öffnung ihrer eigenen Märkten als bei weiteren Liberalisierungen auf Seiten der westlichen Industrienationen. Nuscheler verweist auf Voraussetzungen, die gewährleistet sein müssen, damit sich eine positive Wirkung von Handel entfaltet. Einen Überblick der verschiedenen Denkschulen und deren zeitliche Einordnung liefert Auroi (2006).

22 Vor allem in englischen Texten unterscheiden die Autoren zwischen Konsistenz und Kohärenz (zu einer genauen Herleitung und Definition der Begriffe siehe Hoebink 2004: 183-187). Die Abwesenheit von Inkohärenzen würde dann mit Konsistenz umschrieben werden, die als Definition beinhaltet, dass es keine Widersprüche zwischen den verschiedenen Politikfeldern gibt. Kohärenz hat eine weitergehende Bedeutung: Eine kohärente Politik schafft eine Synergie der betreffenden Politikfelder (Gauttier 2004: 26). In der Magisterarbeit wird nur die Kohärenz untersucht und nicht noch die strikte Trennung von den beiden Definitionen berücksichtigt, da einerseits Kohärenz der Überbegriff ist und andererseits ein zu starker Fokus auf den Aspekt der Trennung der beiden Begriffe gelegt werden würde.

beleuchten, besonders im Hinblick auf die Verhandlung der EPAs.

Dialer (2007: 40-42) sieht es als das Hauptproblem auf EU-Ebene, dass sowohl *horizontale Inkohärenz* (auf der politisch-organisatorischen Ebene, d.h. innerhalb des Systems der EU) als auch *vertikale Inkohärenz* (bei Entscheidungsprozessen innerhalb des politischen Mehrebenensystems) zusammenfallen (siehe auch Carbone 2008a: 326, Jopp/Schlotter 2007a: 12f.). In der Magisterarbeit steht die „horizontale Kohärenz“ der Entscheidungsebene über Entwicklungshilfe im Untersuchungsfokus.²³ Um eine eventuelle Veränderung der Kohärenz zu erfassen, bieten sich folgende Untersuchungen an, um die Vorsätze für mehr Kohärenz in Vertragsschriften der EU unter die Lupe zu nehmen: Wurden a) Prozeduren geschaffen, um Kohärenz zu erreichen? b) Komitees eingesetzt mit Repräsentanten der beteiligten Akteure? c) Systeme für eine Überwachung der Kohärenz erschaffen? d) Prozeduren geschaffen, um Konflikte zwischen gegensätzlichen Ansichten zu lösen? (Stokke 2006: 58).

II.3 Analyse des Akteurs EU in der Entwicklungs- und Handelspolitik

Entwicklungspolitik ist nach Schmidt (2004: 198) „die Gesamtheit aller Institutionen, Mittel, Maßnahmen und Bestrebungen, die vorrangig mit dem Anspruch eingesetzt werden, die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung von Dritte-Welt-Staaten zu fördern.“ Entwicklungspolitik ist in der Definition von Schmidt somit nicht gleichbedeutend mit Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit, sondern subsumiert Aspekte diverser Politikfelder wie Sicherheits-, Handels-, Umwelt- und Migrationspolitik. In der Arbeit soll ein engeres Verständnis von Entwicklungspolitik verwendet werden, zusammengesetzt aus Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit. Im Folgenden wird die Akteursqualität (*actorness*) der EU in den beiden oben genannten Politikfeldern²⁴ dargestellt und an einem theoretischen Modell gemessen, sowie die aktuelle institutionelle Aufgliederung der Kompetenzen erläutert.

Vier Komponenten bestimmen nach Jupille/Caporaso (1998: 214-220) die

23 Für eine umfassende Darstellung der verschiedenen Kohärenz-Definitionen siehe Hoebink (2004: 187-196).

24 Die Agrarpolitik, die ein weiteres zu betrachtendes Politikfeld für die Kohärenz der europäischen Entwicklungspolitik ist, wird nicht ausführlich dargestellt, da sie – im Gegensatz zur Handelspolitik – nicht in direkter institutioneller Konkurrenz zur Entwicklungspolitik steht. Zu der institutionellen Ausgestaltung sei hier kurz angemerkt, dass die Kompetenz der Kommission für politische Entscheidungen limitiert ist und die Schlüsselentscheidungen im Rat der Europäischen Union entschieden werden (Rieger 2005: 172-179). Wichtiger als das institutionelle Setting in der Agrarpolitik sind die Reformen, die getätigt wurden; diese werden später in die Analyse mit einbezogen.

Akteursqualität:²⁵

- **Anerkennung** (*recognition*), d.h. andere akzeptieren den Akteur und arbeiten mit ihm zusammen. *Recognition* ist die Grundvoraussetzung für Akteursqualität. Sie ist entweder de jure oder de facto vorhanden. De jure bedeutet, dass der Akteur diplomatisch anerkannt ist oder formelles Mitglied in internationalen Organisationen ist. De facto meint, dass dritte Parteien sich entscheiden, mit dem Akteur zu interagieren und ihn somit implizit anerkennen.
- **Autorität** (*authority*), die die legale Kompetenz zum Handeln umschreibt: Sie ist dann gegeben, wenn die Nationalstaaten Kompetenzen auf die europäischen Institutionen übertragen.
- **Autonomie** (*autonomy*), verstanden als die institutionelle Bestimmtheit und Unabhängigkeit von anderen Akteuren. Sie bemisst sich im konkreten Fall der EU daran, ob sie von den Mitgliedsstaaten unabhängig handeln kann.
- **Zusammenhalt** (*cohesion*), was die Möglichkeit des Akteurs bewertet, kohärente Präferenzen für die Politikausübung zu formulieren und artikulieren. Zusammenhalt soll nicht als ein Bestandteil der Akteursqualität untersucht werden, da kein nennenswerter Unterschied zu Kohärenz festzustellen ist. *Cohesion* geht (mit der Betrachtung der Kohärenzbemühungen der EU) als eine unabhängige Variable in die Analyse der EU-Politik gegenüber der AKP-Staaten mit ein.

Allgemeiner institutioneller Aufbau

Die Europäische Union wurde offiziell am 1. November 1993 gegründet, als der Maastrichter Vertrag in Kraft trat. Er schuf die drei Säulen der EU: die Europäische Gemeinschaft (EG), die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Die erste Säule ist supranational organisiert und beinhaltet Politikfelder wie den internen Markt, die gemeinsame Agrarpolitik, Handels- und Entwicklungspolitik. Die zweite Säule (GASP) basiert auf intergouvernementaler Zusammenarbeit, die dritte behandelt Vorgaben für Kooperation in den Feldern der Justiz und Innenpolitik (Smith 2008: 27). In der ersten Säule ist der Rat der Europäischen Union (Rat), der aus den Repräsentanten der Mitgliedsstaaten besteht, das Haupt-Entscheidungsgremium. Die Europäische Kommission schlägt Gesetze vor, verhandelt Abkommen mit Drittstaaten und verwaltet die Hilfsprogramme der

²⁵ Für weitere Beiträge zum Thema *actoreness* siehe Bretherton/Vogler (2006: 15-35) und Jopp/Schlöter (2007a: 11f.).

Union (ebd.: 33-35).²⁶

Die Europäische Union ist die am stärksten institutionalisierte internationale Organisation der Welt. Da eine Zollunion gemeinsame Regeln für Importe benötigt, bekam die Kommission schon 1957 mit den Römischen Verträgen die Kompetenz für den externen Güterhandel. So verhandelt sie seit 1961 als verantwortlicher Akteur in der Handelspolitik für die europäischen Mitgliedsstaaten, nicht ohne Komplikationen wegen Kompetenzstreitigkeiten. Nur die Gemeinschaft hat das Recht, Handels-, Kooperations- und Assoziationsabkommen Drittstaaten anzubieten. Die legale Grundlage hierfür ist Artikel 133 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV),²⁷ der 2001 im Vertrag von Nizza erweitert wurde (siehe unten): Der am meisten genutzte Artikel der europäischen Gemeinschaft in den internationalen Beziehungen regelt in einheitlichen Prinzipien die gemeinsame Politik für Zolllinien, internationale Verhandlungen, Liberalisierungen, Exportbestimmungen und Protektionsmaßnahmen (Bretherton/Vogler 2006: 62-67). Bis Nizza bestand der stärkste Einfluss des institutionellen Rahmens des *aquis communautaire*²⁸ auf die Außenwirtschaftspolitik darin, zu bestimmen, ob die Autorität über bestimmte Themen bei der EU, bei den Mitgliedsstaaten oder in gemischter Kompetenz liegt (Meunier/Nicolaïdis 1999: 479-497, Young 2003: 57-63). Der Vertrag von Nizza aus dem Jahre 2001 (in Kraft getreten 2003) erweiterte maßgeblich die Kompetenzen der EG bei Handelsfragen. Es blieben jedoch einige besonders sensible Dienstleistungssektoren – audio-visuelle, Bildungs-, Gesundheits-, und soziale Dienstleistungen – und ausländische Direktinvestitionen in Nicht-Dienstleistungssektoren in der gemischten Kompetenz. Das bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten immer noch Verträge einzeln ratifizieren müssen (Young 2003: 66).

Die Vorgehensweise, internationale Vereinbarungen zu verhandeln und abzuschließen, sieht wie folgt aus: Der Rat autorisiert die Kommission, Verhandlungen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen aufzunehmen. Die Kommission vollzieht die Verhandlungen nach den Vorgaben des Rates und in Absprache mit einem speziellen Komitee, das vom Rat eingesetzt wurde. Am Ende stimmt der Rat über das Abkommen

26 Zur genauen Aufteilung der Kompetenzen und einer präziseren Beschreibung der Entscheidungsverfahren siehe Smith (2008: 33-36).

27 Der konsolidierten Fassung; wenn im Text die Rede vom EGV ist, so ist die aktuellste Version des Vertrages gemeint, also der Vertrag von Nizza.

28 Der *aquis communautaire* ist der gemeinschaftliche Besitzstand innerhalb des EU-Rechts und umfasst alle für die Mitgliedsstaaten verbindlichen Rechtsakte.

ab. Es gibt folgende verschiedene Arten von Abkommen:

- Handelsabkommen, bei denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet;
- Kooperationsabkommen, bei denen der Rat ebenfalls per qualifizierter Mehrheit abstimmt, wenn nicht Felder berührt werden, die Einstimmigkeit benötigen; zudem konsultiert der Rat das Parlament;
- Assoziationsabkommen, bei denen der Rat mit Einstimmigkeit entscheidet und die Zustimmung des Parlaments benötigt wird (Smith 2008: 36f.).

In der Praxis sind die meisten Abkommen „gemischte Abkommen“, weil ihnen nicht nur Art. 133 zu Grunde liegt, sondern auch die Art. 300 und 310, die die genaue Kompetenzverteilung beschreiben. Wenn nicht nur Themen betroffen sind, die in der exklusiven Kompetenz der EG liegen, und gemeinsame Rechte und Verpflichtungen geschaffen werden, muss im Rat Einstimmigkeit herrschen. Deshalb haben die Mitgliedsstaaten Lomé und Cotonou mit unterzeichnet, und müssen gleichermaßen die EPAs ratifizieren (Keukeleire/MacNaughtan 2008: 204f.).

Handelspolitik

Verantwortlich für die Handelspolitik der Kommission ist der/die Kommissar/-in für Handel (derzeit Catherine Ashton) und die ihm/ihr unterstehende Generaldirektion (GD) Handel, wobei ab 1999 die GD Relex (Außenbeziehungen) dazu gekommen ist, die eine koordinierende Rolle für die gemeinschaftlichen externen Beziehungen einnimmt. Auf Ratsebene gibt es kein eigenes Handelstreffen, bestehend aus den Handelsministern der Mitgliedsstaaten. Handelsfragen werden gemeinsam mit anderen Themen in dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC) behandelt. Um das Vorgehen der Kommission zu beobachten, gibt es das so genannte „Artikel 133 Komitee“²⁹, das ein bedeutendes Gremium in der Handelspolitik der Gemeinschaft ist, da es die Meinungen der Regierungen der Mitgliedsstaaten an die Kommission weiter gibt (Bretherton/Vogler 2006: 67-69).

Die Akteursqualität lässt sich in der Handelspolitik somit folgendermaßen beurteilen: Es sind de facto-Anerkennung und Autorität gegeben, da die Kommission als Vertragspartner agiert und als solcher akzeptiert ist. Autonomie ist schwächer ausgeprägt, da die Mitgliedsstaaten über den Rat Einfluss auf die Kommission, die als

29 Es gibt zwei Formationen des Komitees. Eine mit hohen nationalen Vertretern, die die Kompetenzen für Handelsfragen in ihren Heimatländern besitzen; sie treffen sich einmal im Monat. Daneben gibt es regelmäßige Treffen von Delegierten, die technische Details bearbeiten (Bretherton/Vogler 2006: 68f.).

Verhandlungsführerin agiert, ausüben können und die Abkommen teilweise selbst ratifizieren müssen.

Entwicklungspolitik

Die Entwicklungszusammenarbeit ist nach Art. 3 des EGV eines der Handlungsfelder der EG. Sie ist laut Art. 177-181 eine „Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedsstaaten“ (Amtsblatt 2002: 77), wodurch deutlich wird, dass die primäre Zuständigkeit für die Entwicklungspolitik bei den Mitgliedsstaaten liegt. Auf gemeinschaftlicher Ebene sind für die Entwicklungszusammenarbeit zwei Kommissare und ihre Generaldirektionen zuständig: Dem/der Kommissar/-in für Entwicklung und humanitäre Hilfe (derzeit Louis Michel) untersteht die GD Entwicklung, die die Verhältnisse der EU mit den AKP-Staaten regelt und die GD ECHO (Europäisches Amt für humanitäre Hilfe), das Soforthilfen in Notfällen gewährt. Dem/der Kommissar/-in für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik (derzeit Benita Ferrero-Waldner) untersteht die GD Relex, die für die übrigen Entwicklungsländer zuständig ist und EuropeAid, das Projekte in der Entwicklungspolitik verwaltet (Knapp 2008: 120f., 133f., Bretherton/Vogler 2006: 130-132).

Eine wichtige Gemeinschaftsaufgabe ist die Vergabe finanzieller Hilfe an Drittstaaten. Die Kommission verwaltet alle gemeinschaftlichen Hilfsprogramme. Für die AKP-Staaten gibt es einen separaten Fonds, den *Europäischen Entwicklungsfonds* (EEF), der sich aus den Beitragszahlungen der Mitgliedsstaaten und Eigenmitteln der *Europäischen Investitionsbank* (EIB) zusammensetzt (zu den Zahlen siehe Tab.1 auf der folgenden Seite). Zusätzlich zu den Mitteln aus dem EEF gibt es das Nahrungsmittelhilfsprogramm, das eines der ältesten EG-Hilfsprogramme ist. Dieses ist Teil des EG-Haushalts (Reisen 1999: 17). Im Jahr 2005 lag der Anteil der EG-Mittel an der kollektiven europäischen Entwicklungshilfezahlungen bei 20 % (Europäische Kommission 2006: 5).

Tab.1 Mittel des EEF (Mill. Euro)³⁰

Lomé I EEF 4	Lomé II EEF 5	Lomé III EEF 6	Lomé IV EEF 7	Lomé IVb EEF 8	Cotonou EEF 9 (bis 2007)	EEF 10 (2008- 2013)
3.072	4.724	7.400	10.800	12.967	13.500	22.682

Quellen: Keßler 2007: 35, <http://europa.eu/scadplus> (abgerufen am 22.12.08), eigene Darstellung.

Die Mitgliedsstaaten betreiben weiterhin Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe parallel zur supranationalen Ebene. Da die in den Verträgen theoretisch verankerte Komplementarität der Hilfsprogramme zwischen supranationaler und nationaler Ebene kaum gegeben ist, ist es nicht gerechtfertigt, die Ausgaben zusammen zu zählen und zu behaupten, die EU sei der größte Hilfsgeber der Welt (Smith 2008: 37f.) – auch wenn die GD Entwicklung es auf jeder Seite ihrer Homepage schreibt (siehe <http://ec.europa.eu/development/index>)³¹. Die EG hat ein eigenes Hilfsbudget und ist seit 1986 durchgehend mindestens der sechstgrößte Hilfsgeber der Welt gewesen. Innerhalb der GASP kann die EU zudem ökonomische und finanzielle Sanktionen gegen Drittstaaten verhängen (in Einstimmigkeit). Allerdings haben die Mitgliedsstaaten wiederum auch selbst die Möglichkeit, sich solcher Mittel zu bedienen (ebd.: 61f.).

Bretherton/Vogler (2006: 135) sind zwar der Meinung, dass allein die Gründung der AKP-Partnerschaft und die wachsende Anzahl der AKP-Mitgliedsstaaten ein Zeichen der Akteursqualität der EU sei. Nach Ansicht des Autors ist Anerkennung zwar für die supranationale Ebene gegeben, aber die parallel laufenden Programme der Mitgliedsstaaten untergraben die Stellung der EU. Autorität und Autonomie sind nur für die eigenen Mittel der EG gewährleistet, für die gesamten Mittel der EU gibt es keine Einheitlichkeit der Verwendung. Deswegen können nur die eigenen Mittel der EG in die Beurteilung der Politik gegenüber den AKP-Staaten einfließen.

³⁰ In absoluten Zahlen wurde der EEF stark aufgestockt. Wenn man allerdings die Ausweitung der AKP-Staatengruppe über den Zeitraum der Partnerschaft (Lomé I bis Cotonou) betrachtet, relativieren sich die Zahlen (Keßler 2007: 34). Zudem sind sie niedriger als die Mittel der Hilfsprogramme für die direkte europäische Nachbarschaft (Peters/Wagner 2005: 234, Reisen 2007: 51). So erhielten die AKP-Staaten z.B. 1991 nur 44 % der Mittel, die die zehn ost-europäischen Länder im Hilfsprogramm PHARE bekamen (Hurt 2003: 165). Eine weitere Relativierung erfahren die Zahlungen, wenn man die realen, inflationsbereinigten, Werte betrachtet. Dann steht statt einem nominalen Wachstum von 439 % (EEF 4 bis EEF 9) nur ein reales Wachstum von 16 % zu Buche, und die Werte vom siebten zum neunten EEF verringern sich sogar um 11,4 % (Clarke 2007: 210).

Auf die beträchtliche Kritik, die der EEF im Laufe der Zeit hinnehmen musste, sei hier nur kurz hingewiesen (siehe Hoebink 2005: 136-147, Reisen 1999: 26-36), denn die schwierigen Aushandlungsmodalitäten zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission betreffen die Magisterarbeit nur am Rande. Was allerdings noch später betrachtet wird, ist die Praxis der Mittelvergabe.

³¹ Manche im Text angegebenen Links werden im Text nicht ausgeschreiben, um eine gute Lesbarkeit zu gewährleisten. Der vollständige Link ist im Literaturverzeichnis angegeben.

III. Theoretische Grundlagen

III.1 Abgrenzung Großmacht

Großmacht, bzw. Machtstaat, sind Schlüsselbegriffe der (neo-)realistischen Theorie im Bereich der Internationalen Beziehungen. Die beiden Begriffe sind in der Politikwissenschaft genau definiert, werden hier aber synonym verwendet (unter der Definition von einem Machtstaat).³² Da die Bezeichnung „Staat“ auf die EU nicht zutrifft, wird in der Arbeit der Begriff „Großmacht“ benutzt. Die grundlegende Eigenschaft eines Machtstaates ist nach Schmidt (2004: 426), dass er „eine an Machtpolitik orientierte Außen- und Innenpolitik“ betreibt, d.h. „allgemeine Bestrebungen [aufweist], die auf Gewinn, Erhalt und Ausweitung von Machtpotentialen (...) und effektiver Macht gerichtet sind“ (ebd.: 425).

Da neorealistische Ansätze unter der Annahme einheitlicher Staaten und mit der systemischen Voraussetzung der internationalen Anarchie das Handeln von Akteuren deuten wollen, sind sie nicht gut geeignet, das Verhalten der EU zu erklären (Hyde-Price 2004: 100-102).³³ Denn die EU ist kein einheitlicher Staat (und steht auch nicht kurz davor einer zu werden), überwindet die Anarchie im Inneren und versucht, das internationale Umfeld mit nicht-militärischen Mitteln zu gestalten (Hill/Smith 2005: 389). Die selben Autoren fassen zusammen: „Neorealism, given its highly systemic perspective and stress on the balance of power, seems to have relatively little to tell us about the EU's place in the world“ (ebd.: 390). Die Charakteristika einer Großmacht sind nach Schrade (1997: 257-59) – sie benutzt den Begriff Machtstaat –, dass sie unkooperativ, unilateral und gegebenenfalls konfrontativ vorgeht, wobei Macht- und Sicherheitsinteressen im Vordergrund stehen. Blauburger (2005: 16) fügt diesen Eigenschaften hinzu, dass das klassische Mittel einer Großmacht aus einer Androhung und Anwendung von militärischer Gewalt besteht. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass die EU militärische Mittel bisher nur nutzte, um Konflikte zu lösen und Menschenrechte und demokratische Prinzipien zu fördern (Jopp/Schlotter 2007b: 390f., Stavridis 2001: 13-17, Toje 2008: 210), dann sieht man die Grenzen der Aussagekraft dieses Idealtypus für die Politik der EU. Toje (2008: 212) fasst den Standpunkt gut zusammen: „Seen collectively, Europe has the tools – the capabilities, the technology, the finance and the population –

32 Der Begriff Großmacht besitzt eine eher geschichtliche Komponente (siehe Schmidt 2004: 286), weshalb die Definition von Machtstaat besser geeignet scheint, die idealtypischen Aspekte zu beleuchten.

33 Für eine detailliertere Beschreibung der hier nur simplifizierten Darstellung siehe zum Beispiel Schörnig 2006.

of a great power, but lacks the will.“

Zusätzlich zu den genannten Aspekten gibt es zwei weitere Gründe, warum neorealistische Ansätze nicht besonders gut geeignet sind für die Analyse des Verhaltens der EU: Erstens können sie nicht das Vorgehen in der Entwicklungspolitik erklären; da die AKP-Staaten keine existenzielle Bedrohung für die Sicherheit der EU-Mitgliedsstaaten und ebenso keinen möglichen Sicherheitsgewinn darstellen, gäbe es diesem Ansatz nach keine Gründe für eine präferenzielle Partnerschaft. Zudem hat sich die Entwicklungspolitik in den 1990er Jahren nicht grundlegend geändert, was man hätte erwarten müssen, da die AKP-Staaten an geostrategischer Relevanz verloren hatten (Folz et al. 2007: 11f.). Zweitens wäre zu erwarten, dass die EU hinsichtlich der chinesischen Politik in Afrika nicht versuchen würde, eine allzu strikte Politik gegenüber den afrikanischen Staaten zu betreiben, damit auch die europäischen Staaten Zugang zu den dort vorhandenen Rohstoffen haben. China zeigt die Absicht, Hilfe zu geben und Handel zu treiben, ohne beschränkende Konditionalitäten, Menschenrechte und Anstrengungen für eine Demokratisierung zu beachten (Böhm 2007, Keukeleire/MacNaughtan 2006: 209).³⁴

III.2 Zivilmacht

Über die Definition einer Zivilmacht und die Frage, ob die EU als solche einzuordnen ist, wurde seit der ersten Vorstellung des Konzepts durch François Duchêne 1972/73 ausgiebig diskutiert,³⁵ ohne dass sich die Autoren auf eine allgemeine Formulierung der zugrunde liegenden Bestimmungsfaktoren einigen konnten. Erschwerend für eine Konzeptualisierung ist, dass ein Teil der Literatur Zivilmacht als normatives Ideal darstellt, ohne konkrete Fälle zu testen. Ein anderer Teil bewertet die europäische Außenpolitik (bzw. bestimmte Teilgebiete) anhand selbst gewählter Indikatoren, die von der eigenen Überzeugung einer gewählten Theorie beeinflusst sind. Besonders die Diskussionen darum, ob durch den Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die Politik der EU noch die einer Zivilmacht sein kann, sind von dieser

34 Zu der chinesischen Politik in Afrika schreibt Zafar (2007: 126), dass sie die westliche Entwicklungshilfe verändern wird und beide Seiten sich zusammensetzen sollten, um gemeinsame Entwicklungsziele voranzutreiben. Inwieweit dies gelingen kann und wie sich die chinesische Präsenz auf die afrikanischen Staaten auswirkt, ist ein Thema für weitere Forschung.

35 Überblicksdarstellungen geben Orbie (2006) und Stavridis (2001).

Dichotomie geprägt.³⁶ Im englischsprachigen Raum bildete sich als Abgrenzung zu dem, nach Ansicht der Autoren, mit einer Militarisierung nicht zu vereinbarenden Konzept der Zivilmacht die Bezeichnung „normative Macht“ (*normative power*) heraus (Manners 2002). Der Ansatz betont vor allem die innere Struktur der EU als normatives Vorbild:

„Simply by existing as different in a world of states and the relations between them, the European Union changes the normality of ‘international relations’. In this respect the EU is a normative power: it changes the norms, standards and prescriptions of world politics away from the bounded expectations of state-centricity“ (Manners 2008: 45).

Da normative Macht demnach den Fokus auf die inneren Werte und Normen der EU legt und nicht so sehr auf das außenpolitische Verhalten,³⁷ werden hier die Kriterien für eine Zivilmacht herausgearbeitet aus dem ursprünglichen Konzept von Duchêne und den in den 90er Jahren aufkommenden Ansätzen in der Rollentheorie.

Nach Duchêne (1973: 34f.) betreibt eine Zivilmacht eine Politik, die versuchen muss, „das Gefühl für gemeinsame Verantwortung und für vertragliches Vorgehen, das sich bisher ausschließlich auf die «heimischen» und nicht auf die «fremden» Angelegenheiten (...) bezog, auch in den internationalen Beziehungen einzuführen.“ Das Vorgehen ist dabei „durch den zivilen Charakter von Mitteln und Zwecken und einen für sie konstitutiven Sinn für gemeinsames Vorgehen charakterisiert, worin wiederum, wenn auch noch so unvollkommen, soziale Werte wie Gleichheit, Gerechtigkeit und Achtung des anderen zum Ausdruck kommen.“ Die innereuropäisch verbreiteten Werte und Normen sollten somit in der Außenpolitik ebenso zum Tragen kommen.

In den 90er Jahren wurde Zivilmacht als ein weit verbreiteter Idealtypus in rollentheoretischen Analysen, die ein neues Erklärungsmodell für außenpolitisches Handeln neben den „etablierten“ Theorien entwickelten, herausgebildet (Harnisch 2003: 335). Die

36 So bezweifeln Bono (2006), Hyde-Price (2006), Manners (2006) und Schroedter (2003), dass man die EU mit dem Aufbau der ESVP weiterhin als Zivilmacht ansehen kann. Sjursen (2006: 243-249) hinterfragt sogar im Allgemeinen, ob die EU eine normative Macht ist. Für sie kann die EU nur dann einen Anspruch auf das Selbstverständnis von normativem Handeln erheben, wenn sie (in Anlehnung an Habermas) erstens in den Außenbeziehungen so handelt, dass die Gründe des Handelns in einer freien und offenen Debatte Zustimmung finden von allen betroffenen Parteien, und zweitens sie sich an kosmopolitische Regeln bindet und nicht so stark auf externe Souveränität beharrt. Dagegen betonen Maull (2005, 2006) und Stavridis (2001), dass die EU auch mit dem Aufbau der ESVP weiterhin als Zivilmacht handelt, wenn sie nur unter bestimmten Voraussetzungen (d.h. nur kollektiv und mit internationaler Legitimation) militärische Mittel einsetzt. Sie würde somit dazu übergehen, eine Zivilmacht aus Überzeugung zu sein und nicht wegen fehlender Macht (Stavridis 2001: 20). Ohne eine starke GASP sind die Möglichkeiten der EU, eine effektive Rolle in der Vorbeugung von Konflikten und in friedensschaffenden Einsätzen zu spielen, sehr begrenzt (Petiteville 2003: 137).

37 Ein weitere, oft zitierte Aussage von Manners (2002: 252) verdeutlicht dies: „The most important factor shaping the international role of the EU is not what it does or what it says, but what it is.“

Rollentheorie ergänzt die Erklärungsansätze des Neo-Realismus (mit den bestimmten Faktoren Macht und Sicherheit) und des Neo-Institutionalismus (Wohlfahrt und Nutzen) um die Analysevariablen Normen, Werte und Moral (Kirste/Maull 1996: 308). Dadurch wird der Kritik an den aufgezählten Ansätzen Ausdruck verliehen, dass die Politik eines Akteurs nicht nur durch zweckrationales Handeln und feste Interessen- und Präferenzstrukturen bestimmt wird (Schrade 1997: 260).

Das generelle Konzept der Zivilmacht beinhaltet drei Aspekte: Erstens wird das Verhalten des Akteurs klassifiziert, der das Ziel hat, die internationalen Beziehungen in bewusster Abgrenzung zur Großmacht unter zivilen Aspekten mitzugestalten (Zivilmacht als Macht). Zweitens zeichnet den Akteur ein spezifisches Rollenkonzept aus, das auf den Prozess der Zivilisierung internationaler Politik ausgerichtet ist (Zivilmacht als Rolle). Drittens beinhaltet das Konzept die Wahl der Mittel nach einer außenpolitischen Strategie, die auf besonderen Instrumenten beruht (Zivilmacht als Medium) (Frenkler et al. 1997: 20f.). In Anlehnung an die Studien von Frenkler et al. (1997: 21-26) und Kirste/Maull (1996: 299-303) wird Zivilmacht verstanden als ein mögliches außenpolitisches Rollenkonzept, das man als Idealtypus mit dem tatsächlichen Handeln des untersuchten Akteurs vergleichen kann. In dem Vergleich mit der Realität kommen die beiden anderen Aspekte des Konzepts zum Tragen. Die idealtypischen Wertorientierungen und Zielsetzungen sowie die außenpolitischen Verhaltensweisen und Instrumente führen zu Analyse kategorien, die der Untersuchung des Handelns eines Akteurs dienen:

- 1) **Gestaltungswille:** Zivilmächte beanspruchen eine kollektive oder partnerschaftliche Gestaltung der internationalen Ordnung mit eigener Beispielfunktion.
- 2) **Nationale Zielsetzungen:** Eine Zivilmacht versucht, den innerstaatlich erreichten Grad der Zivilisierung auf die internationalen Beziehungen zu übertragen.
- 3) **Internationale organisatorische Zielsetzungen:** Auf internationaler Ebene ist das Ziel, die Zivilisierung der internationalen Politik voran zu treiben und die Interdependenz-Risiken beherrschbar zu machen. Mittel dazu sind partieller Souveränitätstransfer, Verrechtlichung, verbesserte Effizienz und eine erhöhte Legitimierung internationaler Institutionen, insbesondere die Unterstützung für eine Erweiterung und Vertiefung der Vereinten Nationen.
- 4) **Internationale inhaltliche Zielsetzungen:** Die Anerkennung von verflochtenen Interessen und universellen Werten führen zu einer wertorientierten Außenpolitik. Dazu zählt die Unterstützung von nachhaltiger Entwicklung und *Good*

Governance (verantwortungsvolle Regierungsführung), also die Förderung von Demokratisierungsprozessen, rechtsstaatlichen und demokratische-pluralistischen, partizipatorischen und ökonomisch effizienten Strukturen.³⁸ Um die Wertvorstellungen durchzusetzen, dienen einerseits Auflagen bei der Gewährung von Vergünstigungen, andererseits auch im Notfall kollektiv abgestimmte Sanktionen.

- 5) **Spezifische außenpolitische Handlungsmuster:** Ziel ist es, erwünschte Ergebnisse in internationaler Kooperation zu erreichen. Diese Kooperation ist nur dann chancenreich und effektiv, wenn eine Übertragung von Souveränität institutionalisiert wird. Wenn Probleme entstehen, werden diese durch Verhandlungen, Kompromisse, Vermittlung und Streitschlichtungsverfahren gelöst.
- 6) **Außenpolitische Instrumente der Zivilmacht:** Bevorzugung politischer Instrumente (Verhandlungen), Konditionalitäten und Sanktionen.

Militärische Einsätze werden nicht grundsätzlich abgelehnt, aber nur dann befürwortet, wenn sie nicht alleine, sondern kollektiv durchgeführt werden, international legitimiert sind und „zivilisierende“ Maßnahmen verfolgen (Mauil 2005: 781, Mauil 2006: 167-169).³⁹ Im Politikfeld Entwicklungspolitik müssten als zentrale Kriterien einer Zivilmacht bei der Vergabe von Entwicklungshilfe die menschliche Bedürftigkeit und weitestgehend demokratische innenpolitische Rahmenbedingungen stehen (Schrade 1997: 261f.).

Kurz zusammengefasst ist das Hauptmerkmal einer Zivilmacht, dass sie versucht, partnerschaftlich (in Kooperation) Werte und Normen – wie demokratische Grundsätze und Menschenrechte –, die sie in ihrem Inneren verwirklicht hat, auf andere Akteure zu übertragen. Bei der Lösung von Problemen handelt sie nicht selbstbezogen, sondern beachtet die Argumente der beteiligten Parteien.

38 Die Demokratie- und *Good Governance*-Förderung ist nicht frei von Kritik. Einerseits kann es nur ein Deckmantel für eine Politik sein, die eigene Interessen verfolgt: „There is a subtle difference between norms themselves being in the EU's interest, and their merely providing a normative cloak increasing the effectiveness and legitimacy of external policies“ (Young 2004: 421). Andererseits wird die Art und Weise kritisiert, wie die EU eine Umsetzung vorsieht, da sie zu hohe Erwartungen hat und zu sehr eigene Vorstellungen umsetzen will, die nicht zwangsläufig im politischen und wirtschaftlichen Interesse der Entwicklungsländer sind (Mold 2007: 241-247, 254f.). Zu einer positiven Sicht der Förderung von guter Regierungsführung kommen Sidiropoulos/Chevallier (2007) und Beck/Conzelmann (2004); für eine theoretische Analyse der Verbindung von Menschenrechten mit ökonomischen Theorien siehe Seymour/Pincus (2008).

39 Allerdings lautet eine Kritik, dass die These, die GASP sei ein Friedensprojekt, das Ausmaß der Militarisierung in den Internationalen Beziehungen unterschätze (Bono 2006: 162).

III.3 Handelsmacht

Unter Einbeziehung der Untersuchungen von Rosecrance (1986), Schrade (1997) und Staack (2000) ist es möglich, Merkmale einer Handelsmacht in Abgrenzung zu einer Zivilmacht aufzustellen. Ganz allgemein ist das Hauptmerkmal einer Handelsmacht, dass sie die Ziele verfolgt, den nationalen Wohlstand und Ressourcenverteilung durch interne Entwicklung und Handel zu verbessern (Rosecrance 1986: 40). Letztgenannter Autor sah die Welt der Handelsstaaten vor allem als positive Abgrenzung zu machtsstaatlichen Ambitionen: „In einer offenen Wirtschaft ist steigende Produktions- und Handelstätigkeit der einen Nation kein Hindernis für eine andere, das gleiche Ziel zu erreichen“ (ebd.: 55). Handelsstaaten sind auf ein möglichst offenes internationales Handelssystem angewiesen, das hohe Zölle, exzessive Handelskontrollen und Quoten stetig verringert. Ihre Entfaltungskraft ziehen sie aus dem Zusammenschluss mit anderen gleich gesinnten Staaten (Rosecrance 1993: 128f.). Interdependenz sollte somit für alle beteiligten Parteien mit Gewinnen verbunden sein. Auf ein Problem in dieser Ansicht weist Staack (2000: 31) hin: Die potentiellen negativen Aspekte von Handelsstaatlichkeit erwähnt Rosecrance nicht. So werden weltweite Herausforderungen wie Umweltschutz und Energieknappheit genauso vernachlässigt wie die Interessen der Entwicklungsländer. Deren Kooperation muss eben nicht darauf beruhen, dass sie gleich gesinnt sind, sondern dass die Verweigerung der Kooperation mit hohen Kosten verbunden wäre.

Das Handelsstaatsmodell entspricht den Verhaltenserwartungen des Liberalismus mit der Annahme, dass die Realität durch eine komplexe Interdependenz gekennzeichnet ist. Die Handelsmacht ist in dem Modell ein amoralischer und zweckrationaler Nutzenmaximierer. Die Verwirklichung ethischer Werte ist der Verfolgung egoistischer Interessen untergeordnet (Schrade 1997: 256; 259).⁴⁰

Zwei weitere Merkmale, die Staack (2000: 19) aus Rosecrance ableitet, nämlich erstens die Bereitschaft zu einem Autonomieverzicht durch Multilateralismus, Integration und Kooperation und zweitens eine Präferenz für zivile Strategien bei der Verfolgung ihrer Interessen in den internationalen Beziehungen, finden sich ebenso im Konzept der Zivilmacht. Sie können somit nicht als Kriterien angewandt werden. Eine Abgrenzung

⁴⁰ Zu weiteren Aspekten des Liberalismus siehe Schieder (2006), der die verschiedenen Untertypen der Theorie und das allgemeine Konzept, insbesondere das von Andrew Moravcsik, erläutert.

findet man in der Entwicklungspolitik: In diesem Politikfeld sieht die Handelsmacht keine moralische Verpflichtung zur Hilfeleistung und Umverteilung über rein humanitäre Hilfe hinaus vor und verfolgt eigene wohlfahrtssteigernde Ziele, d.h. Eingliederung der Entwicklungsländer in ein liberales Weltwirtschaftssystem und den Wegfall von Wettbewerbsbeschränkungen (Schrade 1997: 259f.). Bei diesem Vorgehen wäre es essentiell, zu prüfen, ob die institutionellen Voraussetzungen in den Entwicklungsländern gegeben sind, um von Handelsliberalisierungen zu profitieren: „Je mehr ein Staat vom Außenhandel abhängig wird, desto mehr müssen seine Institutionen den Erfordernissen des Wandels angepasst werden“ (Rosecrance 1986: 52). Ein Mindestmaß an Qualität des institutionellen Settings ist die Vorbedingung für einen wohlfahrtssteigernden Einfluss von Handel. Besonders wichtige institutionelle Voraussetzungen sind Marktzugangskonditionen, die Effizienz des Steuersystems und Arbeitsmarktregulierung (Borrmann/Busse 2007: 405-408). Für eine Handelsmacht haben diese Aspekte eine zweitrangige Bedeutung, im Vordergrund steht der eigene Vorteil.

Für die Untersuchung dienlich sind weitere Kriterien, die Meunier/Nicolaïdis (2006: 910) aufgeführt haben. Sie unterscheiden zwischen *Power in trade*, d.h. die Benutzung der eigenen ökonomischen Stärke für eine Durchsetzung von eigenen Interessen und *Power through trade*, d.h. die Weiterverbreitung der eigenen Werte und Normen. Während letztere Machtausübung in eine Richtung der Zivilmacht weist, kann die erstere einen Aspekt zu Kriterien einer Handelsmacht hinzufügen: das bewusste Ausnutzen von asymmetrischer Verhandlungsmacht über Marktzugangskonditionen. Staack (2000: 52) fügt dem hinzu, dass eine Handelsmacht gegenüber den Ländern der „Dritten Welt“ ihre ökonomischen Machtvorteile ausspielt.

In einer Synthese der aufgeführten Kriterien lassen sich folgende Merkmale einer Handelsmacht bestimmen: Sie handelt egoistisch und individuell auf Basis von ad-hoc-Kooperationen, um eigene Interessen durchzusetzen. Ein offenes Handelssystem ist das Mittel, um die Wohlfahrt zu steigern; deshalb werden Liberalisierungen von fremden Volkswirtschaften angestrebt und mit Druckmitteln eingefordert, ohne dass die Anpassungsschwierigkeiten der betroffenen Staaten Beachtung finden.

III.4 Operationalisierung und Hypothesen

Wie oben dargestellt, erfolgt die Untersuchung des Handelns der EU nicht in einer Auswertung deklaratorischer Politik, denn die tatsächliche Ausführung der Politik steht im Mittelpunkt:

„The central question is the implementation of the commitments. (...) although it is not an easy task, achieving better policy coherence for development is no longer a ‘mission impossible’. However, it is not simply a matter of designing mechanisms. It is also, if not mainly, a matter of commitment at the highest political level“ (Carbone 2008a: 340).

Für die Analyse werden die Unterkategorien verwendet, die Frenkler et al. (1997: 26-29) aufzählen, um beurteilen zu können, ob das Handeln der EU im Einklang mit einem der beiden Idealtypen ist. Es erfolgt dabei eine Gegenüberstellung mit dem idealtypischen Handeln einer Handelsmacht, die noch nicht in der Untersuchung von Frenkler et al. inbegriffen waren (aufgeführt in Tab. 2).⁴¹ Danach wird die Operationalisierung von Schrade (1997) dargestellt, bevor zum Schluss die Vorstellung der Hypothesen erfolgt.

Tab.2 Übersicht des Handelns der Idealtypen

Kriterium/Idealtyp	Zivilmacht	Handelsmacht
Gestaltungswille	Bereitschaft zur Übernahme internationaler Verantwortung mit kollektiven und partnerschaftlichen Bemühungen, aber kein Führungsanspruch	Übernahme internationaler Verantwortung aus Eigeninteresse
Nationale Zielsetzungen	Wohlfahrtsmaximierung: Außenpolitik steht aber unter dem Primat demokratisch-sozialstaatlicher Innenpolitik	Wohlfahrtsmaximierung: Außenpolitik steht unter dem Primat der wirtschaftlichen Interessen
Internationale organisatorische Zielsetzungen	- Für eine verbesserte Effizienz und Erweiterung von institutionalisierter Kooperation - für eine wachsende Verrechtlichung und Durchsetzung des Völkerrechts	Präferenz für ad-hoc-Kooperation
Internationale inhaltliche Zielsetzungen	- Kooperative Lösungen für globale Probleme - wertgebundene Außenpolitik: Förderung von <i>Good</i>	Eigener Vorteil steht im Mittelpunkt

⁴¹ Die Unterpunkte, die nicht von Relevanz für die Analyse sind, werden herausgelassen, die beiden Punkte spezifische außenpolitische Handlungsmuster und außenpolitische Instrumente zusammengeführt.

	<i>Governance</i> , Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung und Menschenrechte	
Außenpolitische Instrumente	- Lösung politischer Probleme durch Verhandlung, Kompromiss, Vermittlungsverfahren und Schlichtung - Solidarität und Wertegemeinschaft als grundlegende Elemente der Partnerschaft	Einsetzen von Druckmitteln, um eigene Lösungen von Problemen durchzusetzen

Neben den genannten idealtypischen Eigenschaften gibt es Spannungsfelder in der Außenpolitik der EU, die den Unterschied zwischen den beiden Polen Zivil- und Handelsmacht verdeutlichen (in Meunier/Nicolaïdis 2006: 915-922):

- Regionalisierung vs. Multilateralismus: Können regionale Handelsabkommen als Baustein für Multilateralismus angesehen werden? Die bilateralen Verhandlungen der EPAs laufen gleichzeitig mit den multilateralen Verhandlungen auf WTO-Ebene und sind den Vorwürfen ausgesetzt, dass sie Themen mit einbeziehen, für die man multilateral keine Lösung findet, da sie zu kontrovers sind. In den vergangenen fünf Jahrzehnten schloss die EU eine Vielzahl von bilateralen Handelsverträgen mit Entwicklungsländern ab, die europäische Import- und Exportinteressen befriedigten (Orbie 2008: 45).⁴²
- Öffnung der Märkte mit Konditionen vs. Partnerschaft auf Augenhöhe: Gibt es nicht einen Widerspruch zwischen dem Anspruch des Weiterverbreitens von inner-europäischen Werten und Normen, die auf einer freiwilligen Kooperation von europäischen Staaten beruhen und dem Aufzwingen dieser Werte und Normen durch Handel? Bei Einschätzung der betriebenen Politik in der Handelskooperation geht es darum, ob man Entscheidungen gemeinsam trifft oder ob den Partnerländern Reformen aufgezwungen werden.
- Bilaterale Vorzugsbehandlung vs. Nicht-Diskriminierung: Wie legt man die Spannung zwischen internationalem Recht und besonderen Beziehungen bei? Dieser Punkt betrifft die Handelspolitik im Allgemeinen und die Vor- und Nachteile der

⁴² Allerdings kommt Orbie (2008: 50) in der Beurteilung der bilateralen Handelsverträge, die die EU im letzten Jahrzehnt mit Ländern abschloss, zu dem Schluss, dass sie eher Bausteine für eine multilaterale internationale Freihandelsagenda sind und sie ihr nicht im Weg stehen, da sie mit den WTO-Regeln kompatibel sind.

WTO-Konformität von Handelsabkommen. So bevorzugten die Lomé-Verträge die AKP-Staaten gegenüber anderen Entwicklungsländern. Aspekte einer Handelsmacht würden dann vorliegen, wenn die bilaterale Vorzugsbehandlung dem eigenen Vorteil dient.

- Freihandel vs. innenpolitische Präferenzen: Wie kann man ein Freihandels-Credo mit der Sorge um die sozialen Effekte von Marktintegration verbinden? Die Frage spielt auf den Widerspruch zwischen den nationalen Zielsetzungen an.
- Interne vs. externe Ziele: Ist freier Markt wie im Inneren der EU einfach übertragbar auf die Außenbeziehungen? In seinem Artikel „Europe's market liberalization is a bad model for a global trade agenda“ geht Jones (2006) genau auf diesen Aspekt ein und kommt zu dem Schluss, dass der Erfolg des europäischen Binnenmarktes von europäischen Faktoren abhängt: „The problem is that the single market has succeeded primarily insofar as it is European and not global in scope“ (ebd.: 943).
- Westliche Hegemonie vs. vermittelnder Akteur: Ist es möglich, dass die EU gleichzeitig der reiche liberale Norden, z.B. bei Dienstleistungen, der nervöse protektionistische Norden, z.B. in der Landwirtschaft und ein Vermittler von Norden und Süden sein kann? Die Frage setzt genau an den Spannungen zwischen den einzelnen Politikfeldern an, die für die Entwicklungspolitik relevant sind und die in der Magisterarbeit betrachtet werden.

Die letzten drei Fragen der Gegensatzpaare können nicht im Sinne einer Bestätigung oder Verneinung, bzw. bei Freihandel vs. innenpolitischen Präferenzen im Sinne einer optimalen Lösung, beantwortet werden, da eine Antwort von normativen Einstellungen geprägt ist und von Nebenbedingungen abhängt. Die sechs Spannungsfelder zeigen die Widersprüche bzw. die Schwierigkeiten für eine Einheitlichkeit in der Politik der EU auf. Die ersten drei Gegensatzpaare finden Aufnahme in die Beurteilung, die in den nächsten Kapiteln vorgenommen wird. Regionalisierung vs. Multilateralismus veranschaulicht die Probleme der Förderung von regionaler Integration in den AKP-Staaten, und betrifft die Frage, ob für manche in den EPAs behandelten Themen nicht besser multilaterale Lösungen gefunden werden sollten. Der zweite Aufzählungspunkt verdeutlicht die ungleiche Verhandlungsmacht zwischen EU und AKP-Staaten und gibt ebenso wie der dritte Punkt für die Einordnung in die Idealtypen an, dass das Verhalten einer Handelsmacht dann vorliegt, wenn die EU eigenmächtig nur für sie vorteilhafte Bedingungen in den Verhandlungen vorgibt.

Nach Schrade (1997: 265-268, 272-276) müssten, wenn die Idealtypen erfüllt werden, die Entwicklungshilfeszahlungen⁴³ der EG an die Empfängerländer korrelieren mit dem Grad, in dem diese Länder „empfangswürdig“ sind (gemessen an den theoretisch vorgegebenen Vergabekriterien).⁴⁴ Wenn die EG ihre Mittel wie eine Zivilmacht verteilt, so wären zwei Kriterien zentral, die gleich gewichtet sind: Erstens die Bedürftigkeit des Empfängerlandes und zweitens demokratische und rechtsstaatliche Standards. Die Bedürftigkeit eines Empfängerlandes bemisst sich anhand des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf.⁴⁵ Die demokratischen und rechtsstaatlichen Standards können mit dem Index von Freedom House⁴⁶ ausgewertet werden. Die Werte werden dabei normiert, um auf Werte zwischen Null und Eins zu kommen.⁴⁷ Bei den Entwicklungshilfeszahlungen werden nicht die absoluten Zahlen, sondern die Zahlungen pro Einwohner betrachtet, um nicht bevölkerungsreiche Länder in der Berechnung mehr zu berücksichtigen als bevölkerungsarme.

Wenn die Verteilung der Zahlungen aus Erwägungen einer Handelsmacht erfolgen, so müsste das zentrale Kriterium die wirtschaftliche Relevanz für den Geberstaat sein.

Zwei Indikatoren wären ausschlaggebend: Erstens das Volumen des Außenhandels der

43 Die Daten liefert die OECD, die Entwicklungshilfe (ODA, *Official Development Assistance*) folgendermaßen definiert: ODA umfasst Beihilfen oder Darlehen an bedürftige Länder oder Gebiete, die a) der offizielle Sektor vergibt, b) die Förderung von ökonomischer Entwicklung und Wohlstand als Hauptziel haben, c) unter die Bedingung fallen, dass Darlehen einen Beihilfeanteil von mindestens 25% haben. Zusätzlich ist die technische Kooperation mit einberechnet. Nicht berücksichtigt sind Ausgaben für militärische Zwecke und Zahlungen an private Personen (<http://www.oecd.org/glossary>).

44 In ihrer Studie verwendet sie noch zwei weitere Kriterien, nämlich die Zusammensetzung der Mittel und die bevorzugten Kanäle der Mittelvergabe (Schrade 1997: 266). Da letzteres Kriterium schon auf Grund des Ansatzes mit der EG als multilateralem Geber herausfällt und das erstere als zusätzliche Forschungsaufgabe das Ausmaß der Arbeit zu sehr strecken würde, fallen beide aus der Analyse heraus.

45 Eigentlich war der Human Development Index (HDI) für die Analyse vorgesehen, da er weitere Aspekte neben den rein wirtschaftlichen Kenngrößen verwendet, wie Lebenserwartung und Alphabetisierungsquote. Da sich aber die Zusammensetzung und die Berechnung des Index im Untersuchungszeitraum verändert hat und somit keine Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet ist, wird die „klassische“ Maßeinheit für Entwicklung benutzt, das Pro-Kopf-Einkommen. Die Größe erfuhr zwar viel Kritik, ermöglicht aber einen Vergleich über die Zeit (zur Debatte dazu siehe Nuscheler 2005: 186-191).

46 Freedom House analysiert jährlich den Grad der demokratischer Freiheiten in jedem Land dieser Welt. Der Index basiert auf 10 Einzelindikatoren für die Messung der politischen Rechte in den Gebieten des Wahlprozesses, des politischen Pluralismus und der demokratischen Beteiligung; sowie auf 15 Einzelindikatoren für die Messung der bürgerlichen Freiheiten in den Gebieten Meinungs- und Glaubensfreiheit, Versammlungsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und der individuellen Rechte (Stand 2008). In den beiden übergeordneten Themen vergibt Freedom House jeweils Werte von 1 („frei“) bis 7 („unfrei“). Bei einem Durchschnitt von 1 bis 2,5 wird ein Land als „frei“ angesehen, von 3 bis 5 als „teilweise frei“ und von 5,5 bis 7 als „unfrei“ (siehe www.freedomhouse.org).

47 Bei der Normierung wird das Pro-Kopf-Einkommen im Verhältnis zu dem Wert gesetzt, ab dem die OECD „Länder mit mittleren Einkommen“ (MIC) definiert, was aktuell 3705 Dollar ist (www.oecd.org/dataoecd). Der Freedom House Index wird auf eine Skala von 0 bis 1 normiert, wobei 0 der schlechteste, 1 der beste Wert ist. Beide Indikatoren gehen in gleichen Maße in die Berechnung mit ein.

EU mit den betreffenden Empfängerstaaten und zweitens die potentielle Marktgröße des Landes, gemessen an der Bevölkerungsgröße und der Größe des Bruttoinlandsprodukts (alle drei jeweils gemessen in Relation zur Summe der Größen im Untersuchungsset).⁴⁸ Beide Kriterien fließen im gleichen Maße in die Beurteilung ein. Da ein Vergleich der tatsächlichen Daten stattfindet und die Höhe der unabhängigen Variable eine Rolle spielt, wird der Korrelationskoeffizient r von Pearson verwendet, um den Zusammenhang darzustellen – „die am häufigsten verwendete Maßzahl zur Messung des Zusammenhangs zwischen zwei Variablen“ (Wagschal 1999: 193).⁴⁹

Für ein idealtypisches Verhalten ergeben sich – neben den oben in der Tabelle genannten Kriterien – Hypothesen, die sich bewahrheiten müssen, damit ein Idealtyp erfüllt wird. Handelt die EU wie eine Zivilmacht, müssten folgende Kriterien erfüllt sein:

- 1) Bei der Vergabe von Entwicklungshilfe stehen besonders die Bedürftigkeit und demokratische Standards im Vordergrund: Im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl bekommen die Staaten am meisten Entwicklungshilfe, die eine sehr bedürftige Bevölkerung haben und demokratische Standards befolgen.
- 2) Eine Zivilmacht setzt sich für entwicklungspolitische Kohärenz auf der eigenen Entscheidungsebene ein.
- 3) Wenn es zu Friktionen durch Handelsliberalisierungen kommt, werden entsprechende Mittel bereit gestellt, um diesen Einhalt zu gewähren.⁵⁰

Die Hypothesen zum Vorgehen einer Handelsmacht sehen dagegen wie folgt aus:

- 1) Bei der Vergabe von Entwicklungshilfe steht der wirtschaftliche Nutzen des Empfängerlandes im Vordergrund.
- 2) Das Ziel von Kohärenzbemühungen ist die Erweiterung des eigenen Spielraums in der Handelspolitik.

48 Formal ausgedrückt sieht die Berechnung so aus: $\text{Empfangswürdigkeit} = \text{Export EU} * 0,5 + \text{Bevölkerungsgröße} * 0,25 + \text{BIP} * 0,25$.

49 Bei Werten zwischen 0 und 0,2 (im Betrag) ist kein bzw. ein sehr schwacher Zusammenhang vorhanden, zwischen 0,2 und 0,4 ein schwacher, zwischen 0,4 und 0,6 ein mittelstarker, zwischen 0,6 und 0,8 ein starker, zwischen 0,8 und 1 ein sehr starker und bei 1 ein perfekter Zusammenhang (Wagschal 1999: 197).

50 Solch ein Vorgehen kann einerseits zwar gleichzeitig zu Vorwürfen führen, dass die EU sich damit die Unterstützung für Abkommen „kaufen“ möchte – Stevens et al. (2008: 99) geben dies als eine Befürchtung an und raten AKP-Staaten, die keine Vorteile durch EPAs für sich erwarten, keine Abkommen abzuschließen. Andererseits sind aber unterstützende Maßnahmen zwingend notwendig, um die institutionellen Voraussetzungen zu setzen, damit die EPAs positive Auswirkungen entfalten können (siehe Borrmann/Busse 2007 sowie Krause/Drachenfels 2009 in einem aktuellen ZEIT-Artikel). Insgesamt überwiegt der Eindruck, dass Zahlungen erforderlich sind und geleistet werden müssen, um Zivilmacht Kriterien zu erfüllen.

IV. Lomé IV: Politik einer Zivilmacht?

IV.1 Übersicht der EU-AKP-Politik vor Lomé IV und der grundlegenden Bestandteile der Kooperation

Die Zusammenarbeit zwischen der EWG⁵¹ und den ehemaligen Kolonien wurde schon 1957 in dem Vertrag von Rom verankert. In diesem Vertrag führte man unter anderem den *Europäische Entwicklungsfonds* (EEF) ein, der Projekte oder Programme finanziert, die die Entwicklung der Empfängerländer vorantreiben soll. Die Staaten der EWG waren sich einig, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der afrikanischen Kolonien in ihrem Interesse liegt. Deswegen beschlossen sie, in einem Durchführungsabkommen, das von 1958 bis 1962 galt, mit der Öffnung des westeuropäischen Marktes sowie finanziellen und technischen Hilfsleistungen dieses Ziel voranzutreiben. Unter den EWG-Staaten bestand weitgehend Einigkeit darüber, dass die Assoziierungspolitik unter neuen vertraglichen Grundlagen fortgesetzt werden sollte.⁵² So begannen Verhandlungen 1961, die 1963 in Yaoundé (Kamerun) endeten und zu einem Vertrag zwischen der EWG und 18 afrikanischen Staaten führten, der 1964 in Kraft trat. Das Abkommen sah erstmals vor, den EEF zu nutzen, um Entwicklungsmaßnahmen zu finanzieren.⁵³ Zahlungen erfolgten vor allem für Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Fünf Jahre später wurde der Folgevertrag Yaoundé II abgeschlossen (Inkrafttreten 1971), der die Schwerpunkte Entwicklung und Industrie hatte, und der folgende Ziele aufzählte:

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

Trotz dieser Bemühungen fiel die Bilanz der Vorläufer der Lomé-Abkommen enttäuschend aus: Es hatten sich weder die Exporte in die europäischen Staaten erhöht, noch

51 Erst mit dem Vertrag von Maastricht ist der offizielle Vertragspartner die Europäische Gemeinschaft (EG), davor war es die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

52 Mit den für die europäischen Staaten unerwartet schnellen Unabhängigkeitserklärungen unterlagen die ehemaligen Kolonien und dann neuen Staaten nicht mehr offiziell den Römischen Verträgen. Da man nicht wollte, dass die afrikanischen Staaten sich der Sowjetunion zuwendeten, musste schnell gehandelt werden (Dialer 2007: 47).

53 Ein weiterer wesentlicher Unterschied war die Schaffung von gemeinsam besetzten Institutionen, die allerdings nicht viele Entscheidungen zu treffen hatten, weswegen sie während den Laufzeiten der Abkommen kaum eine Bedeutung hatten (Bartels 2007: 722).

hatte sich die Handelsstruktur geändert (Dialer 2007: 46-49, Ferdowsi 1999: 4-8).

Nicht nur allein aus diesen Gründen wurde eine Neuordnung der Assoziierungspolitik thematisiert: Der Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien (zusätzlich Dänemark und Irland) 1972 führte zu einer grundlegenden Neuorientierung der EG-Entwicklungspolitik, da die ehemaligen britischen Kolonien miteinbezogen werden sollten. Im Februar 1975 unterzeichneten nach eineinhalb Jahren der Verhandlungen die neun EWG-Staaten und 46 AKP-Staaten (die sich nun formal konstituierten aus den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten) das erste Lomé-Abkommen. Er knüpfte zwar an die Yaoundé-Konventionen an, setzte aber auch wesentliche Forderungen der AKP-Staaten um. So ist seit dem Lomé-Abkommen nicht mehr von „Assoziation“ die Rede, sondern von „Partnerschaft“, da die EG die Beziehungen nicht als „postkoloniale Großzügigkeit“ verstanden haben wollte. Es entwickelte sich eine europäische Partner-Identität, die aus mehreren verknüpften Ansichten bestand: dass besondere Verbindungen mit den ehemaligen Kolonien existieren; dass eine europäische Verantwortung für diese Länder besteht; dass es die Möglichkeit gibt, gegenseitig von ökonomischer Kooperation zu profitieren und dass es eine Interdependenz zwischen Arm und Reich gibt. Die Bezeichnung „EurAfrica“ wurde benutzt, um das besondere Verhältnis auszudrücken. Der Effekt des Partnerschaftsprinzips war, dass die Verhandlungsposition der AKP-Staaten gestärkt wurde. Sie konnten weitere Forderungen durchsetzen, die die bisherige Unterstützung erhöhten, da es für die EG sehr schwierig war, Verminderungen durchzusetzen. Dieses Prinzip war für alle Verhandlungen vor den 90er Jahren (inklusive Lomé IV) gültig (Elgström 2000: 182f.).

Die Kooperation konnte allerdings die Erwartungen nicht erfüllen, da viele Entwicklungsländer in den 80er Jahren keine Fortschritte erzielten oder sogar Rückschritte verkraften mussten. Trotzdem wurde die Lomé-Konvention im Fünf-Jahres-Rhythmus drei Mal erneuert mit einer ansteigenden Teilnehmerzahl (siehe Tab. 3, S. 39). Die grundlegenden Instrumente der Zusammenarbeit – Handelskooperation, finanzielle und technische Kooperation und Unterstützung für den Rohstoffmarkt – und die institutionellen Strukturen mit paritätisch besetzten Organen waren schon in Lomé I festgeschrieben. Sie werden hier als die zwei Schwerpunkte handelspolitische und industrielle Zusammenarbeit vorgestellt:

- **Handelspolitische Zusammenarbeit:** Gemäß der Vorstellung, dass „Wandel durch Handel“ erfolgen kann, standen drei Maßnahmen im Vordergrund: Erstens

gewährte die europäische Seite den Produkten aus den AKP-Staaten zollfreien Zugang zu dem gemeinsamen Markt (mit Ausnahme von Zucker, Bananen, Rum, Rindfleisch und Reis), ohne den Anspruch für die eigenen Exporte zu haben.⁵⁴ Zweitens wurde das noch nicht im Yaoundé-Abkommen festgelegte kumulative Ursprungsprinzip eingeführt. Es bedeutet, dass unterschiedliche Bearbeitungsstufen eines Produktes in verschiedenen Staaten der AKP möglich ist, ohne dass der präferenzielle Handelszugang verloren geht. Dadurch sollte ferner ein Beitrag zu einer verstärkten Süd-Süd-Kooperation geleistet werden. Der dritte Schwerpunkt im Handelsbereich war das System der Exporterlösstabilisierung (STABEX), eine Versicherung für Exporterlöse. Fiel der Preis auf dem Weltmarkt für die vereinbarten 29 Agrarerzeugnisse (in Lomé IV waren es 51 Produkte), so erfolgte aus dem STABEX-Fond eine Ausgleichszahlung. In Lomé II wurde ein weiteres Instrument eingeführt, SYSMIN, das die Sicherung der Exporterlöse von sieben Bergbauprodukten zum Ziel hatte.⁵⁵

- **Industrielle Zusammenarbeit:** Ziel war, dass die AKP-Staaten ihren Anteil an der Weltindustrieproduktion massiv steigern. Dazu sollte es Investitionen geben sowohl in produzierende Bereiche wie Landwirtschaft, Industrie und Energiewirtschaft, für übergreifende Programme wie Schutz und Bewahrung der Umwelt, als auch für Katastrophenschutz (Babarinde 1995: 470-474, Ferdowsi 1999: 15f., Keßler 2007: 35f., 42).

Während mit Lomé II (1981 in Kraft getreten) vor allem eine Konsolidierung des ersten Abkommens im Vordergrund stand, erweiterte Lomé III (ab 1986) den Grundvertrag: Zum einen um das Prinzip einer autonomen und sich selbst tragenden Entwicklung und zum anderen etablierte man ländliche und landwirtschaftliche Entwicklung als neues Kooperationsfeld (ebd.: 29-32). Da sich die wirtschaftliche Situation der AKP-Staaten, vor allem in Afrika, weiter verschlechtert hatte, war eine Veränderung nötig. Das Abkommen konzentrierte sich stärker auf die sektorale Entwicklung von Landwirtschaft und Fischerei.

Im Zuge von Lomé III gab die EWG die bisher betriebene Politik der Neutralität

⁵⁴ Dies stellte eine Umkehr von der bisherigen Politik nach den Yaoundé-Verträgen dar, da in ihnen in der Theorie eine verstärkte Liberalisierung vorgesehen war, die die europäische Seite aber nicht mit Nachdruck einforderte (Bartels 2007: 723).

⁵⁵ Zu den genauen Vorgaben zur Mittelvergabe siehe Kappel (1999: 33-36).

gegenüber den AKP-Staaten auf und einigte sich mit diesen auf den Verweis auf Menschenrechte in der Präambel. Im Vertragstext selbst gibt es allerdings keine konkreten Hinweise auf Maßnahmen bei Nichtbeachtung der Vereinbarung. Erst zu Beginn der 90er Jahre konnten wirkliche Fortschritte erzielt werden, da man nicht mehr despotische und korrupte Regime aus strategischen Erwägungen (damit sie nicht mit der Sowjetunion kooperieren) unterstützen musste (Dialer 2007: 55f., Ferdowsi 1999: 17f.).

Eine Übersicht der beteiligten Staaten, der Zeiträume der Abkommen und der wichtigsten Inhalte mit einem Ausblick auf die weiteren Vertragsabschlüsse bietet Tab.3.

Tab.3 Übersicht der Abkommen und der beteiligten Staaten

<u>Abkommen</u> (Unterzeichnung, Inkrafttreten)	<u>Partizipierende Staaten</u> (zusätzliche)	<u>Inhalte</u>
Yaoundé I (1963, 1964)	18 Staaten ⁵⁶ Burundi, Dahomey (Benin), Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Kongo-Brazzaville (Republik Kongo), Kongo-Kinshasa (Demokratische Republik Kongo), Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Obervolta (Burkina Faso), Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tschad, Zentralafrikanische Republik	- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit - Finanzierung durch EEF - „Assoziation“
Yaoundé II (1969, 1971)	22 Staaten Kenia, Tansania, Uganda <u>Hinzu kam:</u> 1972: Mauritius	- Schwerpunkte Entwicklung und Industrie
Lomé I (1975, 1976)	58 Staaten <u>Afrika:</u> Botswana, Äquatorialguinea, Äthiopien, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Malawi, Nigeria, Sierra Leone, Sudan, Swasiland, Sambia <u>Karibik:</u> Bahamas, Barbados, Grenada, Guyana, Jamaika, Trinidad und Tobago <u>Pazifik:</u> Fiji, Samoa, Tonga	- „Partnerschaft“ - Präferenziieller Marktzugang - STABEX - Kumulatives Ursprungsprinzip

⁵⁶ Die fettgedruckten Zahlen fassen alle teilnehmenden Staaten zusammen und nicht nur diejenigen, die den Vertrag am Anfang unterschrieben. Deswegen kann es zu unterschiedlichen Zahlen im Text und in der Tabelle kommen.

		<u>Hinzu kamen:</u> 1976: Komoren, Seychellen, Surinam 1977: São Tomé und Príncipe, Kap Verde, Papua-Neuguinea 1978: Djibuti, Solomonen 1979: Tuvalu, Dominica, Santa Lucia, Kiribati	
Lomé II	(1979, 1980)	59 Staaten Simbabwe	- SYSMIN
Lomé III	(1984, 1985)	66 Staaten <u>Afrika:</u> Angola, Mosambik <u>Karibik:</u> Antigua und Barbuda, Belize, St. Christopher und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen <u>Pazifik:</u> Vanuatu	- Autonome und sich selbst tragende Entwicklung - Ländliche und landwirtschaftliche Entwicklung
Lomé IV	(1989, 1990)	70 Staaten <u>Karibik:</u> Dominikanische Republik, Haiti <u>Hinzu kamen:</u> 1990: Eritrea, Namibia	- Erstmals Menschenrechte stärker im Mittelpunkt
Lomé IVb	(1995)	71 Staaten <u>Hinzu kam:</u> 1997: Südafrika	- Aufwertung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit
Cotonou	(2000, 2002)	79 Staaten <u>Karibik:</u> Kuba <u>Pazifik:</u> Cookinseln, Marshallinseln, Föderierte Staaten von Mikronesien, Nauru, Niue, Palau <u>Hinzu kam:</u> 2003: Ost-Timor	- Schrittweise Aufhebung der präferenziellen Behandlung - Politische Dimension

Quellen: Brüne 2000: 206f., <http://ec.europa.eu/development/> (abgerufen am 22.12.08), Keßler 2007: 28-32, eigene Darstellung.

IV.2 Analyse des Zeitraums von Lomé IV

IV.2.1 Beurteilung der Vertragsinhalte

Lomé IV wurde am 15. Dezember 1989 nach 14-monatigen Verhandlungen abgeschlossen (erstmals mit einer Laufzeit von zehn Jahren, wobei eine Überprüfung nach fünf Jahren vorgesehen war). Das Abkommen wertete die Bedeutung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit deutlich auf, wobei die Begriffe selbst im Vertragstext nicht festgehalten sind; die Verbesserung der beiden Prinzipien und die Einhaltung der Menschenrechte entwickelten sich zu den zentralen Zielen der EG. Weitere Neuerungen

waren Bestimmungen zur Verringerung der Auslandsverschuldung, die Kooperation im Bereich Umweltschutz, ein Strukturanpassungsunterstützungsprogramm und die Möglichkeit, mit dezentralen Akteuren sowie NGOs zu kooperieren (Dialer 2007: 57, Keßler 2007: 32). Die Gemeinschaft stellte mehr Bedingungen als zuvor, was auch an einer Veränderung der ideologischen Prioritäten lag, die auf internationaler Ebene entstanden waren (siehe Elgström 2000: 184, Conzelmann 2004: 292-294).

Wenn man das Abkommen unter den Gesichtspunkten der oben aufgestellten idealtypischen Kriterien untersucht, werden die Kriterien einer Zivilmacht erfüllt. So wird gleich in Art. 1 der Wille ausgedrückt, gemeinsam die Bemühungen zu verstärken, ein Modell zu schaffen

„für die Beziehungen zwischen entwickelten Staaten und Entwicklungsländern im Hinblick auf eine gerechtere und ausgewogenere Weltwirtschaftsordnung“ (Abkommen Lomé IV 1989, auch die folgenden Zitate).

Gestaltungswille und internationale organisatorische Zielsetzungen – nach Art. 7 sollte die regionale Integration der AKP-Staaten gestärkt werden – unter Zivilmacht-Aspekten sind gut zu erkennen. Bei den **nationalen Zielsetzungen** stehen die demokratisch-sozialstaatlichen Aspekte deutlich vor den wirtschaftlichen Interessen. Nach Art. 23 wenden die Vertragsparteien Instrumente der Zusammenarbeit an,

„die den Grundsätzen der Solidarität und des beiderseitigen Interesses entsprechen und der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lage der AKP-Staaten und der Gemeinschaft (...) angepasst sind.“

Nach Art. 25 dürfen die AKP-Staaten weiterhin freien Zugang zu den europäischen Märkten haben, ohne auf Gegenseitigkeit der Öffnung verpflichtet zu sein. Die an Zivilmacht orientierte **internationale inhaltliche Zielsetzung** zeigt sich bei der Forderung nach Einhaltung der Menschenrechte: Menschenrechtsklauseln wurden seit Beginn der 90er Jahre in Abkommen mit Drittländern aufgenommen. In Lomé IV steht die Forderung nach einer Einhaltung der Menschenrechte in Art. 5 im ersten Teil über die Grundlagen der Zusammenarbeit:

„Ziel der Zusammenarbeit ist eine auf den Menschen als ihren hauptsächlichsten Betreiber und Nutznießer ausgerichtete Entwicklung, die somit die Achtung und die Förderung der Menschenrechte insgesamt voraussetzt“, die Rechte sind dabei „das Recht auf nichtdiskriminierende Behandlung, die Grundrechte der Person, die bürgerlichen und politischen Rechte, die wirtschaftlichen, die sozialen und die kulturellen Rechte.“

Als Unterstützung für die Förderung der Menschenrechte nahm man im Vertrag Positivmaßnahmen mit Art. 5 Abs. 3 auf. Den Maßnahmen wurde eine gute Bilanz

zugesprochen, wobei es an systematischen Analysen über ihre Effektivität mangelt und sie nur mit geringen Mitteln ausgestattet waren. Negative Sanktionen waren nicht ausdrücklich festgelegt (Keßler 2007: 50f.). Die spezifischen **außenpolitischen Instrumente** sind nach Art. 11 auf Verhandlungen und Vermittlung ausgelegt und erfüllen damit die Zivilmacht-Kriterien.

IV.2.2 Untersuchung der Entwicklungshilfezahlungen der EG

In die Berechnungen der Korrelationen werden die Daten der 30 afrikanischen Länder mit einbezogen, die am meisten Entwicklungshilfe in dem Untersuchungszeitraum erhielten. Wenn man die regionalen Zahlungen und die Zahlen von Somalia, für die keine Daten vorliegen (auch in den folgenden Perioden nicht), nicht einbezieht, so lassen sich 88 % der gesamten Entwicklungshilfe an die afrikanischen AKP-Staaten erklären. In der folgenden Tab. 4 sind alle relevanten Daten für die Berechnungen⁵⁷ aufgeführt.

Tab. 4 Empfängerländer 1990-1994 (Daten in heutigen Preisen)

Daten/ Empfänger	Entwicklungshilfe in Mill. Dollar (Gesamt)	Hilfe pro Kopf in Dollar (Gesamt)	Freedom House Index (Durchschnitt)	BIP pro Kopf in Dollar (Durchschnitt)	Handel in Mill. Dollar (Durchschnitt)	BIP in Mrd. Dollar (Durchschnitt)	Einwohner in Mill. (Durchschnitt)
Äthiopien	864,51	17,10	5,7	224,07	419,24	11,22	50,54
Elfenbeinküste	560,28	44,14	5,2	821,43	1004,56	10,36	12,69
Kamerun	468,44	38,25	5,7	1019,67	670,94	12,42	12,25
Mosambik	458,16	31,09	5,1	159,32	252,3	2,34	14,74
Sudan	377,62	13,81	7	492,84	363,16	13,08	27,34
Tansania	350,82	12,94	5,6	187,41	414,56	5,07	27,12
Sambia	341,41	41,30	3,5	413,14	224,12	3,40	8,27
Uganda	319,33	16,80	5,5	170,01	149,64	3,22	19,01
Südliche Sahara unspezifisch	280,73						
Angola	273,54	25,86	6,4	720,12	1061,42	7,51	10,58
Mali	269,28	30,00	3,7	300,60	217,06	2,69	8,98
Nigeria	249,6	2,61	5,3	251,58	3128,22	23,84	95,77
Burkina Faso	245,84	26,40	5	317,58	191,76	2,94	9,31
Niger	231,12	27,94	4,6	266,61	164,24	2,19	8,27
Guinea	227,8	37,84	5,5	518,65	308,68	3,13	6,02

⁵⁷ Die Berechnungen selbst werden hier nicht aufgeführt; sie wurden mit SPSS vollzogen. Für die theoretischen Hintergründe und die genaue Berechnung des Pearson-Korrelationskoeffizients siehe Wagshal (1999: 193-202).

Kenia	225,45	9,03	5,6	421,81	745,58	10,46	24,96
Malawi	224,84	23,08	5,5	185,08	114,52	1,80	9,74
Ruanda	221,46	32,00	6	268,78	75,82	1,87	6,92
Burundi	218,68	38,36	6,4	184,57	77,8	1,05	5,70
Ghana	212,51	14,11	5,1	428,25	667,28	6,42	15,06
Senegal	206,71	24,52	3,9	641,20	652,42	5,38	8,43
Mauretanien	201,13	97,66	6,6	644,78	295,78	1,33	2,06
Somalia	193,98						
Simbabwe	193,85	18,56	4,8	715,85	399,1	7,43	10,45
Namibia	192,71	128,82	2,4	1986,93	350,44	2,97	1,50
Madagaskar	166,77	13,06	3,6	236,76	245,82	3,02	12,77
Benin	147,91	29,40	3	381,78	255,82	1,92	5,03
Zentralafrikani sche Rep.	105,41	33,24	4,7	476,19	78,98	1,50	3,17
Togo	102,74	24,64	5,7	382,38	252,16	1,58	4,17
Sierra Leone	100,17	23,87	5,9	180,32	93,92	0,76	4,20
Tschad	99,08	16,72	5,9	254,73	85,72	1,50	5,93
DR Kongo	97,34	2,38	6	212,47	343,42	8,63	40,85

Quellen: <http://webnet.oecd.org>, <http://www.freedomhouse.org/uploads/FIWAllScores.xls>,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx> (alle aufgerufen am 15.12.08),
eigene Darstellung.

Zivilmacht-Hypothese

Die Zahlungen der EG an die 30 afrikanischen AKP-Staaten (Daten siehe Tab. 4), die die größten Anteile an der Entwicklungshilfe haben, weisen nur eine sehr geringe positive Korrelation mit der „Empfangswürdigkeit“ (Schrade 1997: 266) nach Zivilmacht-Kriterien auf. Mit $r = -0,107$ und einem Signifikanzniveau von $\alpha = 0,573^{58}$ kann man die Zivilmacht-Hypothese für den Zeitraum des Lomé IV-Abkommens nicht bestätigen. Selbst wenn man die starken Ausreißer Namibia und Mauretanien mit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Hilfeszahlungen aus den Berechnungen herausnimmt, ändert sich das Bild nicht. Die Korrelation ist zwar leicht positiv mit $r = 0,61$, aber das Signifikanzniveau verschlechtert sich auf $\alpha = 0,756$. Die Korrelation jeweils nur mit den Freedom House-Daten und den BIP pro Kopf-Daten ergeben ein uneinheitliches Bild. Während für erstere ein schwach positiver linearen Zusammenhang von $r = 0,208$ mit $\alpha = 0,287$ vorlag, lieferte letztere einen etwas stärkeren negativen Zusammenhang von $r = -0,381$ auf dem 0,05-Signifikanzniveau. Wenn man wiederum Namibia und Mauretanien aus der Berechnung ausschließt, so verstärken sich die Trends sogar noch weiter. Nach diesen Zahlen kann man auf der einen Seite sagen, dass die EG auf den Grad der Demokratisierung achtet, aber auf der anderen Seite Unterentwicklung sogar

⁵⁸ Da sich in den Sozialwissenschaften der Wert $\alpha = 0,05$ als Mindestmaß für die Annahme einer Hypothese etabliert hat (Wagschal 1999: 308), ist eine Aussage bei einem so hohen Signifikanzniveau wie bei der obigen Korrelation wertlos.

mit weniger Zahlungen verbunden ist. Ob der Befund die Handelsmacht-Hypothese bestätigt, wird im nächsten Absatz untersucht.

Handelsmacht-Hypothese

Die Handelsmacht-Hypothese findet eine gewisse Bestätigung. Mit einer Korrelation von $r = 0,261$ und dem Signifikanzniveau von $\alpha = 0,164$ ist zwar keine besonders starke Bindung der EG an die aufgestellten Handelsmacht-Bedingungen festzustellen. Aber wenn man Nigeria aus den Berechnungen herausnimmt, das aufgrund seiner Bevölkerungsgröße und des Handelsvolumens eine sehr große Beeinflussung der Daten darstellt, so erhält man eine mittelstarke Korrelation von $r = 0,571$ auf einem 0,01-Signifikanzniveau. Allerdings darf man dem Befund nicht zu viel Bedeutung zumessen, da nach der Handelsmacht-Hypothese Nigeria mit den Ölvorkommen und der Größe der Wirtschaft eine bedeutende Rolle in den Zahlungen der EG einnehmen müsste.

IV.3 Umsetzung des Kohärenzgebots in den Maastrichter Verträgen

Ein entwicklungspolitisches Kohärenzgebot wurde im Vertrag von Maastricht im Jahr 1992, der am 1. November 1993 in Kraft trat, erstmals juristisch in Art. 130v verankert:

„Die Gemeinschaft berücksichtigt die Ziele des Artikels 130u⁵⁹ [im Gebiet der Entwicklungspolitik] bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer betreffen können“ (Amtsblatt 1992: 55).

Der Artikel gilt für die Kohärenz der Politikfelder der Gemeinschaft und nicht für die Mitgliedsländer; diese müssen sich allerdings nach Art. 5 des Vertrags gemeinschaftsfreundlich verhalten. Er ist nicht ganz eindeutig, da es noch ein allgemeines außenpolitisches Kohärenzgebot nach Art. 3 des EU-Vertrags gibt,⁶⁰ das die Entwicklungspolitik

59 Nach Art. 130u des EG-Vertrags hat die EU ein rechtlich verankertes entwicklungspolitisches Mandat, das allerdings als „Ergänzung der Politik der Mitgliedsstaaten“ definiert ist. Somit sollte die Kommission für nationale Hilfsprogramme lediglich eine koordinierende Rolle einnehmen, weswegen es zu Mängeln der organisatorischen Absprachen zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten kam (Brüne 2000: 211f.). Die drei Prinzipien (Kohärenz, Komplementarität und Koordination) werden häufig als die drei „Ks“ der europäischen Entwicklungspolitik bezeichnet (Fröhlich 2008: 57). Die Ziele des Art. 130u waren die Förderung sozialer und nachhaltiger Entwicklung, Bekämpfung der Armut und die schrittweise Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft (Amtsblatt 1992). Zu der Entstehungsgeschichte und den beteiligten Akteuren siehe Hoebink (2004: 197-201).

60 Zu der Bedeutung und der Ausgestaltung des Kohärenzgebots in dem Vertrag zu Gründung der Europäischen Union siehe Smith (2001). Er untersucht vor allem die GASP und kommt zu dem Schluss, dass es zwar schwierig sei, eine kohärente gemeinsame Politik zu betreiben, aber ein Rückschritt zu

mit einschließt; ferner definiert Art. 5 nicht den spezifischen Aufgabenbereich der EG gegenüber den Mitgliedsstaaten (Reisen 1999: 13). Dennoch ist Art. 130v des EG-Vertrags eine wichtige Berufungsgrundlage, da mehrere Politikfelder, die Inkohärenzen aufweisen – wie die Handels-, Agrar- und Fischereipolitik –, in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen (Ashoff 2005: 49). Die beiden erstgenannten Politikfelder werden anhand ihrer institutionellen Ausgestaltung und der politischen Entscheidungen auf ihre Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik in den kommenden Absätzen analysiert.

Institutionelles Setting

In der Kommission befassten sich seit Maastricht zwei Generaldirektionen mit Entwicklungspolitik (GD I und GD VIII), wobei die GD VIII für die AKP-Staaten zuständig war (Kappel 1996: 7f.). Es bestand eine funktionale Trennung zwischen Außenwirtschafts-, Entwicklungs- und Außenpolitik. Die übersichtliche Anordnung der Kompetenzen wurde jedoch 1995 wegen der Beitritte von Dänemark, Österreich und Schweden geändert, da neue Kommissionsposten zu schaffen waren. Für das Entwicklungsprogramm waren nun vier Generaldirektionen (GD I, GD IA, GD IB und GD VIII) und das Amt für humanitäre Hilfe (ECHO), das 1992 gegründet worden war, zuständig. Die Aufgaben zwischen den GDs waren regional verteilt und mit der Verantwortung für einen bestimmten Politikbereich gekoppelt: GD VIII war weiterhin für die AKP-Staaten zuständig sowie für die Entwicklungspolitik.⁶¹ Es lag somit nicht in der Verantwortung der GDs, Maßnahmen für alle Regionen unter entwicklungspolitischen Aspekten durchzuführen (Reisen 1999: 21f.). Die Verteilung der Verantwortung in der Entwicklungspolitik zwischen den verschiedenen Generaldirektionen machte es schwierig, eine effektive Kontrolle über die bestehenden Programme auszuüben und eine kohärente Politik zu betreiben (Holland 2002: 85-89, Schukraft 2005: 130f., Weiland 1998: 10). Dabei ist die Fragmentierung der Verwaltung einerseits auf das Anwachsen der Hilfsprogramme zurückzuführen, andererseits schlicht auf die Erweiterung der EU, die auch in Zukunft eine vereinfachte Struktur der Kommission erschweren sollte: „Coordination problems inherent to the institutions remain and may even be worsened by upcoming enlargement: the Member States’ attachment to the ‘one State, one

ausschließlich national bestimmter Politik undenkbar sei (ebd.: 193).

61 GD IA befasste sich mit den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; GD IB war für die Beziehungen zu den Ländern in der Mittelmeerregion, im Nahen und Fernen Osten, in Lateinamerika und Asien zuständig; GD I oblagen die Beziehungen zu USA, Japan, Südkorea, Taiwan und China sowie die Handelspolitik (ODI 1995: 8, Reisen 1999: 21), weswegen es nicht unbedingt gerechtfertigt ist, sie zu den zuständigen GDs dazu zu zählen.

Commissioner' rule lead to fear a greater dispersion of competence over external relations“ (Gauttier 2004: 33).

Handelspolitik

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre versuchte die EU immer stärker, die internationalen Handelsverhandlungen im Rahmen der WTO zu gestalten und wurde zu einem der größten Fürsprecher von Multilateralismus bei globalen Themen (Woolcock 2005: 381f.). Die Grundlinie der EU-Außenhandelspolitik war auf eine Liberalisierung des internationalen Handels ausgerichtet, wobei es einige bedeutsame Ausnahmen gibt, wie z.B. die Agrarpolitik (Peters/Wagner 2005: 228-230). Die institutionelle Ausgestaltung der Handelspolitik war vielen Veränderungen in den 90er Jahren ausgesetzt (siehe oben). Wegen der Vermischung von regionalen und politischen Schwerpunkten in den einzelnen GDs kann man keine verstärkte Konzentration auf die Handelspolitik konstatieren.

Agrarpolitik

In der Agrarpolitik änderten die MacSharry-Reformen 1992 die Methode, dass Landwirte hohe garantierte Abnahmepreise bekamen, gegen negative Folgen der Überproduktion (fallende Preise) abgesichert waren und Preiswettbewerb durch Importe wegen Exportsubventionen erschwert wurden.⁶² Die Landwirte erhielten nun direkte Zahlungen, die potentielle Einkommensausfälle kompensierten, wenn sie weniger produzierten. Der Zusammenhang zwischen der Größe der Hilfszahlung und der Produktionsleistung wurde somit stark geschwächt. Die Reformen reduzierten die Handelsverzerrungen, hoben sie aber nicht gänzlich auf (Colman 2007: 90-95, Rieger 2005: 170-172). Inkohärenzen gab es weiterhin: So exportierte die EU zum Beispiel Fleisch nach Westafrika und arbeitete damit gegen ihre eigene Anstrengung, dort die lokalen Märkte aufzubauen (Carbone 2008a: 331).

Zusammenfassung

Die Kohärenzbemühungen der EU geben keine Hinweise auf eine verstärkte Konzentration auf die Politik einer Zivil- oder Handelsmacht. Den Feldern der Agrar-, und

⁶² Vier Gründe waren für den Druck ausschlaggebend, eine Reform zu veranlassen: zu hohe Kosten für das Budget, Druck von Konsumentenseite, externer Druck aus den Verhandlungen der Uruguay Runde zur Liberalisierung des Agrarsektors und Umweltaspekte (Colman 2007: 81-87).

Handelspolitik sowie der strukturellen Unterstützung für rückständige Regionen wurde stets eine höhere Priorität eingeräumt als der Entwicklungspolitik:

„If the implementation of crucial goals of internal or monetary policies clash with those of development policy, the latter have always been sacrificed in the interests of some compromise of greater political importance“ (Weiland 1998: 10).

Das liegt aber vor allem an den Interessen der Mitgliedsstaaten. Wenn man auf die vier Kriterien zur Untersuchung der Kohärenz aus Kap. II.3 zurückgreift, so wird deutlich, dass keines der Kriterien erfüllt wird. In der Entwicklungspolitik gab es zwar durchaus Bemühungen, sie effizienter zu gestalten, aber es fand keine Neugestaltung unter Kohärenzaspekten statt.⁶³ Dass Inkohärenzen zwischen den drei Politikfeldern existierten, gab die Kommission sogar 1994 zu, als sie auf Druck von NGOs einen Bericht zu dieser Thematik publizierte (Carbone 2008a: 331). Wie sich das auf die institutionelle Ausgestaltung auswirkte, ist der Untersuchungsgegenstand im Kapitel IV.5.

IV.4 Revision von Lomé IV

IV.4.1 Neuerungen

Die Revision von Lomé IV (in der Literatur Lomé IVb genannt) wurde am 4. November 1995 auf Mauritius abgeschlossen. Lomé IVb umfasste als geänderte Fassung von Lomé IV wesentlich weniger Bestimmungen als das ursprüngliche Abkommen. Diese sind allerdings von großer Bedeutung. So wurde in Art. 5 Abs. 1 die Achtung der Menschenrechte noch stärker betont, sowie demokratische Grundsätze und rechtsstaatliche Bedingungen als essentielle Elemente der EU-AKP-Beziehungen erklärt:

„Die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit, die den Beziehungen zwischen den AKP-Staaten und der Gemeinschaft sowie allen Bestimmungen dieses Abkommens zugrunde liegt (...) bildet einen wesentlichen Bestandteil dieses Abkommens“ (Abkommen Lomé IVb 1995, auch folgende Zitate).

Zudem war die Suspendierung der Zusammenarbeit nach Art. 366a Abs. 3 möglich, falls der politische Dialog bei Missachtung der Grundsätze zu keinem Ergebnis führt:

„Die Vertragspartei, die einen Verstoß gegen eine Verpflichtung geltend gemacht hat, kann (...) geeignete Maßnahmen ergreifen, die erforderlichenfalls auch die teilweise oder vollständige Aussetzung der Anwendung dieses Abkommens auf die betreffende Vertragspartei umfassen können.“

63 Zu den Gründen für Inkohärenzen siehe Ashoff (2005: 51-54).

Gleichzeitig mit diesem Ausbau der politischen Konditionalität⁶⁴ (Ferdowsi 1999: 18, Keßler 2007: 53) wurde die Bedeutung der Handelspolitik als Entwicklungsvoraussetzung gezielt angesprochen: Nach Art. 6a erkennen die Vertragsparteien an, „dass dem Handel bei der Förderung des Entwicklungsprozesses grundlegende Bedeutung“ zukomme, dass „der Entwicklung des Handels eine hohe Priorität“ einzuräumen sei und die AKP-Staaten „in einer harmonischen Weise allmählich in die Weltwirtschaft“ einzugliedern seien. An dem Artikel ist deutlich zu erkennen, dass die präferenzielle Behandlung der AKP-Staaten in den Handelsbeziehungen von der EU nicht mehr als wesentliches Element der AKP-Partnerschaft angesehen wurde.

IV.4.2 Untersuchung der Entwicklungshilfezahlungen der EG

Mit den Daten der 30 Staaten, die am meisten Entwicklungshilfe empfangen, lassen sich 80 % der Zahlungen erklären. Die regionalen Programme machen einen großen Anteil aus, ohne dass sie Berücksichtigung erfahren können. Südafrika ist in der Tabelle mit aufgeführt, ist aber nicht Bestandteil der Berechnungen, da das Land einerseits erst 1997 Mitglied der AKP-Staatengruppe wurde und es andererseits eine so dominante Stellung in den Wirtschaftsbeziehungen darstellt, dass eine Miteinbeziehung das Ergebnis sehr stark prägen würde.

Tab. 5 Empfängerländer 1995-1999 (Daten in heutigen Preisen)

Daten/ Empfänger	Entwicklungshilfe in Mill. Dollar (Gesamt)	Hilfe pro Kopf in Dollar (Gesamt)	Freedom House Index (Durchschnitt)	BIP pro Kopf in Dollar (Durchschnitt)	Handel in Mill. Dollar (Durchschnitt)	BIP in Mrd. Dollar (Durchschnitt)	Einwoh- ner in Mill. (Durchschnitt)
Südliche Sahara unspezifisch	1071						
Mauretanien	392,72	168,53	5,8	574,93	311,79	1,33	2,33
Mosambik	384,9	23,20	3,5	218,53	200,71	3,65	16,59
Südafrika	382,04	8,98	1,5	3349,68	10897,72	142,22	42,53
Äthiopien	370,56	6,37	4,5	139,59	532,68	8,09	58,14
Angola	354,31	28,96	6	521,80	1040,07	6,39	12,23
Uganda	340,6	15,34	4,3	271,74	209,46	6,03	22,20

64 Zusätzlich wurde eine wesentliche Änderung bei der Auszahlung von Mitteln für vereinbarten Projekten eingeführt: Sie wurden nicht komplett ausgezahlt, sondern unterlagen einer Überprüfung der Verwendung nach spätestens drei Jahren. Ein Land erhielt erst nur 70% der Geldmittel; wenn es alle Voraussetzungen erfüllte, bekam es den Rest (Dialer 2007: 58).

Senegal	314,94	32,80	4,1	517,50	1019,45	4,97	9,60
Malawi	312,54	29,67	2,6	187,55	79,14	1,97	10,54
Burkina Faso	305,32	29,13	4,4	252,12	242,50	2,65	10,48
Tansania	286,16	9,16	4,7	262,86	379,95	8,24	31,23
Madagaskar	261,5	17,64	3	245,22	353,62	3,63	14,82
Guinea	256,09	35,16	5,5	506,67	351,40	3,68	7,28
Mali	251,97	24,31	2,7	277,71	339,76	2,88	10,37
Elfenbeinküste	251,29	16,24	5,2	780,98	1520,75	12,08	15,47
Sambia	244,1	25,09	4,3	350,89	156,06	3,40	9,73
Ghana	210,27	12,31	3,3	414,73	1161,96	7,09	17,08
Kenia	198,2	7,04	6	453,92	1018,98	12,78	28,16
Ruanda	185,19	29,65	6,5	259,19	73,59	1,62	6,25
Niger	185,08	18,88	5,4	189,06	158,10	1,85	9,80
Namibia	179,34	102,26	2,5	1990,22	176,30	3,48	1,75
Simbabwe	163,97	13,96	5,1	631,68	449,56	7,42	11,74
Kamerun	163,5	11,58	6,1	708,63	832,03	10,00	14,12
Tschad	148,45	21,40	5,4	227,22	255,79	1,58	6,94
Botswana	136,56	90,63	2	3399,80	289,22	5,13	1,51
Benin	129,57	22,35	2,1	405,20	437,03	2,35	5,80
Zentralafrikani sche Rep.	124,97	35,37	3,7	446,09	70,16	1,58	3,53
Sierra Leone	106,11	23,61	5,1	178,90	107,97	0,80	4,50
Sudan	102,75	3,52	7	377,30	444,44	11,03	29,19
Mauritius	102,23	88,91	1,5	3612,30	741,50	4,15	1,15
Somalia	97,98						
DR Kongo	78,4	1,67	6,5	121,57	351,80	5,69	47,03
Lesotho	77,68	38,57	4	483,70	32,60	0,97	2,01

Quellen: <http://webnet.oecd.org>, <http://www.freedomhouse.org/uploads/FIWAAllScores.xls>,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx> (alle aufgerufen am 15.12.08),
eigene Darstellung.

Zivilmachthypothese

Wenn man die beiden Staaten, die gemessen an der Hilfe pro Einwohner die mit Abstand am größten Werte haben – Mauretanien mit 168,53 und Namibia mit 102,26 Dollar pro Einwohner –, in der Berechnung lässt, ergibt sich eine negative Korrelation von $r = -0,255$ bei einem Signifikanzniveau von $\alpha = 0,174$. Wenn man sie nicht miteinbezieht, weil sie extreme Ausreißerwerte sind, kommt man zu einem ähnlichen Ergebnis mit $r = -0,208$ mit dem Signifikanzniveau von $\alpha = 0,288$. Es sind somit wiederum keine Aussagen zulässig, außer dass sich die Hypothese der Mittelvergabe nach Zivilmacht-Kriterien nicht bestätigen lässt. Wenn man die beiden einzelnen Indikatoren mit der Hilfe pro Kopf korreliert, so wiederholt sich das Ergebnis der vorherigen Periode: Während ein schwach positiver Zusammenhang mit den Freedom House-Daten vorliegt, existiert ein mittelstarker negativer Zusammenhang mit dem Einkommen pro Kopf. Wenn Mauretanien und Namibia nicht berücksichtigt werden, so verstärkt sich

das Ergebnis und ist signifikant auf dem 0,01-Signifikanzniveau.

Handelsmacht-Hypothese

Die Korrelation der Entwicklungshilfezahlungen mit den Kriterien der Handelsmacht liefert ein niedrigeres Ergebnis als bei der Untersuchung der vorangegangenen Periode. Mit $r = 0,17$ und einem Signifikanzniveau von $\alpha = 0,369$ ist die Handelsmacht-Hypothese nicht eindeutig zu verwerfen, aber auch nicht zu bekräftigen. Allerdings gibt es einen positiven Zusammenhang, der mit der Einbeziehung Südafrikas stärker wird.

IV.5 Umsetzung des Kohärenzgebots im Vertrag von Amsterdam

Im Vertrag von Amsterdam, der 1997 unterzeichnet wurde und am 1. Mai 1999 in Kraft trat, gab es keine Änderung des Kohärenzgebots von Maastricht.⁶⁵ Da der Vertrag eine Neu-Nummerierung der Artikel einführte, war das Gebot nun im Art. 178 zu finden (Ashoff 2005: 49).

Institutionelles Setting

Da im vorangegangenen Zeitraum die erwünschte Kohärenz nicht erreicht wurde, gab es weitere Umstrukturierungen in der Kommission. So führte sie 1998 eine tiefgreifende Reorganisation durch, um das Entwicklungshilfemanagement zu verbessern. Sie gründete den Gemeinsamen Dienst für auswärtige Beziehungen (SCR), der die Verwaltung der Entwicklungshilfe vereinfachen und mehr Kohärenz schaffen sollte. Er setzte sich aus Beschäftigten zusammen, die aus den für die auswärtigen Beziehungen zuständigen GDs abgeordnet wurden und war hauptsächlich für die Durchführung und Überwachung der Programme in den verschiedenen Regionen der Zusammenarbeit zuständig. Im Rahmen der Gründung des SCR wurde auch die GD VIII reorganisiert. Sie sollte zwei Hauptaufgaben wahrnehmen: die Beziehungen zu den AKP-Staaten pflegen und die Formulierung und Umsetzung der gesamten EU-Entwicklungspolitik gestalten.

⁶⁵ Der Entwicklungsministerrat verabschiedete im Juni 1997, fast zeitgleich mit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages, eine Resolution über Kohärenz. Obwohl nach dem Vertrag von Maastricht alle Politikfelder, die Entwicklungsländer betreffen, beachtet werden müssten, wurden nur vier Gebiete gezielt angesprochen: Friedensschaffende Maßnahmen, Konfliktprevention und Konfliktlösung, Ernährungssicherheit, Fischerei und Migration. Über die Fortschritte der Umsetzung gab es allerdings kein offizielles Berichtverfahren (Reisen 1999: 14).

Die Schaffung eines weiteren Amtes konnte allerdings nicht dazu beitragen, einen einheitlicheren Ansatz für die Hilfsprogramme zu schaffen, auch weil die Reform nicht von einer umfassenden Personalaufstockung oder Verbesserung der Prozeduren zur Projekt-Implementierung begleitet wurde (Reisen 1999: 24).

Im Rahmen der Neuordnung der Kommission 1999 kehrte der neue Kommissionspräsident, Romano Prodi, zu einer funktionalen Trennung der Aufgabenbereiche in den Außenbeziehungen zurück. Der Außenkommissar koordinierte als *Primus inter pares* im sog. „Komitee der Vier“ die Außenbeziehungen mit den Kommissaren für Entwicklung, Handel und Erweiterung. Er war für die Koordinierung aller Außenaktivitäten der Kommission verantwortlich. Das Komitee sollte die übergeordnete Konzeptionalisierung der gemeinsamen außenpolitischen Aktivitäten sicherstellen, was vor allem beim Thema Konfliktprävention gelang (Holland 2002: 89-100, Schukraft 2005: 131f.).

Zusammenfassung

Insgesamt lassen sich sehr geringe Fortschritte in der Bemühung um Kohärenz verzeichnen. Die Gründung des SCR war ein erster Schritt in die richtige Richtung, vermochte es aber auf Grund konzeptioneller Mängel nicht, für mehr Kohärenz in der Entwicklungspolitik zu sorgen. 1999 veröffentlichte die Kommission eine Kategorisierung von verschiedenen Typen der Kohärenz, gab jedoch keine innovativen Vorschläge zu ihrer Verbesserung an. Als die GD Entwicklung im Februar 2000 eine sehr kritische Analyse der bisherigen Politik vorlegte und insbesondere die Inkohärenzen mit der Handels-, Agrar- und Fischereipolitik betonte, verweigerte man auf den höheren Ebenen eine stärkere Berücksichtigung der Kohärenz. Erst die Annahme der Millennium Development Goals (MDGs)⁶⁶ im Jahr 2000 beförderte die Entwicklungspolitik wieder stärker in den Fokus sowohl auf internationaler als auch europäischer Ebene (Carbone 2008a: 330-332).

66 Die Ziele der MDGs sind im Einzelnen: 1) Extreme Armut und Hunger beseitigen (die Anzahl der Menschen, die weniger als einem Dollar pro Tag haben und die unter Hunger leiden, soll halbiert werden), 2) Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten, 3) Gleichstellung und größere Einfluss der Frauen fördern, 4) Die Kindersterblichkeit senken, 5) Die Gesundheit der Mütter verbessern, 6) HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen, 7) Eine nachhaltige Umwelt gewährleisten und 8) Eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen (<http://www.unric.org/html/german/mdg/index.html>).

IV.6 Ausgestaltung der vertraglichen Vorgaben von Lomé IV

Die Ausgestaltung der vertraglichen Grundlagen erfuhr viel Kritik, da die meisten der AKP-Staaten es nicht schafften, eine wirtschaftliche Besserstellung zu erreichen (Dialler 2007: 58-60).⁶⁷ Die vermeintlichen Gründe dafür werden im Folgenden aufgeführt.

Finanzielle Zusammenarbeit

In der finanziellen Zusammenarbeit berücksichtigte die Kommission bei der Mittelvergabe des EEF weder Kriterien wie Eigenanstrengungen, Entwicklungsorientierung und Reformbereitschaft der AKP-Regierungen, noch analysierte sie ausreichend den Bedarf der Empfängerländer. Somit kam das Vorgehen eher den Eliten der AKP-Staaten entgegen als der hilfsbedürftigen Bevölkerung. Das Konzept der partnerschaftlichen Kooperation hatte keine große Bedeutung, den AKP-Staaten wurden kaum Mitspracherechte gewährt. Überkomplexe Strukturen und schwerfällige Verfahren auf europäischer Seite – so lag die durchschnittliche Dauer von Bewilligung der Gelder bis zur Auszahlung 1999 bei viereinhalb Jahren⁶⁸ (Dearden 2007: 11) – erschwerten die Verteilung der Gelder; zudem wurden in der Bewilligungspraxis für Projekte europäische Unternehmen bei dem Aufbau von einheimischen Kapazitäten in den AKP-Staaten bevorzugt (Keßler 2007: 35-37).

STABEX und SYSMIN

Die Kooperation im Bereich Grundstoffe (STABEX und SYSMIN) mit dem Ziel der Stabilisierung von Exporterlösen war zwar aus Sicht der AKP-Länder ein wesentlicher Verhandlungserfolg, erfuhr aber starke Kritik. Erstens reichten in Jahren mit starken Preisverfällen die ausgemachten Mittel nicht aus. Zweitens gab es eine produkt- und länderspezifische Konzentration bei der Mittelvergabe, die eher einen Beitrag zur Verbesserung der Situation von Ländern mit mittleren Einkommen leistete und ärmere Länder somit benachteiligte. Dazu kamen Ausnahmen für eine Unterstützung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die ausgeschlossen waren von Ausgleichszahlungen.

67 So hatte in Afrika das durchschnittliche Pro Kopf Einkommen in den 90er Jahren fast die gleiche Höhe wie in den 60er Jahren. Ein großer Teil der Bevölkerung lebte immer noch von weniger als einem Dollar pro Tag, die Mehrzahl der Subsahara-Staaten war weiterhin stark verschuldet (Forwood 2001: 425).

Positive Ausnahmen stellen z.B. Mauritius, die Seychellen und Botswana dar, die im Vergleich zu den anderen AKP-Staaten ein überdurchschnittliches und stabiles Wachstum vorweisen können (Keßler 2007: 47).

68 Das führte dazu, dass aus den ersten acht EEFs (bis 2000) 9,9 Milliarden Euro nicht verbraucht wurden, die aber den AKP-Staaten weiterhin zur Verfügung stehen (Tchitchi 2005: 100f.).

Drittens förderte das System die Beibehaltung monokultureller und unproduktiver Strukturen, während zugleich Maßnahmen zur Verringerung der Abhängigkeit von einzelnen Produkten faktisch bestraft wurden (Kappel 1999: 33-36, Keßler 2007: 42f.). Zusammenfassend lässt sich sagen: „An ihren wirtschaftlichen Ergebnissen gemessen nehmen sich die Yaoundé- und Lomé Vereinbarungen im Kern als wenig erfolgreicher Versuch eines produktbezogenen Einkommenstransfers durch Exportstabilisierung wichtiger agrarischer und bergbaulicher Güter aus“ (Brüne 2000: 208).

Für die Beurteilung nach den idealtypischen Kriterien bedeutet die umgesetzte Politik folgendes: Das Vorgehen in der finanziellen Zusammenarbeit und bei der Mittelvergabe in den Programmen STABEX und SYSMIN schränkt die positive Einschätzung des **Gestaltungswillens**, der **außenpolitischen Instrumente** und der **internationalen organisatorischen Zielsetzungen** ein, die bei der Beurteilung der Vertragsvorgaben getroffen wurde. Denn der Gedanke des partnerschaftlichen Vorgehens wurde nicht ausreichend in die Praxis umgesetzt. **Nationale Zielsetzungen** sind von den Einschränkungen nicht betroffen.

Handelspräferenzen

Ein dritter wesentlicher Punkt der Kritik war der sinkende Nutzen von Handelspräferenzen, da erhebliche Einschränkungen in aus AKP-Sicht wichtigen Bereichen bestanden. So erhob die EU weiterhin Zölle bzw. Abschöpfungen auf landwirtschaftliche Erzeugnisse, für die gemeinsame Marktordnungen existierten (z.B. Getreide, Rindfleisch, Zucker, Tabak, Obst und Gemüse). Die AKP-Staaten erhielten somit sich stetig verringerte Vergünstigungen im Handel im Vergleich zu anderen Staaten, die gegenüber Wechselkursschwankungen und anderen Einflüssen auf die Preisgestaltung kaum noch eine nennenswerte positive Auswirkung hatten.

Die Ursprungsregeln stellten eine weitere Einschränkung für AKP-Exporte in die EU dar. Zwar etablierte Lomé das Prinzip des kumulativen Ursprungs, nach dem die AKP-Gruppe als einheitliches Zollgebiet behandelt wird. Aber für wichtige Exportartikel wie Textilien, Bekleidung, Fischerei- und Agrarprodukte blieben die Regelungen restriktiv, so dass vor allem europäische Interessen bedient wurden.

Der Handel zwischen den AKP-Staaten und Europa ließ im Laufe der Lomé-Abkommen stark nach. Die AKP-Staaten verloren als Absatzmarkt für europäische Waren zunehmend an Bedeutung; im Gegensatz dazu blieb die EU der wichtigste Absatzmarkt

für AKP-Produkte, wobei starke Einbußen zu verzeichnen waren. Das lag nicht nur an fehlender Diversifizierung der Exportartikel, sondern auch an politisch instabilen Verhältnissen in manchen AKP-Staaten. Aus diesen Gründen ist eine Schuldzuweisung allein an die EU nicht gerechtfertigt, um ausbleibende Entwicklung zu beklagen (Kappel 1999: 31f., Keßler 2005: 44-48).

Menschenrechte und Armutsbekämpfung

Im Bereich der Menschenrechte ist festzustellen, dass die Zusammenarbeit mit Staaten, die massive Menschenrechtsverstöße zuließen, suspendiert wurde – so z.B. mit Äquatorialguinea, Burundi, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan und Togo. Die Praxis war allerdings nicht frei von Kritik, weil eine Selektivität je nach wirtschaftlichen und strategischen Interessen der Mitgliedsstaaten zu erkennen gewesen sei⁶⁹ (Holland 2002: 132-139). Da in Lomé IVb die politische Konditionalisierung erstmals eine explizite Rechtsgrundlage bekommen hatte, wurden in der zweiten Hälfte der 90er Jahre u.a. die Elfenbeinküste, Niger, Sierra Leone, und Simbabwe sanktioniert (Keßler 2005: 52f.). Die Beurteilung der **internationalen inhaltlichen Zielsetzung** ändert sich nicht grundlegend, da sowohl positive Erfahrungen als auch einschränkende Kritik zu verzeichnen waren.

Armutsbekämpfung wurde erst mit dem Vertrag von Maastricht als zentrale Maßnahme zur Förderung der Entwicklung anerkannt. In den Verhandlungen zu einem neuen Abkommen nach Lomé IV hielt die EU fest, dass Armutsbekämpfung zum Meilenstein der neuen Partnerschaft werden müsse. Da Frieden die Voraussetzung für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung sei, sollte zudem der Konfliktprävention eine größere Bedeutung zukommen (Kappel 1999: 38-41, Manners 2006: 187f.).

69 So wurde insbesondere der Umgang mit Nigeria als Beispiel dafür aufgeführt, dass die EU keine eindeutigen Signale setzte, wenn sie ein bedeutendes Wirtschaftspotential sah. Nigeria zeichnete sich durch erhebliche Menschenrechtsverletzungen aus, dennoch kam es nicht zu einem Einfrieren von Geldern oder einem Wirtschaftsboykott (Kappel 1996: 51). Gauttier (2004: 29-32) sah zumindest die Ausführung der Sanktionierung positiver und bescheinigte der EU eine juristische Kohärenz bei der Durchführung der vorgesehenen Mechanismen, bestätigte aber ebenso die fehlende Einheitlichkeit der Bewertung von Verstößen.

IV.7 Zwischenfazit

Die Analyse der Vertragstexte brachte das Ergebnis, dass die Politik der EU dem Idealtyp der Zivilmacht nahe kommt. Von den fünf Analysekategorien erfüllte die EU eine, **nationale Zielsetzungen**, ohne Einwände und die vier anderen – **Gestaltungswille, internationale organisatorische und inhaltliche Zielsetzungen sowie außenpolitische Instrumente** – mit leichten Einschränkungen. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung und die weitestgehende Stagnation bei den afrikanischen Ländern können nicht darauf zurück geführt werden, dass die EU ihre eigenen Vorteile in den Vordergrund stellte,⁷⁰ auch wenn es Anzeichen für eine uneinheitliche Behandlung der AKP-Staaten gab. Die Lomé-Abkommen waren einzigartig, weil sie die Politikfelder Entwicklungshilfe und Handel gemeinsam behandelten und nicht voneinander trennten (Reisen 1999: 18).

Die Untersuchung der Entwicklungshilfeszahlungen lieferte die Ergebnisse, dass die Zivilmacht-Hypothese zu verwerfen ist und die Handelsmacht-Hypothese eine leichte Bestätigung findet, ohne einen starken Zusammenhang vorzuweisen. Eine Dynamik im Sinne eines Wandels ist nicht vorzufinden, wie an Tab. 6 deutlich wird.

Tab. 6 Pearson-Korrelationen zu den Hypothesen

Zeitraum/Hypothese	Zivilmacht	Handelsmacht
1990-1994	$r = -0,107 (0,061)^a$	$r = 0,261 (0,571^{**})^b$
1995-1999	$r = -0,255 (-0,208)^a$	$r = 0,170$

** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

a: Ergebnisse ohne Namibia und Mauretanien.

b: Ergebnis ohne Nigeria.

Die wenig erfolgten Kohärenzbemühungen ließen keine Stärkung der Entwicklungs- oder Handelspolitik erkennen. Die fehlende Kohärenz der europäischen Entwicklungspolitik führte dazu, dass die EU nicht als der Akteur wahrgenommen wurde, der sie hätte sein können:

„Der permanente Kompromisscharakter europäischer Südpolitik trug (...) dazu bei, dass die Gemeinschaftspolitik in den Empfängerländern nicht das politische Gewicht hatte, das sie auf Grund des Leistungsumfanges hätte beanspruchen können“ (Brüne 2005: 47).

Zusammenfassend ist die Frage des Kapitels, ob die EU während Lomé IV als

70 Carbone (2008a: 332) sieht die Politik der EU wesentlich kritischer: „Throughout the decade, the issues of the implications of trade, agriculture and fisheries policy for developing countries were neglected, not only because the EU placed its interests before those of developing countries, but also because of the assumption that the needs of developing countries were taken care of through development assistance.“ Die Kritik zeigt auf, dass die These, die EU verhalte sich wie eine Zivilmacht, gewissen Einschränkungen unterliegt, die aber nicht ausreichen, um sie zu verwerfen.

Zivilmacht anzusehen sei, damit zu beantworten, dass die EU den Idealtyp einer Zivilmacht nur mit Einschränkungen erfüllt. So sind die Zahlungen der EG nicht an die Bedürftigkeit der Empfängerländer gekoppelt, die negative Korrelation deutet in die Richtung einer Handelsmacht, ohne dass dieser Idealtyp bestätigt werden kann; vor allem die Vertragstexte und die Anstrengungen der EG für eine bessere Entwicklung in Afrika sind mit dem Idealtyp Handelsmacht schwer zu vereinigen. In dem Zeitraum nach dem Abschluss des Cotonou-Abkommens wird sich zeigen, ob sich etwas an dem Verhalten der EU gegenüber den afrikanischen Staaten verändert hat.

V. Abkommen von Cotonou und EPAs: von Zivilmacht zu Handelsmacht?

Wie im Zwischenfazit deutlich wurde, erfüllt das Verhalten der EU die idealtypischen Kriterien einer Zivilmacht nur mit Einschränkungen. Die Leitfrage des Kapitels bleibt dennoch bestehen, um die Veränderungen der Politik der EU im Laufe der EPA-Verhandlungen herauszuarbeiten und zu beurteilen, ob das Handeln der EU im weiteren Verlauf den idealtypischen Kriterien einer Handelsmacht entspricht.

V.1 Analyse des Abkommens

In einem Grünbuch zur Zukunft der AKP-Partnerschaft machte die Kommission schon 1996 deutlich,⁷¹ welche Schwerpunkte sie für den Nachfolgevertrag von Lomé setzte:

„The geographical coverage of the cooperation agreement might be changed to take on broad factors such as the diversity within the ACP group, the need for differentiation of cooperative objectives and priorities and, possibly, trade regimes, plus the prospect of reduced aid requirements for certain countries and graduation. Changing the non-reciprocal preference arrangements which are different from those of other developing countries could become unavoidable and involve different trade arrangements tailored to the type of economy concerned“ (Europäische Kommission 1996: viii).

In dem Grünbuch wurde der Überzeugung Ausdruck verliehen, dass aus Sicht der EU die Lomé-Politik einer grundlegenden politischen und institutionellen Reform bedürfe. Besonders zwei Aspekte der Veränderung hebt der Auszug hervor: Erstens wird der geographische Umfang der Kooperation in Frage gestellt und zweitens der nicht-reziproke Handel. Das Dokument stellte die Weichen für eine Neubestimmung der europäischen Position in der Entwicklungspolitik mit einem verstärkten Fokus auf den politischen Dialog in einer neuen Partnerschaft. Da die Kommission sich der sensiblen Punkte der geplanten Neuerungen bewusst war, veranstaltete sie Treffen sowohl in den Mitgliedsstaaten als auch in den AKP-Staaten, um über die strittigen Ideen zu diskutieren. Nach den Gesprächen im Rat konnte die britische Präsidentschaft im Juni 1998 ein gemeinsames Verhandlungsmandat erzielen.⁷² Da die AKP-Staaten sich ungefähr zur selben Zeit auf einen gemeinsamen Standpunkt einigten, begannen die offiziellen

71 Zu weiteren Dokumenten, die in dieser Zeit beschlossen wurden und die einen Schwerpunkt auf Handelsliberalisierungen setzten, siehe Goodison (2007a: 249f.).

72 Die Bedenken des Vereinigten Königreich (zusammen mit Dänemark, Schweden und Holland) über die Auswirkungen der neuen Handelsbestimmungen wurden in den Verhandlungen innerhalb der europäischen Mitgliedsstaaten nicht aufgegriffen, da man einen Abschluss finden wollte. Mit Überlegungen aus dem Zwei-Ebenen-Spiel zeigt Forwood (2001: 427-432), wie schwierig es war, einen in-nereuropäischen Kompromiss zu finden. Da es aber allen europäischen Mitgliedsstaaten wichtig war, einen gemeinsamen Standpunkt zu finden – und das Vereinigte Königreich innerhalb seiner Präsidentschaft das Ergebnis erreichen wollte –, wurde die am Ende getroffene Entscheidung vehement verteidigt.

Verhandlungen im September desselben Jahres (Elgström 2000: 185f.).

Das Cotonou-Abkommen schlossen die Vertragsparteien schließlich im Juni 2000 in Benin ab. Als erstes der Partnerschaftsabkommen hat es eine Laufzeit von zwanzig Jahren. Als wichtigste Pfeiler blieben Handel und Entwicklungshilfe erhalten (Babarinde/Faber 2004: 27), aber es gab auch substantielle Veränderungen⁷³ – neben der Tatsache, dass der Text verschlankt wurde:

- 1) **Ziele und Prinzipien:** Kurz zusammengefasst sind die vier Grundprinzipien des Abkommens, die Art. 2 auflistet: Gleichheit der Partner und Eigenverantwortung für Entwicklungsstrategien, Partizipation von nicht-staatlichen Akteuren, zentrale Rolle des Dialogs und der beiderseitigen Verpflichtungen, Differenzierung und Regionalisierung (Tchitchi 2005: 57).

Neu gegenüber den Lomé-Abkommen ist die Anerkennung der essentiellen Verknüpfung von Entwicklung, Frieden und Sicherheit. Art. 1 listet als grundsätzliches Ziel auf,

„im Sinne eines Beitrags zu Frieden und Sicherheit und zur Förderung eines stabilen und demokratischen politischen Umfeldes die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen“ (Abkommen Cotonou 2000, auch alle weiteren Zitate).

Die zweite Änderung ist die Aufnahme der Armutsbekämpfung als explizite Aufgabe:

„Die Partnerschaft ist auf das Ziel ausgerichtet, in Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.“

Gerade zwischen den beiden Punkten Integration in den Weltmarkt – ein Aspekt, der noch weiter unten behandelt wird – und der Beseitigung der Armut können allerdings Spannungen auftreten. Dem Aspekt der Gleichheit der Partner fügten die Vertragsparteien noch die Eigenverantwortung (*ownership*) der AKP-Staaten für ihre Entwicklungsstrategien bei (Martenczuk 2000: 466f.).

- 2) **Politische Dimension**, die in Titel II des ersten Teils behandelt wird und drei Schwerpunkte setzt: Erstens wurde der Politische Dialog als neues Element im

⁷³ Als Gründe für Veränderungen in dem Abkommen verglichen mit Lomé lassen sich sowohl exogene Einflüsse – Handelsliberalisierungen auf internationaler Ebene, der kontinuierliche Aufstieg der EU als ökonomischer Akteur und das Ende des Kalten Krieges – als auch endogene Einflüsse ausmachen – Erweiterung der EU, Kommissionsreformen und eine vertiefte Integration auf europäischer Ebene (Babarinde/Faber 2004: 28-33, Forwood 2001: 424).

Art. 8 eingeführt. Er ist sehr breit definiert und betrifft alle im Abkommen behandelten Ziele. Friedensschaffende Maßnahmen, Konfliktprävention und Sicherheit werden, analog zu Art. 1, in Art. 11 besonders hervorgehoben. Zweitens gibt es mit Art. 13 erstmals Bestimmungen zu Migration, die in weiteren Dialogen im Rahmen der AKP-Partnerschaft behandelt werden sollten. Drittens betonte man wie schon zuvor die Bedeutung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Als zusätzliches Element wurde *Good Governance* aufgenommen. Die Verletzung der vier aufgezählten Prinzipien kann wie in den Lomé-Abkommen zu Einschränkungen der Kooperation nach Art. 96 (bei Verstößen gegen Menschenrechte, demokratische Grundsätze und Rechtsstaatlichkeit) und Art. 97 (bei Fällen von Korruption) führen (ebd.: 467-474).

- 3) **Partizipation nicht-staatlicher Akteure:** Zum ersten Mal wurden nicht nur staatliche sondern auch nicht-staatliche Akteure als Partner anerkannt; dazu zählen nach Art. 6 (1) die Privatwirtschaft, Wirtschafts- und Sozialpartner sowie die Zivilgesellschaft. Die nicht-staatlichen Akteure sollen mit der Zentralregierung zusammenarbeiten und können finanzielle Mittel nach Art. 58 (2e) erhalten (Tchitchi 2005: 60-62).
- 4) **Handelsbestimmungen:** Die größte Veränderung zu der Lomé-Periode ist die schrittweise Aufhebung der präferenziellen Handelsbestimmungen mit den AKP-Staaten, die im dritten Teil des Cotonou-Vertrags geregelt ist. Um die Bestimmungen WTO-konform zu gestalten, sollten bis Ende 2007 neue Handelsverträge (die EPAs) abgeschlossen werden.⁷⁴ Die EU teilte die AKP-Staaten in sechs regionale Gruppierungen ein, mit denen Übereinkommen getroffen werden sollten, denn die EU sah regionale Integration als einen elementaren Schritt an, Entwicklung zu fördern:

„In dem Bewusstsein, dass die regionale Integration eines der wichtigsten Instrumente für die AKP-Staaten in die Weltwirtschaft ist, baut die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit auf den Initiativen der AKP-Staaten zur regionalen Integration auf“ (Art. 35 (2)).

⁷⁴ 33 der 48 afrikanischen AKP-Staaten waren – im Zeitraum der Verhandlungen – als LDCs klassifiziert, während nur fünf der 23 karibischen und pazifischen Staaten als solche eingeordnet wurden. Dieser Unterschied zwischen den AKP-Staaten ist einer der Gründe für die Inkompatibilität mit den WTO-Statuten, da andere bedürftige Staaten dadurch benachteiligt werden (Forwood 2001: 427).

Dieser Passus steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zu Art. 37 (5), nach dem Verhandlungen mit einzelnen Ländern möglich sind:

„Die Verhandlungen (...) werden unter Berücksichtigung des Prozesses der regionalen Integration der AKP-Staaten mit denjenigen AKP-Staaten geführt, die sich dazu in der Lage sehen.“

Es ist vorgesehen, dass die AKP-Staaten ihren Handel mit einer Übergangsfrist von zehn bis zwölf Jahren liberalisieren. Nach Art. 35 (3) treten die Vertragsparteien für „eine besondere und differenzierte Behandlung aller AKP-Staaten“ ein, was bedeutet, dass LDCs und Nicht-LDCs unterschiedliche Möglichkeiten haben, ihre Handelsbeziehungen mit der EU aufrecht zu erhalten, wenn sie keine EPAs abschließen. Für die LDCs bleibt *Everything but arms* (EBA),⁷⁵ für Nicht-LDCs GSP als Alternative⁷⁶ (Babarinde/Faber 2004: 37f., Martenczuk 2000: 474-478). Die EU begründet die Liberalisierungsstrategie damit, dass dadurch Wohlfahrtsgewinne durch mehr Wettbewerb auf den Märkten entstehen und sich dynamische Vorteile für die Wirtschaft der AKP-Staaten ergeben, weil mehr Investitionen getätigt und politische Reformen ausgeführt werden (Matambalya/Wolf 2001: 125).

Zusammenfassend beruhen die neuen Handelsbestimmungen auf drei Schwerpunkten: Reziprozität (Gegenseitigkeit der Marktöffnung), Regionale Abkommen und Sonderbehandlung für LDCs.

- 5) **Finanzielle Unterstützung:** Bei der finanziellen Unterstützung entschloss man sich, das Nebeneinander von verschiedenen Prozeduren und Vergabemodalitäten aufzulösen und einfachere Kriterien für das Beantragen von Mitteln einzuführen. Die Instrumente der Entwicklungshilfeszahlungen wurden auf zwei reduziert. Seitdem gibt es eine Finanzierungsmöglichkeit für Budget-⁷⁷, Sektoren- und Projektunterstützung und eine andere für Notfall-Unterstützung und Kompensationszahlungen bei Exportverlusten, die STABEX und SYSMIN ersetzen.

75 Bei der Einordnung der LDCs weist Hurt (2003: 166-168) auf Unregelmäßigkeiten der europäischen Praxis hin, da einige Länder trotz niedrigen HDIs nicht als LDCs eingeordnet werden.

76 GSP, eingeführt 1971, stellt Vergünstigungen in den Handelsbeziehungen bereit, aber in geringerem Umfang als das Cotonou-Abkommen. 1998 erfuhr das System eine Erweiterung durch GSP+, bei dem Länder Handelspräferenzen zugesprochen wurden, wenn sie bestimmte Bedingungen wie Drogenbekämpfung erfüllen. Da es von der WTO als nicht konform mit den Handelsregeln beurteilt wurde, änderte die EU GSP+ 2005, so dass es den Regeln entsprach (Bartels 2007: 739-743). Eine kritische Beurteilung der Handelsprogramme als Alternativen zu den EPAs erfolgt in Kap. V.2.5.

77 Um Budgethilfe zu bekommen muss ein Land nach Art. 61 (2) bestimmte Voraussetzungen erfüllen wie Offenheit und Transparenz der Verwaltung der öffentlichen Ausgaben und des öffentlichen Beschaffungswesens.

Zudem sind die Auszahlungen nicht mehr nur nach dem Bedarf der Länder bemessen, sondern es wird auch die Ausführung der unterstützten Programme kontrolliert. Länderspezifische Förderstrategien, die nach Kriterien der Leistung der Empfängerländer gestaltet werden, definieren anhand von politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen eine mittelfristige Entwicklungsstrategie und schätzen damit den entsprechenden Finanzbedarf ein (Carbone 2008b: 220, Keßler 2007: 62f., Martenczuk 2000: 478-481).

Da die AKP-Staaten wesentlich geringere personelle Kapazitäten besitzen als die EU, konnten sie die Verhandlungen nicht prägen: „The ACP's role during the negotiations was to react against the EU mandate, rather than to play a proactive part in the negotiations“ (Forwood 2001: 436). Zwar konnten die AKP-Staaten manche umstrittenen Vorschläge zu Migration und *Good Governance* beeinflussen; sie schafften es aber nicht, eigene Interessen in anderen Bereichen adäquat zu vertreten, was hauptsächlich daran liegt, dass sie nur eine informelle Gruppe ohne eine starke supranationale Organisation darstellen. Teilweise griff das AKP-Sekretariat sogar auf Personal der Kommission zurück, da die eigenen institutionellen Kapazitäten stark eingeschränkt waren. Die strittigen Punkte betrafen vor allem den Handelsbereich und die Beibehaltung von STABEX und SYSMIN, die von den AKP-Staaten gefordert wurde, obwohl die beiden Kompensationssysteme nicht besonders erfolgreich waren (ebd.: 434-436, Holland 2002: 189-195). Durch die Bestimmungen zur Veränderung der Handelsbeziehungen ändern sich die Beziehungen der beiden Vertragsparteien grundlegend: „Hence, the Partnership Agreement can no longer be regarded as a purely development-oriented agreement, which grants benefits only to the ACP side“ (Martenczuk 2000: 487). Ob dieses Faktum positiv oder negativ zu beurteilen ist, wird in den nächsten Abschnitten beurteilt. Man muss bei allen Überlegungen aber auch im Hinterkopf behalten, dass es keine Selbstverständlichkeit ist, dass die EU sich weiterhin für die Entwicklungsländer einsetzt, wie Keßler (2007: 65) betont: „Grundsätzlich ist positiv zu werten, dass die EU trotz veränderter außenpolitischer Interessen, trotz des Kraftaktes Osterweiterung und ungeachtet budgetärer Zwänge an ihrem Engagement in der Region festhält.“

V.2 Entwicklungspolitisches Handeln der EU

V.2.1 Untersuchung der Entwicklungshilfezahlungen der EG

Mit den Daten der empfangenen Entwicklungshilfe von den 30 afrikanischen AKP-Staaten, die die meiste Unterstützung in den Jahren 2000-2006 erhalten haben, lassen sich 86 % der Zahlungen erklären – die regionalen Zahlungen und Somalia nicht mit einbezogen. Südafrika ist, wie oben schon beschrieben, ein Sonderfall, da nicht alle vertraglichen Bestimmungen für das Land gelten. Deshalb werden Berechnungen sowohl mit als auch ohne Südafrika durchgeführt.

Tab. 7 Empfängerländer 2000-2006 (Daten in heutigen Preisen)

Daten/ Empfänger	Entwick- lungshilfe in Mill. Dollar (Gesamt)	Hilfe pro Kopf in Dollar (Gesamt)	Freedom House Index (Durch- schnitt)	BIP pro Kopf in Dollar (Durch- schnitt)	Handel in Mill. Dollar (Durch- schnitt)	BIP in Mrd. Dollar (Durch- schnitt)	Einwoh- -ner in Mill. (Durch- schnitt)
Südafrika	922,39	20,06	1,57	3847,54	16856,70	177,88	45,98
DR Kongo	914,53	16,80	6,00	112,59	443,57	6,18	54,42
Äthiopien	905,17	13,08	5,00	140,53	515,90	9,82	69,19
Tansania	890,75	24,78	3,64	334,18	492,39	12,06	35,94
Sudan	880,36	26,19	7,00	602,01	994,02	20,57	33,61
Mosambik	868,61	46,18	3,50	276,25	242,93	5,23	18,81
Südliche Sahara unspezifisch	836,39						
Madagaskar	637,94	36,14	3,14	275,64	409,36	4,88	17,65
Sambia	614,41	55,50	4,07	489,32	161,40	5,51	11,07
Uganda	573,64	21,27	4,86	269,41	247,68	7,32	26,96
Mali	572,01	47,92	2,29	355,55	417,38	4,29	11,94
Burkina Faso	548,14	44,30	4,07	333,52	323,37	4,18	12,37
Malawi	461,69	37,58	3,64	198,52	77,15	2,46	12,29
Mauretanien	436,98	162,08	5,29	559,32	462,18	1,53	2,70
Angola	422,87	29,02	5,64	1322,52	2017,69	19,86	14,57
Ruanda	411,27	47,27	5,86	229,42	85,54	2,01	8,70
Niger	402,66	34,01	3,57	214,76	225,36	2,57	11,84
Nigeria	393,71	3,05	4,14	608,21	5889,81	80,17	129,24
Kenia	374,65	11,66	3,86	490,19	1041,90	15,85	32,14
Burundi	357,19	50,16	5,14	99,75	62,46	0,71	7,12
Ghana	351,04	17,65	2,07	400,58	1259,36	8,08	19,89
Tschad	336,84	40,16	5,57	402,19	176,77	3,49	8,39
Sierra Leone	312,27	60,23	3,86	193,28	230,23	1,01	5,18
Kamerun	309,67	18,38	6,07	792,44	1083,64	13,49	16,85
Somalia	293,33						
Senegal	287,1	25,80	2,79	607,90	1398,56	6,83	11,13
Benin	286,7	41,07	2,14	495,22	552,54	3,50	6,98

Elfenbeinküste	206,15	11,71	5,71	771,29	1327,63	13,65	17,61
Guinea	192,21	21,88	5,50	363,13	413,28	3,18	8,79
Liberia	173,28	52,37	5,00	155,31	928,35	0,51	3,31
Namibia	158,97	81,06	2,36	2400,50	195,35	4,72	1,96
Simbabwe	148,07	12,65	6,14	451,84	186,21	5,29	11,71

Quellen: <http://webnet.oecd.org>, <http://www.freedomhouse.org/uploads/FIWAllScores.xls>,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx> (alle aufgerufen am 15.12.08),
eigene Darstellung.

Zivilmacht-Hypothese

Für die Periode von 2000-2006 ist die Zivilmacht-Hypothese zu verwerfen, da sowohl unter Einbeziehung als auch unter Vernachlässigung der Daten Südafrikas keine Korrelation zu verzeichnen ist ($r = 0,041$, ohne Südafrika $r = 0,007$). Die einzelnen Berechnungen der Freedom House-Daten und des BIP pro Kopf weisen in dieselbe Richtung: erstere Berechnung ergab einen sehr geringen positiven Zusammenhang mit $r = 0,059$ (ohne Südafrika $r = 0,106$), zweitere einen ganz leichten negativen Zusammenhang von $r = -0,019$ ($-0,184$), ohne ausreichende Signifikanzniveaus vorzuweisen.

Handelsmacht-Hypothese

Die Handelsmacht-Hypothese kann dagegen leicht bestätigt werden. Mit Südafrika gibt es eine schwach positive Korrelation von $r = 0,335$ bei einem Signifikanzniveau von $\alpha = 0,070$. Wenn man Südafrika allerdings heraus nimmt, ist der Zusammenhang nicht mehr eindeutig. Wenn zusätzlich Nigeria aus den Berechnungen ausgeschlossen wird – mit den oben für die Lomé-Periode beschriebenen Bedenken –, so ergibt sich eine etwas geringere Korrelation von $r = 0,230$ bei einem gleichzeitig etwas geringeren Signifikanzniveau. Dass Südafrika an erster Stelle der Zuwendungen steht, obwohl es auf Grund seines BIP pro Kopf kein Entwicklungsland mehr ist, kann als Zeichen verstanden werden, dass die Zahlungen damit verbunden sind, dass man auf europäischer Ebene positive Rückkopplungseffekte erhofft und somit die eigenen Interesse bedient werden.

V.2.2 Beurteilung der Vertragsinhalte von Cotonou und deren Umsetzung

Bei der Analyse der aufgeführten Vertragsinhalten überwiegen die idealtypischen Kriterien einer Zivilmacht:

Der **Gestaltungswille** ist weiterhin von dem Gedanken der Partnerschaft geprägt, eine

Bevorzugung der eigenen europäischen Interessen ist nicht festzustellen. Im Gegenteil sollte die Eigenverantwortung der AKP-Staaten gestärkt werden. Diese ist allerdings bei den länderspezifischen Förderstrategien stark eingeschränkt, da die Kommission darüber entscheidet, ob Mittel zugewiesen werden und die Empfängerländer somit einem Machtungleichgewicht bei der Formulierung ausgesetzt sind (Dialer 2007: 181f.). Zudem werden die Strategiepapiere für die einzelnen Länder zum selben Zeitpunkt entwickelt und können so nicht ökonomische Zyklen der betroffenen Länder berücksichtigen (Carbone 2008b: 227). Dialer (2007: 242) fasst die (teilweise unbewussten) Widersprüche und Grenzen in der intendierten Stärkung der Eigenverantwortung in den AKP-Staaten im Zusammenhang mit den normativen Ansprüchen der EU klar zusammen:

„Im Rahmen der EU-AKP-Partnerschaft wird eine Normenübertragung auf die AKP-Staaten angestrebt, die in umgekehrter Weise nicht denkbar wäre. Spinnt man dieses Denkmuster weiter, so ist das Cotonou-Partnerschaftsabkommen als primär europäischer Normenkatalog zu werten, da die spezifisch afrikanischen, pazifischen und karibischen «Orientierung und Ideen» (un)bewusst vernachlässigt werden.“

Die Stärkung der politischen Dimension spricht bei den **nationalen Interessen** für einen Vorrang der demokratisch-sozialstaatlichen Innenpolitik; für eine abschließende Beurteilung müssen noch die Ergebnisse aus den EPA-Verhandlungen mit einbezogen werden, die in die Richtung einer Betonung der europäischen wirtschaftlichen Interessen weisen könnten.

Die **internationale organisatorische Zielsetzung** ist zwiespältig zu sehen. Einerseits tritt die EU für eine WTO-Konformität ein und somit für eine verbesserte Effizienz institutionalisierter Kooperation auf der internationalen Ebene der Handelsbeziehungen. Andererseits ist eindeutig eine Präferenz für ad-hoc-Kooperationen in den Bestimmungen zu belegen, die die Möglichkeit der Einzelbehandlung der AKP-Staaten für die EPAs vorsehen. Hier ist somit keine eindeutige idealtypische Verortung möglich.

Die **internationalen inhaltlichen Zielsetzungen** bekräftigen im Vertragstext eindeutig die idealtypischen Zivilmacht-Kriterien, da eine wertgebundene Außenpolitik mit der Förderung von *Good Governance*, Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung und der Menschenrechte zu erkennen ist. Das übergeordnete Ziel der Armutsbekämpfung kann ebenso zum Bereich der wertgebundenen Außenpolitik gezählt werden. Es liegt ein mehrdimensionaler Ansatz vor, der politische, wirtschaftliche und soziale Aspekte umfasst (Tchitchi 2005: 102). Doch der Ansatz ist nicht frei von Kritik: Bei der Umsetzung in die Vergabepraxis der Entwicklungshilfeszahlungen ist das übergeordnete Ziel der Armutsbekämpfung nicht erkennbar (siehe vorheriges Kapitel), da Länder mit

niedrigen BIP pro Kopf nicht bevorzugt werden (Schmitz 2005: 59-63). Ein weiterer Kritikpunkte ist die Vielzahl der Ziele und Maßnahmen, die durch das Fehlen einer Fokussierung der Gefahr ausgesetzt sind, dass sie nicht verwirklicht werden können. Der modernisierungstheoretische Ansatz ist vorherrschend,⁷⁸ dass Handel automatisch zu Wachstum und Armutsreduzierung führt, ohne dass die Gruppe der „Armen“ näher definiert ist; so werden z.B. keine geschlechterspezifischen Ansätze aufgeführt (Dialer 2007: 180).

Zu der Förderung von Demokratisierung und *Good Governance* gibt es unterschiedliche Stimmen. Einerseits wird die Umsetzung der *Good Governance*-Normen als positiv angesehen: „Mit dem Cotonou-Abkommen [wurde] eine positiv einzuschätzende Form der Organisation von Regeldurchsetzung gefunden (...), welche eine Antwort auf eine Reihe von Effektivitäts- und Legitimitätsproblemen der Regeldurchsetzung geben kann“ (Beck/Conzelmann 2004: 322f., siehe auch 338). Bei der Förderung von Demokratie können zwei Kritikpunkte angeführt werden: einerseits die Ergebnisse der Berechnungen in dieser Magisterarbeit, die keinen nennenswerten Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Höhe der Entwicklungshilfezahlungen feststellen konnte; andererseits eine Studie von Crawford (2007), der am Beispiel Ghanas zeigt, dass die gewährten Zahlungen nicht für eine Förderung von demokratischen Strukturen vorgesehen waren: „From the evidence in the Ghana case, the assessment of the EU in meeting its stated policy goals of promoting democratisation can only be one of weak implementation and poor performance“ (ebd.: 189). Der Autor räumt zwar ein, dass man von einem Fall keine Generalisierungen vornehmen kann, glaubt aber, dass der ghanaische Fall kein Einzelfall ist.⁷⁹

Die Beurteilung der **außenpolitischen Instrumente** gibt auch kein eindeutiges Bild ab. Zwar sollen Probleme gemeinschaftlich gelöst werden. Aber Solidarität als grundlegendes Instrument der Partnerschaft wird durch die Druckmittel, die die EU bei der Umsetzung der EPAs einsetzen kann – denn sie kann bestimmen, welche Alternativen zur Verfügung stehen – abgeschwächt.

78 Für knappe Übersichten der „großen“ Entwicklungstheorien, den Modernisierungs- und Dependenztheorien, und den neueren Ansätzen sowie den angewandten Entwicklungsstrategien siehe Nuscheler (2005: 76-90) und Tchitchi (2005: 30-36).

79 Mit den Ergebnissen muss man insofern vorsichtig sein, da Ghana mit Namibia und Südafrika das Land ist, das die höchsten Freedom House-Werte im Sub-Sahara-Raum hat (siehe Tab. 7) und man urteilen könnte, dass dort Unterstützungen für einen Demokratisierungsprozess möglicherweise nicht benötigt werden (wobei Crawford (2007: 176-178) Bereiche des politischen Systems aufzählt, die Unterstützung benötigen). Aber selbst mit den erstgenannten Argumenten bleibt es unverständlich, warum gar kein Geld der EG für Demokratisierungsprozesse vorgesehen ist.

Weitere Mängel, die nicht idealtypisch eingeordnet werden können, sind bei der Beteiligung der nicht-staatlichen Akteure zu finden. Schon im Text selbst ist die angestrebte Partizipation nicht präzise formuliert. Zwar wurden in allen Ländern nicht-staatliche Akteure in Konsultationen miteinbezogen, aber nur Ghana wird als besonders gutes Beispiel angesehen (Dialer 2007: 143, Tchitchi 2005: 79-81). Die aufgeführten Schwierigkeiten bei der Umsetzung können nicht alle den idealtypischen Kriterien zugeordnet werden; sie machen vielmehr deutlich, dass es schwierig ist, bei so unterschiedlichen Vertragsparteien einen für alle befriedigenden und die Entwicklung voran bringenden Abschluss zu finden:

„Die Analyse der politischen Reformbestrebungen der AKP-EU-Partnerschaft macht deutlich, dass viele Neuerungen durch den Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit gekennzeichnet sind. Dabei handelt es sich in der Umsetzung der einzelnen Bereiche nicht um «Anfangsschwierigkeiten», sondern sowohl um konzeptionelle Mängel als auch um den mangelnden Willen der Vertragspartner“ (Dialer 2007: 143).

Ein strittiges Thema ist die stärkere Einbeziehung von sicherheitspolitischen Aspekten. Nach Hadfield (2005: 58) wurde durch die Revision von Cotonou im Jahr 2005 hauptsächlich die Sicherheitspolitik gestärkt: „Security appeared to define development, and securitized development obtained as EU foreign policy.“ In einer Pressemitteilung äußerte sich der EU-Entwicklungskommissar Louis Michel zu den Verhandlungen. Er unterstreicht die wichtige Stellung der Sicherheitspolitik, die in keinem Widerspruch zu den bisherigen Vereinbarungen stünden, und zählt sie als einen Bestandteil der neuen Aspekte auf:

„Es sichert die Kontinuität unserer Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten, da es eine nachhaltige finanzielle Unterstützung vorsieht und wichtige Aspekte der Bereiche Sicherheit, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof abdeckt“ (europa.eu/rapid).

Die neuen Bestandteile der Partnerschaft im Bereich der Sicherheit, die insgesamt zu einer zusätzlichen Stärkung der politischen Dimension führen sollten, können noch um Terrorismusbekämpfung ergänzt werden.

Drei weitere Verhandlungsergebnisse waren erstens die Ausdifferenzierung der Entwicklungsstrategien mit einem stärkeren Bezug zu den MDGs; zweitens die Einrichtung einer Investitionsfazilität, das langfristige Mittel in Form von verschiedenen Risikoteilungsinstrumenten vergibt und als revolving Fonds eingerichtet ist, d.h. die

zukünftig verfügbaren Mittel hängen von den Mittelrückflüssen ab, was zu einer verbesserten Erfolgskontrolle führt; drittens verbesserte man das Finanzmanagement und die Durchführungsverfahren bei Projekten (Dialer 2007: 185-205, Hadfield 2007: 57-63). In dem Zitat betont Michel auch die Kontinuität der Partnerschaft, die mit der Revision noch effizienter fortgeführt werden sollte.

V.2.3 Spektrum der Aktivitäten neben der AKP-Partnerschaft

Um eines der zentralen Ziele der AKP-Partnerschaft, die Beseitigung der Armut, zu erreichen, gab es nach dem Abschluss des Abkommens sowohl auf internationaler als auch auf europäischer Ebene zahlreiche Aktivitäten (siehe Tchitchi 2005: 90-97). Von den Aktivitäten auf europäischer Ebene werden im Folgenden die *Everything but arms*-Initiative, die Zusagen für die Erhöhung der Entwicklungshilfe, der *European Consensus on Development* und die Afrikastrategie beleuchtet.⁸⁰

Everything but arms (EBA)

EBA ist ein Programm, das von der EU 2001 eingeführt wurde und allen LDCs, die ungefähr die Hälfte der AKP-Staaten ausmachen, zur Verfügung steht. Es bietet einen zollfreien Zugang in die europäische Wirtschaftsregion für alle Produkte außer Waffen; für Bananen (bis 2006), Reis und Zucker (2009) bestanden bzw. bestehen noch Übergangsfristen.

Der damalige Handelskommissars Pascal Lamy stellte im Jahr 2000 seinen Vorschlag vor, den LDCs einen zollfreien Zugang zum europäischen Markt zu gewähren. Der Einspruch der südlichen europäischen Länder verhinderte jedoch das ambitionierte Vorhaben des Handelskommissars, da sie zu große Einbußen für ihre landwirtschaftlichen Produkte befürchteten. Infolgedessen führte man die Übergangsfristen für Reis, Zucker und Bananen ein und setzte als Absicherung der europäischen Landwirtschaft Handelsbeschränkungen ein, falls sich die Exporte der LDCs in die EU zu sehr steigerten. Kritik erfuhr der Beschluss, weil die AKP-Staaten nicht konsultiert wurden in der Verhandlungsphase und die GD Entwicklung ebenso nicht beteiligt war, was die verminderte Bedeutung, die man ihr zumäß, deutlich macht. Einschränkend muss man

⁸⁰ Für eine Aufzählung von weiteren Maßnahmen siehe Dearden (2007: 28-33). Sie fügen den untersuchten Programmen und Initiativen nichts grundlegend Neues hinzu, weshalb sie nicht im Detail hier aufgenommen wurden.

jedoch hinzufügen, dass der Entwicklungskommissar und ein Großteil seiner Mitarbeiter für den Beschluss waren (Carbone: 44-55).

Die besondere Behandlung der AKP-Staaten als die Gruppe an der Spitze der bevorzugt behandelten Staaten wurde mit der Einführung von EBA aufgehoben und eine stärker entwicklungsorientierte Hierarchie entwickelt. Der Prozess der differenzierten Behandlung und damit Fragmentierung der AKP-Staaten, den die Vertragspartner im Cotonou-Abkommen angekündigt hatten, wurde somit mit EBA eingeführt (Page 2006: 126).

Zusammenfassend halten sich Kritik und positive Beurteilung von EBA ungefähr die Waage: Einerseits war die Initiative nicht sonderlich effizient, da keine Exportsteigerung bei den afrikanischen LDCs verbucht werden konnte.⁸¹ Andere Faktoren waren dafür ausschlaggebend, wie institutionelle Qualität, wobei einschränkend zu sagen ist, dass mit Daten aus dem Jahr 2002 gerechnet wurde und positive Effekte heute eventuell eher erkennbar sind. Die Länder, die weiterhin Cotonou-Präferenzen benutzten, konnten dagegen ihre wirtschaftliche Situation verbessern (Babarinde/Faber 2007: 110-113). Da EBA hohe administrative Anforderungen besitzt, nutzten viele LDCs der AKP-Staaten weiterhin das Cotonou-System, obwohl es nicht dieselben Vergünstigungen bietet (Bartels 2007: 739-743). Ein weiterer negativer Aspekt ist, dass eine Liberalisierung des europäischen Marktes auch negative Folgen für Zuckerexporteure haben kann, wenn diese als Exporteure unter den fallenden Preisen zu leiden haben (Orbie/Faber 2007: 224). Positiv zu bewerten ist andererseits, dass EBA als „Multiplikator“ für Verbesserungen in anderen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit diene (ebd.: 221, 237). Ein anderer positiver Effekt für die EU war, dass EBA eine Möglichkeit darstellte, die eigene Politik im Sinne einer Zivilmacht⁸² in ein positives Licht zu rücken: „At the beginning of this millennium, the EU experienced a legitimacy crisis in its external trade and development nexus. EBA constituted an attractive response in this difficult context“ (ebd.: 229). Ob ein positives Bild von der EU gerechtfertigt ist, ist das Thema der kommenden Abschnitte und Kapitel.

81 Bei den nicht-afrikanischen LDCs, die in EBA aufgenommen wurden, wie Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Jemen, Kambodscha, Laos, die Malediven, Nepal gehen Orbie/Faber (2007: 222f.) von einer positiven Wirkung der Initiative aus.

82 Page (2006: 131) weist darauf hin, dass sich die EU mit EBA eine Unterstützung der LDCs bei den WTO-Verhandlungen erhofft haben könnte, weswegen eine rein altruistische Begründung von EBA eingeschränkt werden muss.

Entwicklungshilfe

Auf der Konferenz zur Finanzierung der Entwicklungshilfe in Monterrey im Jahr 2002 gaben die Mitgliedsstaaten die Zusage, mehr Entwicklungshilfe zu geben (im EU-Durchschnitt 0,39 % des BIP). Die Kommission sollte den Prozess beobachten und Bericht darüber abgeben. Bei dem Treffen zum fünfjährigen Jubiläum des Millennium Gipfels im Jahr 2005 stellte die EU ein noch ehrgeizigeres Ziel für die europäische Entwicklungshilfe vor, die nun bis 2010 0,56 % des BIP und schließlich 2015 0,7 % umfassen sollte. Im Mai 2005 entschieden zudem die europäischen Mitgliedsstaaten, dass sie die Entwicklungshilfe an die afrikanischen AKP-Staaten verdoppeln (Carbone 2008b: 218).⁸³ Nach einer Evaluation der Kommission 2007 wurde das Ziel für 2006 sogar schon 2005 erreicht (Orbie/Versluys 2008: 76f.); die massiven Aufstockungen des zehnten EEF zeigen die europäischen Bemühungen.⁸⁴ Eine andere positive Entscheidung für die Entwicklungsländer betraf 2006 die Praxis der Bindung von Hilfsmitteln, d.h. die Verpflichtung, Materialien und Dienstleistungen im Geberland zu beziehen. Diese viel kritisierte Praxis änderte die EU mit zwei Regulierungen im Jahr 2006, so dass nur noch ungebundene Hilfe an Empfängerländer verteilt werden durfte (Nixson 2007: 334f.).

Neben den positiven Aspekten müssen jedoch ebenso einschränkende Aspekte aufgezählt werden: Die meisten Zahlungen gingen an Staaten mit mittleren Einkommen (MICs) und nicht an LDCs. So bekamen im Jahr 2000 MICs 61 % der europäischen Hilfszahlungen und Länder mit niedrigen Einkommen 39 %. Die Zahlen verbesserten sich zwar – im Jahr 2004 erhielten LDCs 42 % der gemeinschaftlichen Zahlungen und MICs 45 % –, aber LDCs waren immer noch nicht die Hauptempfänger der Zahlungen. Weitere Einschränkungen sind die Verrechnung von Schuldenerlassen und die Einbeziehung von Geldern für Austauschstudenten und Flüchtlinge (Orbie/Versluys 2008: 80-83). Auf einen weiteren problematischen Aspekt weist Carbone (2008b: 219) hin, der die mangelnde Abstimmung der europäischen Seite mit den Empfängerländern kritisiert: „The excessive preoccupation of the European Commission with improving the quality of EU aid has fatally resulted in reduced ownership of development by African

83 Im selben Jahr einigte man sich in der *Paris-Deklaration*, die Anstrengungen für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit zu intensivieren. Die Bereiche, die verbessert werden sollten, waren Eigenverantwortung, Harmonisierung der Geberpolitiken, Partnerausrichtung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht (OECD 2006).

84 Wenn man allerdings die vereinbarten Zahlen des Gleneagles-Treffens der G8 im Jahr 2005 betrachtet, so liegen die Zahlen des zehnten EEF etwas darunter. Es müssen somit noch weitere Verbesserungen vorgenommen werden, da sich der zehnte EEF fast verdoppeln müsste, um in elften EEF für die Jahre 2014-2018 die Anforderungen zu erfüllen (Clarke 2007: 217).

countries.“ Bei der Analyse der Länderstrategiepapiere kommt Dearden (2007: 17-23) zu dem Schluss, dass noch einige Verbesserungen notwendig sind, um sie zu einem effizienten Instrument der Entwicklungszusammenarbeit zu machen.

Das Gewicht der gemeinschaftlichen Hilfe im Paket der gesamten europäischen Hilfe wird – wenn die Politik so fortgeführt wird wie geplant – in den kommenden Jahren von heute 20 % auf 13 % im Jahr 2013 abnehmen (Europäische Kommission 2006: 5). Folglich sollte sich die EU stärker der Rolle als regulativer Akteur widmen und kohärente Entwicklungsstrategien entwerfen (Orbie/Versluys 2008: 88).

European Consensus on Development

Der *European Consensus on Development*, den die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament 2005 gemeinsam beschlossen, führte eine Vision für die zukünftige europäische Entwicklungspolitik ein. Im ersten Teil bestätigt die gemeinsame Erklärung die im Cotonou-Abkommen verankerten Ziele der Armutsreduzierung, der Entwicklung mit demokratischen Fortschritten und der verstärkten Eigenverantwortung der Entwicklungsländer. Zudem wird, wie im Absatz vorher dargelegt, die Erhöhung der Entwicklungshilfe beschlossen:

„It reaffirms EU commitment to poverty eradication, ownership, partnership, delivering more and better aid“ (Rat der Europäischen Union et al. 2005: 4).

Eine Neuerung des Konsenses ist, dass er sowohl für die gemeinschaftliche Ebene als auch für die Mitgliedsstaaten eine konsistente Politik vorgibt:

„It will guide Community and Member State development cooperation activities in all developing countries, in a spirit of complementarity“ (ebd.: 4).

Der zweite Teil zählt die Aufgaben der Gemeinschaft auf, die sich besonders dort einsetzen soll, wo sie einen komparativen Vorteil gegenüber den Mitgliedsstaaten durch ihre Expertise und Erfahrung habe.⁸⁵ Die Verknüpfung von Sicherheitsaspekten mit Entwicklungsmöglichkeiten wird im Konsens weiter bekräftigt. Das Dokument demonstriert insgesamt, dass Entwicklungspolitik eine wichtige Stellung in der EU besitzt (Reisen 2007: 60).

85 Die Bereiche sind: Handel und regionale Integration, Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Infrastruktur, Kommunikation und Verkehr, Wasser und Energie, ländliche Entwicklung, Raumplanung, Landwirtschaft und Ernährungssicherheit, gute Regierungsführung, Demokratie, Menschenrechte und Unterstützung wirtschaftlicher und institutioneller Reformen, Konfliktverhütung und Unterstützung fragiler Staaten, menschliche Entwicklung, sozialer Zusammenhalt und Beschäftigung. Besondere Berücksichtigung in allen Aktivitäten sollen Menschenrechte, Gleichstellung der Geschlechter, Demokratie, Kinderrechte und Rechte von Ureinwohnern, Umwelt und Kampf gegen AIDS finden (Rat der Europäischen Union et al. 2005: 21-30).

Afrikastrategie

Im selben Jahr nahm die EU die Afrika-Strategie an (Europäische Kommission 2005b), die erste seit Aufnahme der Beziehungen zwischen der damaligen EWG und den afrikanischen Staaten Ende der 50er Jahre. In dieser bekräftigt die EU, Afrika in den Bereichen Frieden und Sicherheit zu unterstützen, sowie die schon in den anderen Dokumenten beschlossenen Ziele weiter voran zu treiben. Der Strategie ging die EU-Sicherheitsstrategie *A secure Europe in a better world* (Rat der Europäischen Union 2003) voraus, die mit der expliziten Betonung der Sicherheitspolitik als Vorbedingung der Entwicklung eine Neuausrichtung der EU-Afrikapolitik nach sich zog (Schmidt 2007: 109f.).

Neue Elemente der EU-Afrika-Beziehungen gibt es im ökonomischen Bereich (wie z.B. der Aufbau eines europäisch-afrikanischen Wirtschaftsforums und einen Aufruf zur Produktdiversifizierung), im politischen Bereich (wie die Governance-Initiative zur Unterstützung des *African Peer Review Mechanism* (APRM)⁸⁶ und das EU-Afrika Menschenrechtsforum), im sozialen und im finanziellen Bereich, wo bei ersterem vor allem Investitionen in Bildung angekündigt wurden und man bei letzterem eine Ausweitung der Mittel festschrieb (Kingah 2007: 527-550).

Insgesamt bestätigt die Strategie den Paradigmenwechsel in der europäischen Afrika-Politik von der Entwicklungspolitik zu einem umfassenden, vor allem politischen Ansatz. In allen folgenden offiziellen Dokumenten zur Konfliktprävention in Afrika verweist die EU darauf, dass die Kohärenz ihrer Politik eine unerlässliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Afrikastrategie darstellt (Schukraft 2007: 127). Inhaltlich greift sie dagegen hauptsächlich auf bereits beschlossene Prinzipien zurück, weswegen sie keine neuen Akzente setzen konnte. Bei einer abschließenden Beurteilung muss man aber auch die positiven Seiten der Afrika-Strategie erwähnen: Sie bestärkt das schon tiefe Afrika-Engagement der EU und kündigt eine Erhöhung der Unterstützungen und eine Ausweitung der Aktivitäten an (Schmidt 2007: 117f.).

⁸⁶ Der APRM ist ein freiwilliges Verfahren, das eine qualitative Beurteilung der Regierungsführung afrikanischer Staaten durchführt. Es ist Bestandteil des sozio-ökonomischen Programms *Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung* (NEPAD) der *Afrikanischen Union* (AU) (Kingah 2006: 553f., Lister 2007: 78).

V.2.4 Kohärenzbemühungen seit Abschluss des Abkommens

Im Vertrag von Nizza (2000) gab es keine Veränderungen in den Artikeln zur europäischen Entwicklungspolitik⁸⁷ (Ashoff 2005: 49); internationale Entwicklungen waren dafür verantwortlich, dass Kohärenz in der Entwicklungspolitik verstärkt in den Blickpunkt der Europäischen Kommission rückte: „The era of “passivism” ended with the beginning of the new century, when the European Commission, taking advantage of a number of favourable conditions and using an astute strategy, managed to set an ambitious agenda for the EU“ (Carbone 2008a: 339).

Auf der internationalen Handelsebene setzte sich die EU besonders für die „Entwicklungsrunde“ der WTO ein. Zudem gestaltete sie die globale Agenda der Entwicklungspolitik dadurch, dass sie als einheitlicher Akteur bei der Konferenz zur Finanzierung der Entwicklungshilfe in Monterrey im Jahr 2002 auftrat und im Anschluss daran im Kollektiv für eine Verbesserung der Entwicklungspolitik eintrat. Für das Treffen zum fünfjährigen Jubiläum des Millennium Gipfels im Jahr 2005 bereitete die EU drei neue Vorschläge für eine verbesserte Entwicklungspolitik vor: Erstens gab man ein ambitioniertes Ziel für die europäische Entwicklungshilfe aus (siehe oben), zweitens wurde eine Erhöhung der Zahlungen an Afrika in Aussicht gestellt und drittens eine neue Initiative für eine verstärkte Kohärenz der Politik ins Leben gerufen. Im dritten Kapitel der Vorschläge für „eine beschleunigte Verwirklichung der entwicklungspolitischen Millenniumsziele“ (so der Titel des Dokuments), das den Titel „Kohärenz im Dienste der Entwicklungszusammenarbeit“ trägt, heißt es:

„Die Entwicklungszusammenarbeit ist als solche zwar von wesentlicher Bedeutung, reicht aber nicht aus (...). Es bedarf einer weiter gespannten und tiefgreifenderen Anstrengung (...). Das Ziel besteht darin, die Möglichkeit für zusätzliche Beiträge zur Entwicklung zu sondieren. Dazu wird vorgeschlagen, das Konzept der Kohärenz im Dienste der Entwicklung unter diesem Gesichtspunkt auszuloten“ (Europäische Kommission 2005a: 10).

Die Kommission bestätigte in diesem Papier, dass die europäischen Politikfelder Handel, Landwirtschaft, Fischereiwesen, Verkehr und Energie direkte Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung der Entwicklungsländer haben. Um die Inkohärenzen zu beseitigen, gab sie für die betroffenen Politikfelder Maßnahmen an, die für mehr Kohärenz in den Verpflichtungen der Entwicklungspolitik sorgen sollten. Um den Prozess zu überwachen, soll alle zwei Jahre ein Bericht erscheinen. Der erste Bericht von 2007

⁸⁷ Und es konnten auch sonst keine weiter greifenden Reformen durchgeführt werden: „Both in the Treaty of Amsterdam and in the Treaty of Nice, member states failed to introduce a reform of the administrative and institutional structures that might match the political ambitions expressed in the treaties“ (Reisen 2007: 49).

über die Fortschritte für mehr Kohärenz war kritisch mit den Ergebnissen Carbone 2008a: 332-335). Es wurde zwar positiv erwähnt, dass Kohärenz mehr Beachtung fand sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedsstaaten; aber die Ziele, die man sich zwei Jahre vorher steckte, wurden nicht erreicht:

„Allgemein gesehen hat die EU eine Reihe konkreter Schritte unternommen, um für eine verstärkte Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu sorgen. Die konkreten Ergebnisse bleiben allerdings hinter den im Europäischen Entwicklungskonsens zum Ausdruck gebrachten Erwartungen zurück. Es mangelt weiterhin an Bewusstsein für und Wissen über diese Problematik“ (Europäische Kommission 2007: 11).

Im angesprochenen European Consensus on Development von 2005 wird die Kohärenz in der Entwicklungspolitik ebenso erwähnt:

„The EU is fully committed to taking action to advance Policy Coherence for Development in a number of areas. It is important that non-development policies assist developing countries' efforts in achieving the MDGs. The EU shall take account of the objectives of development cooperation in all policies that it implements which are likely to affect developing countries. To make this commitment a reality, the EU will strengthen policy coherence for development procedures, instruments and mechanisms at all levels, and secure adequate resources and share best practice to further these aims“ (Rat der Europäischen Union et al. 2005: 11).

Inwieweit die Konzentration auf eine erhöhte Kohärenz „in allen Politiken“⁸⁸, wie im Dokument geschrieben steht, tatsächlich in der Praxis Niederschlag fand, wird in den kommenden Abschnitten thematisiert.

Institutionelles Setting

Die Kommission unternahm von 1999 bis 2004 Anstrengungen auf der institutionellen Ebene, um die Effizienz der gemeinschaftlichen Entwicklungshilfeszahlungen zu verbessern. Drei Reformen brachte die Reformagenda 2000 mit sich: Die erste Reform bestand aus der Gründung von EuropeAid, das die Ausführung der Hilfsprogramme für alle Drittstaaten überwacht und der GD Relex untersteht. Damit wurde zwar die Kohärenz der Entwicklungspolitik gestärkt, aber es besteht die Gefahr, dass sie außenpolitischen Zielen untergeordnet wird und somit entwicklungspolitische Themen in den Hintergrund treten. EuropeAid wurde gegründet, um die Missstände im Bereich der Verwaltungsverfahren zu beseitigen, die zu lange dauerten und unübersichtlich waren. Durch die Gründung konnte man die Verfahren deutlich beschleunigen. 2007 verbesserte man zudem die Verfahren bei der Krisenhilfe, indem ECHO, das Amt für

88 Eine Einschränkung erfährt die Kohärenz allerdings: Die gemeinschaftliche Politik ist weiterhin als komplementär zur Entwicklungspolitik der Mitgliedsstaaten anzusehen, was einer gemeinsamen Politik im Wege steht.

humanitäre Hilfe, das *Food Aid and Food Security* Programm von EuropeAid übernahm und dadurch Inkohärenzen zwischen den beiden Ämtern verringert wurden (Holland 2002: 100-111, Schukraft 2007: 137-143). Die beiden weiteren Reformen waren kleinerer Natur: Man führte Länderstrategiepapiere ein (siehe Kap. V.1) und übergab den EG-Delegationen in den Drittländern mehr Verantwortung für das Projektmanagement (Orbie/Versluys 2008: 69-72).

Eine Neuerung gab es auch im Bereich der Konfliktprävention: Nachdem die von der Kommission 1995 neu gegründete und in die GD Entwicklung eingegliederte Krisenmanagement-Einheit 1999 auf Grund der radikalen Verkleinerung der GD Entwicklung von 800 auf 200 Mitarbeiter wieder aufgelöst wurde, schuf man sie 2001 neu. Die *Einheit für Konfliktvermeidung, Krisenmanagement und politische Fragen mit den AKP-Staaten* (englisch kurz CPCMU) wurde allerdings an die GD Relex angegliedert. Um entwicklungspolitische Aspekte bei außen- und sicherheitspolitischen Themen nicht zu vernachlässigen, gründete der damalige Entwicklungskommissar Poul Nielson 2003 dafür die *Panafrikanische Einheit*. Sie unterstützt die Afrikanische Union (AU) und subregionale Organisationen beim Aufbau einer afrikanischen Sicherheits- und Friedensarchitektur (Schukraft 2005: 134-136).

José Manuel Barroso beanspruchte mit seinem Amtsantritt 2004 die Leitungsfunktion der Relex-Gruppe für sich, um seinen politischen Führungsanspruch in der Kommission deutlich zu machen. Ansonsten änderte sich an der Struktur der Kompetenzen nichts. Es gab zwar Pläne, die GD Entwicklung ganz der GD Relex anzugliedern, sie wurden aber verworfen, da die Kommission mit der Aufnahme der neuen Mitgliedsstaaten vergrößert werden musste (ebd.: 132f.). Die Neuerungen ergeben insgesamt das Bild, dass die GD Relex auf Kosten der GD Entwicklung gestärkt wurde (Reisen 2007: 52-56). Die Schwächung der Entwicklungspolitik kann an zwei weiteren Entscheidungen gezeigt werden: Zum einen hat die GD Entwicklung kaum ein Mitspracherecht in den Verhandlungen der EPAs, die allein von der GD Handel geführt wird (Elgström/Pilegaard 2008: 370-372). Zum anderen löste man 2002 den eigenen Rat für Entwicklungszusammenarbeit auf, dessen Themen von da an im außenpolitischen Rat mitbestimmt wurden (Knapp 2008: 133). Dies führte zu Kritik an der Kommission, da man eine Marginalisierung der Entwicklungspolitik befürchtete (Arts 2003: 112).

Handelspolitik

Die EU ist der größte Fürsprecher einer vertieften internationalen Handelsagenda. Und das nicht nur, weil sie Kritikern zufolge von der industriellen Lobby beeinflusst ist, sondern auch weil sie besonders gute Erfahrung mit der eigenen Marktintegration gemacht hat (Orbie 2008: 37). In den Doha-Verhandlungen der WTO mit dem Ziel einer Besserstellung der Entwicklungsländer (deswegen „Entwicklungsrunde“) setzte sich die EU für deren Interessen ein.⁸⁹ Da aber die Handelsrunde immer noch nicht abgeschlossen werden konnte, ist es schwierig, die Politik der EU in diesem Bereich zu bewerten. Eine Einschränkung erfährt die Förderung der Entwicklungsländer bei den Verhandlungen über die EPAs, in denen die GD Entwicklung nicht beteiligt ist und so eine kohärente Entwicklungspolitik für begleitende Maßnahmen zu den Handelsbestimmungen eingeschränkt wird (Orbie 2008: 56-58).

Agrarpolitik

Nach den MacSharry-Reformen 1992 gab es zwei weitere Reformen 1999 mit der Agenda 2000 – deren Ausmaße begrenzt waren – und 2003 nach Überlegungen des damaligen Agrarkommissars Franz Fischler. Über viele Jahre hinweg hatte die Kommission vor der Reform im Jahr 2003 auf Verbesserungen in der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP, englisch CAP) gedrängt, doch konnten bis 2003 keine bedeutenden Veränderungen vorgenommen werden (Daugbjerg/Swinbank 2006: 1-4).

Der Berlin-Gipfel im März 1999 setzte nur den Rahmen für neue Reformen und beschloss lediglich kleinere technische Veränderungen. Die Anfänge der Doha-Entwicklungsrunde und die Vorschläge von Fischler, die gemeinsame Agrarpolitik nachhaltiger unter ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten zu gestalten, übten Druck aus, Reformen durchzuführen.⁹⁰ Nicht alle Reformen, die Fischler vorgeschlagen hatte, konnten sich schließlich bei der Annahme des Reformpakets 2003 durchsetzen, da einige Mitgliedsstaaten gegen eine zu umfassende Veränderung waren. Die Ergebnisse waren im Einzelnen: Erstens wurden direkte Zahlungen an Landwirte von der Produktion

⁸⁹ Zu den verschiedenen strittigen Punkten bei den WTO-Verhandlungen, die im Interesse der Entwicklungsländer liegen, siehe Page et al. (2008).

⁹⁰ Daugbjerg/Swinbank (2006: 17f.) kommen zu dem Ergebnis, dass nicht nur Druck aus den internationalen Handelsverhandlungen zu der Reform führten, sondern auch das europäische institutionelle Setting bei den Vorbereitungen zu den Reformen eine besondere Rolle einnahm. Eine interessante Folgerung ihrer Studie ist, dass vor allem die Landwirtschaftsminister die Reformen vorantrieben und nicht der Europäische Rat, was den Annahmen in anderen Studien widerspricht: „In political science, it is often assumed that shifting the reform process from an institutional location friendly to special interests to one in which other interests dominate would facilitate policy change“ (ebd.: 19).

abgekoppelt, d.h. man muss theoretisch nichts mehr produzieren, um Prämien zu bekommen. Der am Ende beschlossene Kompromiss sah allerdings im Gegensatz zu Fischlers Vorschlägen noch Ausnahmen vor. Zweitens müssen die Landwirte seit der Reform bestimmte Standards beim Wohlergehen der Tiere, bei der Futterqualität und im Umweltschutz respektieren. Das hat den Vorteil, dass die GAP damit die Kriterien der WTO für eine Einordnung als nicht-handelsverzerrend erfüllt.⁹¹ Ein dritter Vorschlag von Fischler, die Preise für Milch und Getreide zu senken, wurde abgelehnt. Dieser Punkt sowie die Tatsachen, dass das Budget für die GAP nicht insgesamt gesenkt wurde – ein Posten von insgesamt 53,8 Milliarden Euro im Jahr 2007 (OECD 2007: 106) – und dass die Handelsbedingungen weiterhin zu Ungunsten der Entwicklungsländer ausfallen würden, erfuhren Kritik von NGOs (Nedergaard 2006: 212-219, Matthews 2008: 387f.). Kritisiert wird ebenso die europäische Fischereipolitik, die in den vergangenen Jahren oft zu negativen Auswirkungen in AKP-Staaten führte. Die EU hat Abkommen abgeschlossen, die zwar für das Fischen in den Hoheitsgewässern der Vertragspartner finanziell entschädigen, aber dort zu einer Überfischung führten (Orbie/Versluys 2008: 84).

Die bisherigen Reformen minderten den negativen Einfluss der GAP für die Entwicklungsländer; gleichwohl sind Benachteiligungen für diese bei einigen Handelswaren immer noch vorhanden: „Successive CAP reforms now mean that the distortions it generates on world markets are smaller than before, although they remain significant for individual commodities“ (Matthews 2008: 381). Positive Veränderungen für die Entwicklungsländer zeigen sich auch bei den Zahlen zu der Unterstützung der europäischen Landwirtschaft. Von der OECD vorgenommene Schätzungen zu den Unterstützungen der Landwirtschaft belegen einen abnehmenden Trend: Während Mitte der 80er Jahre noch 41 % der Einkommen der europäischen Landwirte aus Maßnahmen der Politik resultierten, waren es 2004-2006 nur noch 34 %. Zudem sanken Exportunterstützungen von über 10 Milliarden Euro in den frühen 90er Jahren auf 2,4 Milliarden in

91 Bei der WTO gibt es drei Kriterien von landwirtschaftlichen Unterstützungen: In der so genannten „gelben Box“ (*amber box*) sind handelsverzerrende Unterstützungen aufgezählt, die abgebaut werden müssen. Die *green box* beinhaltet Fördermaßnahmen, die den Handel nicht oder nur sehr marginal beeinflussen. Grundvoraussetzung ist hierbei die Entkopplung der Zuschüsse. Die *blue box* listet nicht vollkommen entkoppelte Zahlungen auf, und ist damit eine Zwischenkategorie der beiden ersten Kategorien. Maßnahmen in der *blue box* werden als Instrumente für Reformen angesehen. Mit den Reformen von 2003 konnte die EU einige Maßnahmen von der *blue box* in die *green box*-Kategorie verlagern, was aber in der Doha-Entwicklungsrunde als nicht ausreichende Reformen angesehen wurde, um eine Einigung zu erzielen (Daugbjerg/Swinbank 2006: 10f.). Zu den Verhandlungen in der WTO über die Agrarpolitik der EU und die Auswirkungen von Regulierungen auf dem heimischen Markt für den Handel mit anderen Ländern siehe Gössl (2008) und Colman (2007: 98-101).

2006 (OECD 2007: 100, 113).

Zum Schluss sei noch angemerkt, dass die Reformen der GAP nicht für alle Entwicklungsländer vorteilhaft sind, es gibt zwei Seiten der Medaille: Einerseits können Länder bei einer verringerten Subventionierung der europäischen Güter wettbewerbsfähiger werden und neue Märkte erschließen. Andererseits haben von den bisherigen Regelungen der GAP Länder profitiert, die Netto-Importeure von Produkten waren – Nachteil der gesenkten Preise ist, dass heimische Produzenten in den betreffenden Sektoren aus dem Markt gedrängt werden. Weitere Profiteure des Systems waren die Länder mit präferenziellem Zugang zum europäischen Markt, da sie hohe garantierte EU-Preise bekamen. Genau dies waren auch die Vor- und Nachteile bei der Reform des Zuckerhandels im Jahr 2005. Um die Länder zu unterstützen, die Nachteile durch die Reform erfahren, hat die EU Unterstützungen in Höhe von 1,2 Milliarden Euro für die Periode 2006-2013 zugesagt (Matthews 2008: 388-392). Inwieweit solche Zahlungen auch bei den EPAs vorgesehen sind, wird im folgenden Kapitel untersucht.

Zusammenfassung

Das Thema der entwicklungspolitischen Kohärenz nimmt einen hohen Stellenwert seit Beginn des neuen Jahrtausends ein. Es wurden Prozeduren geschaffen, um die Kohärenz zu überwachen (seit 2005) und damit wird eines der Kriterien von Stokke (siehe Kap. II.3) für das Feststellen von Kohärenzbemühungen erfüllt. Die tatsächliche Ausgestaltung bietet jedoch ein widersprüchlicheres Bild: Einerseits startete die EU viele Initiativen, um die Entwicklungspolitik zu verbessern. Auch in der Handels- und Agrarpolitik gab es Anstrengungen, die Belange der Entwicklungsländer zu berücksichtigen, wobei die WTO trotz der Agrarreform von 2003 weiterhin Senkungen der Exportunterstützungen und Zölle fordert (Orbie 2008: 48).

Andererseits wurde die eigene Generaldirektion massiv verkleinert und die Kompetenzen auf andere GDs übertragen. Zudem steht die Entwicklungspolitik zunehmend unter dem Einfluss von Sicherheitsaspekten, was unter entwicklungspolitischen Aspekten zu bedenklichen Konsequenzen führen könnte: „A fundamental question for the coming years is whether Europe's so-called comprehensive policy is becoming unbalanced, *de facto* prioritising security over development objectives“ (Orbie/Versluys 2008: 83). Dialer (2007: 246) überträgt diese Meinung auf die übergeordneten Strukturen der Weltwirtschaft und die globalen politischen Rahmenbedingungen. Sie fragt, ob es Sinn mache die Konfliktprävention weiter zu perfektionieren, wenn keine gerechten

Lösungen zu den beiden anderen Themen gefunden werden. Hadfield (2007: 66) fügt dem allerdings hinzu, dass die Tendenz zu einer stärkeren Einbeziehung von Sicherheitsaspekten nicht zwangsläufig zu verurteilen ist: „The addition of security provisions has had a damaging effect on the EC's development objectives but arguably adds to the robustness (if not coherence) of overall EU foreign policy, toughening it up in an increasingly challenging world.“ Gerade wenn man sich auf die Konflikthäufigkeit in Afrika⁹² und die negativen Konsequenzen von Konflikten für Entwicklungschancen besinnt, wird klar, dass keine eindeutige Beurteilung der zunehmenden Bedeutung von Sicherheitsaspekten in der Entwicklungspolitik möglich ist.

V.2.5 Verhandlung der EPAs

Die formalen Verhandlungen für die EPAs begannen im September 2002 mit dem Ziel, sie bis Ende 2007 zum Abschluss zu bringen. Dazu wurden die AKP-Staaten in sechs Ländergruppen – vier afrikanische, eine pazifische und eine karibische – eingeteilt, mit denen Verhandlungen geführt werden sollten. Die grundlegende Forderung der EU ist, ungefähr 90 % des gemeinsamen Handels innerhalb einer Zeitspanne von 10 bis 15 Jahren zu liberalisieren, wobei die EU vollständig ihre Märkte öffnen würde, die AKP-Staaten nur 80 % ihrer Produkte von Zöllen befreien müsste (Borrmann et al. 2007: 244). Vier „Säulen“ bestimmen nach der GD Handel die neuen Abkommen: Partnerschaft, regionale Integration, Entwicklung und WTO-Konformität (<http://ec.europa.eu/trade/> (b)). Diese vier Themen der EPAs werden in diesem Unterkapitel genauer betrachtet, zuvor wird ein kurzer Überblick über die Verhandlungen gegeben.

Die Kommission erhielt 2002 vom Rat die Kriterien für die Verhandlungen der EPAs (Europäische Kommission 2002)⁹³, wobei es Kritik von Dänemark, Schweden und dem Vereinigten Königreich gab, welche offenen Marktzugang unter EBA für alle AKP-Staaten forderten. Sie schlossen sich jedoch am Ende den anderen Mitgliedsstaaten an, die sich auf ein Mandat einigten, das vor allem das Ziel des freien Handel in den Mittelpunkt der Verhandlungen stellte (Elgström/Pilegaard 2008: 370-374). Vom 27.

92 Nach Schätzungen der Europäischen Kommission befinden sich stets rund 20 % der AKP-Staaten in einer Krisen- oder Krisenfolgesituation (siehe Dialer 2007: 245).

93 Der hier angeführte Text ist der, den die Kommission vorschlug und der vom Rat fast unverändert angenommen wurde (Elgström/Pilegaard 2008: 372). Nur dieser Text ist auf der Homepage der GD Handel aufgeführt.

September 2002 bis zum 2. Oktober 2003 fand die erste Phase der gemeinsamen Verhandlungen mit allen AKP-Staaten statt; in dieser einigte man sich auf die grundlegenden Kriterien der Verhandlungen (<http://ec.europa.eu/trade/> (a)).

Die Verhandlungen mit den einzelnen Regionen (die einzelnen Mitglieder der afrikanischen Gruppierungen sind im Anhang in Tab. 12 aufgezählt) nahm die EU ab dem Jahr 2003 auf: Am 4. Oktober mit der Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft Zentralafrikanischer Staaten (CEMAC), am 6. Oktober mit der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS), am 7. Februar 2004 mit 16 Ost- und Südafrikanischen Staaten (COMESA), am 16. April 2004 mit den 15 karibischen Staaten (CARIFORUM), am 8. Juli 2004 mit 7 Staaten der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC) und am 10. September 2004 mit den 15 pazifischen AKP-Staaten (PIF).⁹⁴ Die COMESA-Gruppe spaltete sich im Laufe der Verhandlungen in zwei Gruppierungen: ESA (*Eastern und Southern African Group*) und EAC (*Eastern African Community*)⁹⁵ (<http://ec.europa.eu/trade/> (c)).

Da die Verhandlungen von NGOs und sogar wiederum von einzelnen Mitgliedsstaaten wie dem Vereinigten Königreich und Dänemark für die reine Betonung der wirtschaftlichen Aspekte stark kritisiert wurden, versuchte die Kommission, die entwicklungspolitische Dimension mehr zu beachten. So lud sie von 2006 an die GD Entwicklung ein, bei den Verhandlungen teilzunehmen (Elgström/Pilegaard 2008: 374-376). Zudem gab sie eine „Nachhaltigkeitsprüfung“ (*Sustainability Impact Assessment, SIA*) der EPAs in Auftrag, die die ökonomischen, sozialen und Umweltauswirkungen analysieren sollte; diese erschien 2007 (PriceWaterhouseCoopers 2007) und gab für die Verhandlungen zwölf Handlungsanweisungen.⁹⁶

Trotz der Abschlüsse von gemeinsamen Roadmaps zu den Bestandteilen der EPAs konnten keine vollständigen EPAs bis Ende 2007 verabschiedet werden. Die Gründe hierfür waren hauptsächlich, dass die Verhandlungspartner keine optimale Lösung für

94 Die Namen der EPA-Gruppierungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie nicht mit den tatsächlichen regionalen Organisationen übereinstimmen (Stevens et al. 2008: 4-7). Die ESA-Gruppierung vereint Mitglieder von der SADC und von COMESA. Die regionalen Organisationen selbst sind von unterschiedlicher Intensität der Integration geprägt. Die Stufe einer Zollunion haben nur CEMAC, EAC, SACU und die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA, die sogar eine eigene Währung besitzt (siehe dazu Tchitchi 2005: 65f., Borrmann et al. 2008: 236-238).

95 Die EAC entschied sich zwar schon 2002 dazu, als Block zu verhandeln, war aber bis 2007 Bestandteil der COMESA-Konfiguration. Erst Ende 2007 konkretisierte sich das Vorhaben und endete in der Verabschiedung eines eigenen Abkommens (Stevens et al. 2008: 73).

96 Diese argumentieren im Großen und Ganzen für die Forderungen der EU in den Verhandlungen. So zählt der Bericht die Vorzüge von Liberalisierungen im umstrittenen Dienstleistungsbereich auf. Andererseits fordert er auch verbesserte Ursprungsregeln und technische Unterstützung, um die Informationsbeschaffung zu erleichtern (PriceWaterhouseCoopers 2007:64-82).

die Verknüpfung der Handelsliberalisierungen mit einer bestmöglichen Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Dimension fanden (Meyn 2008: 522, Steiner 2008: 351).⁹⁷ Einzige Ausnahme waren die karibischen Staaten, die am 16.12.2007 ein vollständiges Abkommen unterzeichneten. Da die AKP-Staaten, die nicht als LDCs unter EBA exportieren durften, damit ihren präferenziellen Zugang zum europäischen Markt verloren hätten, wurden einige „Interim“-Abkommen kurz vor Ende der Frist abgeschlossen (siehe Tab. 8) – diese beinhalten jedoch nicht alle Punkte, über die Vereinbarung getroffen werden sollen. Das Ziel ist, Übereinkunft über vollständige EPAs zu finden, die 2008 weiter verhandelt werden; bis dahin gelten die Vereinbarungen der vorläufigen Abkommen. Was die Staaten betrifft, die keine EPAs ausgehandelt haben, so ist festzustellen, dass es sich abgesehen von Gabun, der Republik Kongo und Nigeria um LDCs handelt (Stevens et al. 2008: xi). Da diese drei Staaten keine hohen Exporte in die EU zu verzeichnen hatten und reich an Erdöl sind, war für sie eine Umstellung auf GSP kein großes Problem (ebd.: 86f.).⁹⁸

Tab. 8 Unterzeichnete „Interim“-EPAs⁹⁹

Unterzeichner	Datum
Botswana, Lesotho, Swasiland und Mosambik (SADC)	23.11.2007
EAC ¹⁰⁰	23.11.2007
Seychellen und Simbabwe (ESA)	28.11.2007
Fiji und Papua-Neuguinea	29.11.2007
Mauritius (ESA)	4.12.2007
Elfenbeinküste	7.12.2007
Komoren und Madagaskar	11.12.2007
Namibia (SADC)	11.12.2007
Ghana	13.12.2007

97 Die weiteren strittigen Punkte waren die „Singapur“-Themen (Investitionen, Wettbewerb, Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens und Handelserleichterungen), Unterstützung durch den EEF und die Klauseln über die Konsultationsprozesse bei Nichtbeachtung der Vertragsinhalte (Schmitz 2005: 72-76).

98 Nigeria stellte einen Antrag für die Aufnahme in GSP+, das bessere Bedingungen vorweist als GSP. Der Antrag wurde abgewiesen, da Nigeria nicht die Bedingungen von GSP+ in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Menschenrechten und Umweltstandards erfüllte (Meyn 2008: 522).

99 Bei den genannten Terminen handelt es sich um die Paraphierung des Vertrages, sie müssen für die vollständige Rechtsgültigkeit noch ratifiziert werden. Bisher haben dies die karibischen Staaten am 15.10.2008, die Elfenbeinküste am 26.11.2008 und schließlich Kamerun am 15.1.2009 getan. Die restlichen Abkommen wurden noch nicht ratifiziert (ECDPM 2009).

100 Zu der EAC gehören Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda.

CARIFORUM (vollständiges EPA)	16.12.2007
Kamerun	17.12.2007
Sambia (ESA)	30.9.2008

Quellen: <http://www.acp-eu-trade.org/>, <http://ec.europa.eu/trade/> (b) (beide aufgerufen am 30.1.09), Fessehaie (2008: 8), eigene Darstellung.

Wie man an der Tabelle ablesen kann, sind alle Abkommen in den letzten beiden Monaten des Jahres 2007 fertig gestellt worden. 2008 kamen bis auf Sambia – das noch die Marktzugangsdaten mit der EU vereinbaren musste, sonst aber Teil der ESA-Gruppierung ist – keine weiteren „Interim“-EPAs dazu, noch wurden vollständige EPAs vereinbart. Im Januar 2009 unterschrieb Kamerun das „Interim“-EPA, das ab diesem Zeitpunkt an in Kraft trat. 2009 sollen weitere Verhandlungen mit den einzelnen Regionen geführt werden. Dabei ist nicht vollständig geklärt, ob die Verhandlungsergebnisse der „Interim“-EPAs in vollständige Abkommen übernommen werden oder noch einmal Gegenstand der Verhandlungen sind (Bilal/Hanson 2008: 1f.)

WTO-Konformität

Das oberste Ziel der EPAs ist es, mit einer schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die EU-AKP-Partnerschaft WTO-konform zu gestalten. Zwei Artikel stellen die Kernelemente eines WTO-konformen regionalen Handelsabkommens zwischen zwei Parteien dar: Artikel XXIV des GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) und die Ermächtigungsklausel (*enabling clause*), die erlaubt, dass Entwicklungsländer Sonder- und Vorzugsbehandlung (*special and differential treatment*) im Vergleich zu anderen Länder erhalten dürfen. Beide Artikel sind Ausnahmeregelungen des Art. 1 des Meistbegünstigungsprinzips (MFN), das besagt, dass Handelsvorteile, die einem Vertragspartner innerhalb der WTO gewährt werden, allen anderen Vertragspartnern ebenso offen stehen müssen.

Art. XXIV ist aufgrund seiner Unbestimmtheit bei der Frage, wie ein regionales Abkommen regelkonform gestaltet werden muss, in der Kritik. So besagt der Artikel, dass „annähernd der gesamte Handel“ (*substantially all trade*) liberalisiert werden muss, ohne eine genaue Zahl zu nennen, ab der die Schwelle überschritten ist. In einigen bisher abgeschlossenen Freihandelsabkommen vereinbarte man 86 % bis 90 %. Er gibt darüberhinaus an, dass der Übergang zum freien Handel innerhalb eines „angemessenen Zeitrahmens“ (*reasonable length of time*) geschehen muss, der „nur in Ausnahmefällen“ zehn Jahre überschreiten darf, ohne die Ausnahmefälle zu spezifizieren

(Matambalya/Wolf 2001: 131-135, Ochieng 2007: 367-369). Da es keinen Konsens über die Auslegung der Bestimmungen gibt, muss sich die Position der EU daran messen lassen, wie strikt sie die Vorgaben der WTO umsetzt.¹⁰¹

Die abgeschlossenen vorläufigen EPAs weisen sehr unterschiedliche Vorgehensweisen bei den beiden Ausnahmeregelungen auf (siehe Tab. 9, in der noch weitere Charakteristika aufgeführt werden, die für die Einzelfallbetrachtungen im nächsten Kapitel relevant sind).

Tab. 9 Daten zu den bisher unterzeichneten afrikanischen „Interim“-EPAs

Land ^a	Beginn Liberalisierung	Laufzeit	Prozent sensible Produkte	Theoretischer Verlust in Mill. Dollar (am Ende)	BIP pro Kopf in Dollar (2006)	HDI (2005)	Importe aus EU in Mill. Dollar (2006)
<i>Komoren</i>	2013	2022	19,3 %	3,5	642	0,561	51
<i>Madagaskar</i>	2013	2022	19,3 %	32,6	287	0,533	437
Mauritius	2008	2022	4,4 %	18,1	5026	0,804	1143
Seychellen	2013	2022	2,5 %	142,9	9368	0,843	256
Zimbabwe	2013	2022	20,1 %	14,5	472	0,513	184
<i>Burundi</i>	2010	2033	23 %	4,8	119	0,413	104
Kenia	2010	2033	19,4 %	39,5	670	0,521	1515
<i>Ruanda</i>	2010	2033	25,4 %	3	271	0,452	132
<i>Tansania</i>	2010	2033	20,2 %	16,7	335	0,467	779
<i>Uganda</i>	2010	2033	17,3 %	8,7	316	0,505	388
Botswana	2008	2018	2,8 %	k.A.	6756	0,654	113
<i>Lesotho</i>	2008	2018	2,8 %	k.A.	621	0,549	24
<i>Mosambik</i>	2008	2023	19 % ¹⁰²	10	386	0,384	320
Namibia	2008	2018	2,8 %	k.A.	3085	0,650	198

¹⁰¹Zu der Umsetzung der WTO-Vorgaben müssen zwei Anmerkungen gemacht werden. Eine verteidigt eine harte Linie der EU, denn Ausnahmen der Regeln müssen gut begründet sein, so dass keine nicht-beteiligten Länder die Vereinbarungen beanstanden können (Thallinger 2007: 510). Die zweite erinnert daran, dass die EU auch versuchen könnte, die Regeln der WTO zusammen mit den Entwicklungsländern zu verändern, wenn die Regeln der Entwicklung der AKP-Staaten bei einem Abschluss der EPAs im Wege stünden (ebd.: 514-516). Es wäre eine gute Möglichkeit gewesen, zu versuchen, die Regeln der WTO generell entwicklungspolitisch zu gestalten. Denn bei der Ausgestaltung des GATT waren Entwicklungsländer nicht beteiligt, weswegen ihre Belange in dem Regelwerk der WTO insgesamt nicht sehr präsent sind. Zu diesem Punkt und zu den getätigten Reformen siehe Steiner (2008: 336-349).

¹⁰²Für Mosambik gibt es unterschiedliche Zahlen. Stevens et al. geben 37,7 % an Ausnahmen an, die EU (Europäische Kommission 2009) jedoch nur 19 %. Dies erscheint realistischer, wenn man die anderen Prozentsätze der Ausnahmen betrachtet, die höchstens knapp über 20 % liegen.

Swasiland	2008	2018	2,8 %	k.A.	2312	0,547	33
Kamerun	2010	2023	21 %	80	999	0,532	1200
Elfenbeinküste	2008	2022	20 %	139	951	0,432	1447
Ghana	2009	2022	20,3 %	97	602	0,553	1834
Sambia	2013	2022	20 %	k.A.	921	0,434	334

a: Kursive Länder sind LDCs.

Quellen: http://hdrstats.undp.org/buildtables/rc_report.cfm, <http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx>, <http://www.imf.org/external>(alle abgerufen am 10.2.09), Stevens et al. (2008: 11-53), eigene Darstellung.

Auf der einen Seite müssen die Länder der EAC die ersten sechs Jahre keine Zölle aufgeben und erst nach 26 Jahren die vertraglichen Inhalte komplett umgesetzt haben. Auf der anderen Seite stehen die Länder der SADC, die Elfenbeinküste, Ghana und Mauritius, die schon im zweiten Jahr der Laufzeit des Abkommens Zölle senken und innerhalb von 15 Jahren die Vorgaben in den Abkommen erfüllt haben müssen. Bei der Ausnahme von Zollbefreiungen der sensiblen Güter sind die SADC-Staaten mit unter 15 % der Ausnahmen am unteren Ende, fünf Staaten dürfen 15-20 % der Produkte schützen, weitere acht sogar mehr als 20 %. Die SADC-Staaten gleichen ihre Zölle den südafrikanischen Bestimmungen an, weswegen die Bestimmungen nicht als Beispiel einer strengen Verhandlungspraxis der EU angesehen werden kann (Stevens et al. 2008: 55f.).¹⁰³ An den Daten sieht man, dass die EU nicht auf den Übergangsfristen von 10-12 Jahren beharrte und sensible Produkte von Liberalisierungen ausgenommen sind. Eine positive Beurteilung der EU wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Vertragspartner in den Ausnahmeregelungen keine Rolle spielte: „No clear pattern can be identified that the poorer countries have longer to adjust than the richer ones“ (ebd.: 56). Dennoch kann bei der Gestaltung der WTO-Konformität keine idealtypische Vorgehensweise einer Handelsmacht erkannt werden, da es im wirtschaftlichen Interesse der EU gewesen wäre, eine möglichst schnelle Öffnung der Märkte zu erreichen.¹⁰⁴

Regionale Integration

Im Abkommen von Cotonou hielten die beiden Vertragspartner fest, dass regionale Integration ein elementarer Bestandteil sei, um Entwicklung zu fördern, was in dem

¹⁰³Für die genauen Daten jedes einzelnen Landes siehe die detaillierte Darstellung von Stevens et al. (2008: 11-53).

¹⁰⁴Denn bei manchen Exportgruppen wie landwirtschaftlichen Produkten sind die afrikanischen Märkte trotz niedriger europäischer Gesamt-Exportzahlen in die AKP-Staaten von wachsender Bedeutung (Goodison 2007b: 280f., 288).

Mandat der Kommission für die EPA-Verhandlungen aufgegriffen wurde: „EPA negotiations should therefore build on the acquis of regional integration in order to maximise the benefits of EPAs“ (Europäische Kommission 2002: 7).

Die regionalen Gruppierungen, für die sich die afrikanischen Länder entschieden,¹⁰⁵ stimmten nicht mit den vorhandenen regionalen Zusammenschlüssen (für einen Überblick siehe Tab. 12 im Anhang) überein – mit der Ausnahme der EAC. Einige Länder sind Mitglieder von mehreren regionalen Abkommen und wechselten innerhalb der Verhandlungen noch die Mitgliedschaft (Stevens et al. 2008: 73f.). Da die überlappenden Mitgliedschaften und die geringe Effizienz der regionalen Organisationen eine erhofften Verbesserung der Handelsbeziehungen behinderten, werden die Verhandlungen der EPAs von manchen Autoren als Möglichkeit angesehen, eine verbesserte regionale Integration zu erreichen (De la Rocha 2003, Mwebeihia 2004). Andere Autoren weisen auf die Probleme der LDCs hin, die durch einen vollständigen Marktzugang auf den europäischen Markt keine Wohlfahrtsgewinne zu verzeichnen hätten, da sie mit EBA diesen ohnehin schon erhalten. Wenn sie allerdings weiterhin einer Zollunion innerhalb der AKP-Staaten angehören wollen, die ihrerseits ein EPA abgeschlossen hat, müssten sie ebenso wie diese ihre Zölle nach den Vereinbarungen senken (Bilal 2007: 217f., Morrisey et al. 2007: 217). Die angeführten Probleme existieren nicht nur für die LDCs, sondern auch für regionale Gruppierungen, wenn einzelne Mitglieder unterschiedliche sensible Produkte als Ausnahmen für die Senkung der Zölle vereinbaren (PriceWaterhouseCoopers 2007: 53f.).

Stevens et al. (2008: 74f.) kommen zu dem Schluss, dass die Vorschläge der Kommission für Zoll-Harmonisierung und -liberalisierung bestehende regionale Gruppierungen belasteten. Die Verhandlungen ließen zu wenig Zeit für autonome Anstrengungen auf der AKP-Seite. Andererseits setzten die EPA-Verhandlungen das Thema regionale Integration wieder verstärkt auf die Agenden der bestehenden regionalen Organisationen. Zusammenfassend kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die regionale Integration nicht voranschreiten konnte im Zuge der EPA-Verhandlungen: „A common perception is that there is little coherence between the EPA agenda and the regional integration processes in Africa“ (ebd.: 74).

105Der hier geschriebene Satz ist ein gutes Beispiel dafür, wie man den Sinn einer Aussage durch Passivkonstruktionen verfälschen kann. Viele Kritiken an der europäischen Verhandlungspolitik betreffen die Vorgehensweise bei den Fragen der regionalen Integration. Die afrikanischen Staaten wählten allerdings *selbst* die Zusammensetzung und bekamen sie nicht aufgezwängt (was eine passive Satzkonstruktion suggerieren würde). Das soll nicht die Vorgehensweise der EU entschuldigen, aber zeigt, dass nicht alle Kritik berechtigt ist und nur auf der europäischen Seite zu suchen ist.

Entwicklung

Handelszusammenschlüsse können den Handel in zweierlei Hinsicht beeinflussen. Erstens ist es möglich, dass bisherige Handelsbeziehungen ausgeweitet werden und neue Handelsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien entstehen. Dieser Effekt wird *trade creation* genannt (handelsschaffend), da neue Märkte erschlossen werden, Produzenten so von Kostensenkungen profitieren und diese auf die Konsumenten umgeleitet werden könnten. Der zweite Effekt ist ein negativer, genannt *trade diversion* (handelsumleitend): Es ist ebenfalls möglich, dass das bisher wirtschaftlichere Angebot eines Anbieters, der kein Mitglied des neuen Handelszusammenschlusses ist, verdrängt wird von einem weniger effizienten Produzenten eines Mitgliedsstaates innerhalb des Zusammenschlusses. Das hätte zur Folge, dass die Wohlfahrt der Inländer wegen zunehmender Importpreise abnimmt (Tchitchi 2005: 104f.). Während beide erstgenannten Effekte erst mit der Laufzeit der EPAs tatsächlich zu bestimmen sind, gibt es einen dritten Effekt, der unmittelbar mit Beginn der Liberalisierungen in Erscheinung tritt: Er betrifft den Abbau von Zöllen, die in den AKP-Staaten eine wichtige Einnahmequelle darstellen. Die AKP-Staaten müssen mit Einnahmeausfällen rechnen, die kompensiert werden müssen (siehe Tab. 9, S. 82). Im Folgenden werden Berechnungen zu den ökonomischen Folgen der EPAs vorgestellt und analysiert, wie die EU auf die zu erwartenden Anpassungsschwierigkeiten reagiert. Zudem werden weitere Komponenten aufgezählt, die die EPAs neben den oben genannten noch beinhalten.

Mittlerweile gibt es einige Studien, die sich mit den Auswirkungen der EPAs auf die afrikanischen Ökonomien beschäftigen, ein eindeutiges Ergebnis gibt es aber nicht. Manche Studien haben zum Ergebnis, dass die EPAs Kosten für die AKP-Staaten verursachen:

- Perez (2006) testet verschiedene Szenarien der EPAs und kommt zu dem Schluss, dass die AKP-Staaten umso mehr profitieren, je stärker sie ihre Märkte schützen dürfen und je besser ihre eigene regionale Integration voranschreitet. Die beste Alternative zu den EPAs wäre jedoch eine Anwendung von GSP und EBA: „If ACP countries had to use the GSP and the EBA initiative, their welfare and output losses would be less important than the losses induced by the “standard” EPAs proposal“ (ebd.: 1015).
- Milner (2007) führt eine sehr umfassende Evaluation der Anpassungskosten von EPAs durch. Er berechnet für jedes Mitglied der AKP-Staaten die Kosten für finanzielle Anpassung, Handelserleichterungen und notwendige

Exportdiversifizierungen, Anpassung des Arbeitsmarkts, Steigerung der Produktivität, Verhandlungsführung und legislative Anpassung. Er kommt zu dem Schluss, dass insgesamt 9 Milliarden Euro als Kosten für die AKP-Länder bei einem Abschluss von EPAs entstehen (ebd.: 258).

Drei weitere Studien sehen ein ungefähr ausgeglichenes Ergebnis:

- Milner et al. (2005)¹⁰⁶ betrachten drei Länder der EAC – Kenia, Uganda und Tansania – mit der Annahme, sie liberalisierten ihre Märkte vollständig, was in den EPAs jedoch nicht passiert. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die drei Länder nur marginale Wohlfahrtseffekte zu verzeichnen hätten. Für Kenia – und verallgemeinert für große Ökonomien, die nicht als LDC klassifiziert sind – würden potentielle Kosten durch den präferenziellen Zugang auf den europäischen Markt ausgeglichen. Uganda hätte einen Wohlfahrtsgewinn von 0,05 %, während das BIP Tansanias um 0,5 % zurückgehen würde, da ein handelsumleitender Effekt überwiegen würde.
- Karingi et al. (2005) kommen bei Berechnungen mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell zu dem Urteil, dass die EPAs zu einem geringen positiven Effekt führten, wenn die AKP-Staaten vollständigen Zugang zu den europäischen Märkten bekämen. Allerdings sehen sie regionale Integration als einen wichtigen Baustein für die wirtschaftliche Entwicklung (ebd.: 62). In einem zweiten Partialmodell berechnen sie die Kosten für die Senkung der Zölle und bestätigen beträchtliche Einnahmeausfälle – für einen knappen Überblick siehe UNECA (2005: 5). Ein weiteres Ergebnis ist, dass die EU sehr von den Liberalisierungen der AKP-Märkte profitierten, was einerseits zu Profiten innerhalb der AKP-Staaten durch einen handels-schaffenden Effekt führte, aber auch zu Ausfällen wegen signifikanter handelsumleitender Effekte (Karingi et al. 2005: 81f.).
- Borrmann et al. (2007) untersuchen die Auswirkungen der EPAs auf das östliche und südliche Afrika. In ihrer Analyse nehmen sie an, dass 100 % aller Produkte liberalisiert werden und lassen somit die Stufen der Liberalisierung außer Acht. Sie kommen zu dem Schluss, dass handelsschaffende Effekte handelsumleitende über-treffen, was sie aber nicht zu dem Urteil kommen lässt, dass EPAs generell ent-wicklungsförderlich seien: „The negative impact from subsequent terms-of-trade

¹⁰⁶Zwei Jahre später haben die Autoren ihre Ergebnisse noch einmal bestätigen können (siehe Morrissey et al. 2007).

effects or losses in tariff revenue resulting from trade liberalisation might outweigh the increase in consumer surplus“ (ebd.: 247). Der Verlust der Zolleinnahmen könnte zwar durch eine Steuer- oder Finanzreform ausgeglichen werden, die Autoren weisen aber darauf hin, dass Steuerreformen in ESA-Ländern in den 90er Jahren nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt haben (ebd.: 248). Als Fazit ziehen Borrmann et al., dass, auf Grund der großen Anzahl von LDCs in Afrika, die Vergabe von EBA-ähnlichen Präferenzen das beste Ergebnis für die EPA-Verhandlungen wären (ebd.: 251).¹⁰⁷

- Jansen (2007) betrachtet den kritisch diskutierten Bereich der Dienstleistungen für die Staaten im afrikanischen Süden und Osten. Sie urteilt, dass es für sie vorteilhaft sei, den finanziellen Sektor, Tourismus und *Mode 4*-Dienstleistungen (Leistungen von natürliche Personen im Ausland) in den EPAs zu verhandeln und dafür technische Unterstützung zu verlangen. Dagegen seien für andere Bereiche – wie Telekommunikation, Transport und Geschäfts-Dienstleistungen – multilaterale Verhandlungen vorzuziehen (ebd.: 445).

Bei all den negativen Einschätzungen sollen nicht die Studien vergessen werden, die ökonomische Vorteile für die AKP-Staaten durch die EPAs sehen. In ihnen findet sich Kritik an den Modellen in einigen der vorher aufgeführten Artikeln, die mit zu vereinfachten Annahmen zu ihren Beurteilungen gekommen seien (siehe auch Curran et al. 2008: 535-537, 542-546):

- Keck/Piermartini (2007) schätzen die Auswirkungen für die Staaten der SADC positiv ein und sehen eine Steigerung des BIPs der beteiligten Staaten voraus, da z.B. nach ihren Berechnungen neue Arbeitsplätze im Agrarsektor entstehen. Sie betonen, wie die anderen Autoren, die positiven Effekte einer vertieften wirtschaftlichen Integration innerhalb der Gruppierung: „For some SADC countries, it is crucial to seek further integration within SADC (...) in order to reap the full benefits“ (ebd.: 122).
- Fontagné et al. (2008) vergleichen die Auswirkungen von EPAs mit verschiedenen Szenarien. Sie kommen zu dem Schluss, dass EPAs weitaus besser die Entwicklung fördern können als das GSP-System und dass mit den EPAs die handelsschaffenden

¹⁰⁷Viele Autoren sehen andere bestehende Alternativen zu den EPAs wie GSP, GSP+ und EBA als bessere Optionen an (siehe auch Stevens 2008: 213-215). Curran et al. (2008: 540-542) weisen allerdings darauf hin, dass nach Kalkulationen der Europäischen Kommission die Kosten von GSP+ für Nicht-LDCs bei 750 Millionen Euro liegen würden. Somit ist die Alternative nicht von vornherein als bessere Lösung anzusehen.

Effekte mehr als doppelt so hoch sein werden als die handelsumleitenden.

Eine Beurteilung der Studien führt zu dem Schluss, dass die EPAs für die AKP-Staaten positive Auswirkungen haben können, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, die unterstützende Maßnahmen benötigen. Nach Zivilmacht Kriterien kann die EU diese wahrscheinlichen Anpassungsschwierigkeiten nicht ignorieren.

Wie an dem vorherigen Abschnitt über regionale Integration zu erkennen ist, wurde dieser Aspekt, der von vielen Studien als relevanter Faktor für eine positive wirtschaftliche Entwicklung genannt wurde, von der EU nicht maßgeblich gefördert. Der sofortige zollfreie Zugang (mit den Ausnahmen für Zucker und Reis) auf den europäischen Markt bringt vor allem den Nicht-LDCs Vorteile, die insgesamt Waren im Wert von 1,4 Milliarden Euro auf den europäischen Markt ohne zusätzliche Gebühren liefern können, was zu einer direkten Ersparnis von 12,7 Millionen Euro führt (Stevens et al. 2008: 64-67). Damit die Präferenzen für die AKP-Staaten einen hohen Nutzen erzielen, gibt es Pflichten sowohl für sie als auch für die EU und ihre Mitgliedsstaaten:

„ACP (...) countries (...) must engage without delay in necessary reforms and adjustments for their economies. And there is now an onus on the EU and its member states to provide positive assistance to help countries make the most of it“ (ebd.: 68).

Nur die vier Staaten Kamerun, Komoren, Ghana und Mauritius werden weniger als ein Drittel ihrer Zolleinnahmen verlieren, alle anderen mehr¹⁰⁸ (ebd.: 55); insgesamt werden die Einnahmeausfälle ungefähr 610 Millionen Dollar (488 Millionen Euro)¹⁰⁹ betragen (siehe Tab. 9, S. 82), wobei einschränkend zu erwähnen ist, dass allein ein Viertel von den Seychellen, dem Land der Gruppe mit dem höchsten BIP pro Kopf, zu tragen ist. Die Summe ist aber auch ohne die Seychellen beträchtlich, weshalb sich die Frage nach unterstützenden Maßnahmen von europäischer Seite stellt. Die europäischen Staaten weigerten sich, verpflichtende Zahlungen in die EPAs mit aufzunehmen, da man die eigenen Pflichten schon durch den EEF abgedeckt sah. 2007 gab die EU diese Politik auf und kündigte an, dass mit einer neuen Strategie, die Gelder für Handelsmaßnahmen vorsieht (*EU Aid for Trade Strategy*), die AKP-Staaten ab 2010 jährlich 300-400 Millionen Euro mehr bekommen sollen. Wie diese Strategie umgesetzt wird und aus welchem Budget die Gelder genommen werden sind zwei Kriterien, die für einen

108Die Staaten der SADC sind eine Ausnahme, da ihre Zölle von der eigenen Zollunion SACU verteilt werden und sie innerhalb der Zollunion die Zölle stark absenken.

109Bei diesen Zahlen ist zu beachten, dass davon ausgegangen wird, dass 100 % der Zölle eingesammelt werden, was unrealistisch ist. Die Summe ist demnach eine Obergrenze der tatsächlichen Einnahmeausfälle.

Erfolg ausschlaggebend sind und erst in Zukunft beurteilt werden können (ebd.: 101-108, Frederiksen/Rampa 2007: 16f.). Wenn die Gelder in der angekündigten Höhe zur Verfügung stünden, könnten sie die Einnahmeausfälle durch verringerte Zolleinnahmen ausgleichen.

Bei den Komponenten der EPAs, die bisher keine Erwähnung fanden, fallen folgende Bestimmungen auf: zu Schutzmaßnahmen für Produkte, MFN-Klauseln, Einschränkungen bei der Einhaltung der Verträge und „Rendezvous“-Klauseln (Stevens et al. 2008: 56-63):

- Bei den **Schutzmaßnahmen für Produkte** haben die EPAs unterschiedliche Inhalte. Während die EAC, ESA und SADC keine Bestimmungen vorsehen, um Importe beschränken zu dürfen, wenn die Nahrungsmittelsicherheit bedroht wird, ist es bei den anderen EPAs Bestandteil der Abkommen.
- **MFN-Klauseln** sind in allen Verträgen zu finden. Sie sehen vor, dass Zoll-Präferenzen, die anderen „großen“ Mitgliedern (mit mehr als 1 % Anteil am Welthandel) gewährt werden, auch allen Vertragspartnern offen stehen müssen. Dieser Passus ist einmalig in europäischen Handelsverträgen und schränkt den Handlungsspielraum der AKP-Staaten für Freihandelsverträgen mit anderen Parteien ein.
- Mit den **Einschränkungen bei der Einhaltung der Verträge** ist gemeint, inwiefern bei Problemen mit der Umsetzung den Vertragsparteien Verzögerungen erlaubt sind. Insgesamt fällt auf, dass die EPAs restriktiver sind als andere Abkommen der EU, z.B. mit Südafrika oder Mexiko.
- Von den **„Rendezvous“-Klauseln** sind Bereiche der Verhandlungen betroffen, die kontrovers verhandelt wurden. So sollen bei allen Gruppen (außer der pazifischen) noch die „Singapur“-Themen weiter verhandelt werden, geistige Eigentumsrechte aber nur mit CEMAC, Ghana und der Elfenbeinküste.

Wie deutlich wird, setzte die EU ein Großteil der Bestimmungen strikt durch. Da einige Bestandteile aber noch verhandelt werden, ist eine vollständige Beurteilung nicht möglich. Eine weitere für die AKP-Staaten wichtige Kategorie, die Ursprungsregeln, ist ebenso noch nicht abschließend geklärt. Die Ursprungsregeln wurden allerdings bei der Reform des GSP-Systems 2005 für regionale Zusammenschlüsse verbessert (Borrmann et al. 2007: 249). Daran werden sich zukünftige Verhandlungsergebnisse messen müssen.

Partnerschaft

Das Thema Partnerschaft soll dahingehend untersucht werden, inwieweit die AKP-Staaten in den Prozess der Verhandlungen eingebunden wurden und wie die Reaktionen der beteiligten Länder waren.

Gerade der Abschluss der Abkommen Ende 2007 war von Spannungen in den EU-AKP-Beziehungen geprägt.¹¹⁰ Einige Gruppen und Länder beschwerten sich über den Verhandlungsstil der Kommission: So wurde den CEMAC-Verhandlungspartnern gedroht, EEF-Zahlungen zu verzögern und Zölle auf GSP-Niveau anzuheben und der Vorschlag unterbreitet, nur mit einem kleinen Team von Experten zu verhandeln. Die karibischen Staaten erhielten ebenso die Drohung für eine Zollerhöhung auf GSP-Niveau, falls sie ihr Angebot für Marktöffnungen nicht verbesserten. Bei den pazifischen Staaten entschlossen sich acht Staaten nicht zu unterschreiben, obwohl sie davor dazu bereit gewesen waren, da sie sich dann einem zu starken Druck ausgesetzt sahen. In anderen Fällen versuchte die Kommission Länder gegenseitig auszuspielen, indem sie vorgab, Kompromisse in strittigen Punkten erreicht zu haben, um sie in anderen Verhandlungen auch festzuschreiben. Als der festgesetzte Termin Ende 2007 näher rückte, ging die EU dazu über, sowohl regional als auch bilateral zu verhandeln, was einzelne Länder zum Dilemma führte, ob sie die regionale Integration weiter vorantreiben oder bessere Ergebnisse für sich selbst wollten. Die Aufsplittung der Verhandlungen führte dazu, dass die ausgehandelten EPAs für die Elfenbeinküste, Ghana und Kamerun in letzter Minute beschlossen wurden und auf Entwürfen der Kommission beruhten, was die Eigenverantwortung für die Verhandlungen und die Ergebnisse schwer beeinträchtigte. Angesichts dieser Tatsachen ist es nicht verwunderlich, dass die EPAs und ihre Verhandlungen schwerer Kritik von AKP-Staaten ausgesetzt waren und der Großteil der AKP-Staaten sich weigerte, EPAs abzuschließen (Reuters 2007). Doch es gibt nicht nur negative Stimmen. Vor allem aus Staaten, die sich in den Verhandlungen engagierten, gab es positive Resonanz – so aus den karibischen Staaten oder von der Regierungsseite der Elfenbeinküste (Stevens et al. 2008: 77-85).

¹¹⁰Schon die Gespräche über die Ergebnisse der bisherigen EPA-Verhandlungen im Jahr 2006 nach dem Review-Artikel des Cotonou-Abkommens waren nicht zufriedenstellend, obwohl sie strittige Punkte hätten angehen können. Der Abschluss-Bericht wurde mit nur wenigen AKP-Verhandlungspartnern in Brüssel verhandelt und von beiden Seiten nicht als besonders wichtig wahrgenommen (ECDPM 2007: 7-10).

V.3 Fallbeispiele aus den EPA-Verhandlungen

Für die Falluntersuchungen werden drei Beispiele herangezogen: Erstens das SADC-EPA, das ein gutes Beispiel ist, weil vier der Mitglieder – Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland (BLNS) – zusammen mit Südafrika in der South African Customs Union (SACU) die am besten funktionierende Zollunion in Afrika bilden (Tchitchi 2005: 83). An diesem Beispiel kann verdeutlicht werden, welche Herausforderungen durch die EPAs für regionale Organisationen entstehen. Der zweite zu untersuchende Fall ist Tansania. Tansania ist ein weiteres Beispiel für ein Mitglied einer Zollunion, der EAC. Anhand dieses Landes wird untersucht, was sich für Vor- und Nachteile ergeben, als LDC mit einem beträchtlichen Anteil an Importen aus der EU ein EPA abzuschließen. Das dritte Beispiel ist Ghana. Es ist insofern interessant und relevant, weil es das Land innerhalb der Gruppe der EPA-Unterzeichner mit den höchsten Importen aus Europa ist, und weil es den Vertragstext von der EU vorgegeben bekam (siehe vorheriges Unterkapitel). Wie die Vereinbarungen in dem Abkommen aussehen ist somit ein guter Indikator dafür, ob die EU eigene Vorteile bei den Verhandlungen besonders bedachte.

V.3.1 SADC

Von den 15 offiziellen Mitgliedern der SADC verhandeln nur sieben in der SADC-Gruppe der EPA-Verhandlungen, davon haben fünf ein „Interim“-EPA abgeschlossen (siehe oben) – Südafrika und Angola traten dem Abkommen nicht bei (Europäische Kommission 2009a). Obwohl BLNS die Länder sind, die am Schnellsten die Liberalisierung anfangen und abschließen müssen, sowie die wenigsten Ausnahmen an sensiblen Gütern haben, waren dies nicht die strittigen Diskussionspunkte. Sie nahmen durch die Zollunion de facto an der Liberalisierung der südafrikanischen Zölle teil – Südafrika hatte dies in dem Freihandelsvertrag von 1999 beschlossen. Die Themen, die die beteiligten Staaten daran hinderten, ein vollständiges Abkommen abzuschließen waren u.a. Dienstleistungen, Investitionen, Öffentliche Beschaffung und Wettbewerbspolitik sowie technische Bestimmungen wie die oben angesprochene MFN-Klausel (Davies 2008: 2). Während Botswana, Lesotho, Mosambik und Swasiland für eine Fortführung der Verhandlungen offen waren, weigerten sich Südafrika und Namibia weiter zu verhandeln. Wenn sich die Weigerung von Südafrika fortsetzt¹¹¹ und keine

¹¹¹Im SACU Abkommen von 2004 steht, dass kein Mitglied einen neuen Handelsvertrag abschließen

Einigung trotz weiterer Verhandlungen, die für 2009 vorgesehen sind (Europäische Kommission 2009a), erzielt werden kann, so könnte das die Existenz von SACU vor Schwierigkeiten stellen, weil die Mitglieder der Zollunion dann unterschiedliche Liberalisierungsperioden hätten (Stevens et al. 2008: 99-101). Die Politik der EU wird sich daran messen lassen müssen, ob sie es zu einem solchen Zusammenbruch kommen lassen will, um umstrittene Themen durchzusetzen. Denn die übergeordnete Organisation SADC hat schon an Einfluss verloren, da die Mitglieder in unterschiedlichen regionalen Gruppierungen die EPAs verhandelten: „The current situation will likely imply the end of SADC as a meaningful trading arrangement, and the consolidation of SACU as the real trade hub in Southern Africa“ (Borrmann et al. 2008: 251). Wenn beide Organisationen nach einem EPA-Abschluss keine Bedeutung mehr haben, würde das ein sehr schlechtes Licht auf die europäische Verhandlungsführung werfen, da sie dafür mitverantwortlich wäre und die regionale Integration de facto untergraben hätte. Eine abschließende Einordnung in die Idealtypen lässt sich erst mit den weiteren Verhandlungsergebnissen vornehmen. Wenn ein Übereinkommen innerhalb der SACU dann daran scheitert, dass die EU die umstrittenen Themen durchsetzen wollte, überwiegen die Kriterien einer Handelsmacht. Wenn dagegen eine für alle akzeptable Lösung gefunden und die regionale Integration vorangetrieben wird, sind idealtypische Merkmale einer Zivilmacht vorherrschend.

V.3.2 Tansania

Tansania entschloss sich, die EPA-Verhandlungen in der EAC-Gruppierung zu führen und nicht innerhalb der SADC, deren Mitglied es gleichsam ist. Die EAC-Länder vereinbarten 2005 eine Zollunion (die bis 2010 zollfrei sein soll), weswegen sich eine gemeinsame Verhandlung anbot (Kiguta 2008: 6). EAC ist die einzige Gruppierung, deren Liberalisierungsplan einheitlich für die ganze Region ist, was die regionale Integration unterstützt. Gleichzeitig ist es die Region, die am spätesten beginnt und aufhört zu liberalisieren, was den Ländern genügend Zeit gibt, sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen. In ihrer Studie über die Auswirkungen der EPAs auf die EAC kamen Morrissey et al. (2007: 214) zu dem Schluss, dass Tansania Getränke, Tabakwaren,

kann, wenn nicht alle zustimmen. Südafrika hat somit die Möglichkeit, den EPA-Prozess zu blockieren oder ihn zu akzeptieren und mit zu gestalten (Stevens et al. 2008: 5).

Chemikalien, Metallprodukte und Transportgeräte als sensible Produkte kennzeichnen sollte. Alle diese Produkte finden sich zumindest als Unterabschnitte in der Liste der sensiblen Produkte (denn die genannten Begriffe sind als Oberbegriffe zu undifferenziert, um in der detaillierten Fassung der Ausnahmen zu erscheinen). Tansania ist zudem von wahrscheinlichen Einnahmeausfällen von 0,5 % des BIP betroffen. Es ist noch nicht abzusehen, wie darauf reagiert werden wird. Die Themen, die in den nächsten Runden angesprochen werden sollen, sind Nachhaltige Entwicklung, Dienstleistungen, Landwirtschaft, Wettbewerbspolitik, geistige Eigentumsrechte und Öffentliche Beschaffung (Europäische Kommission 2009b). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass man in Tansania die Vorteile der wirtschaftlichen Integration innerhalb der EAC und die positiven Effekte für die Konsumenten höher einschätzte als die negativen Effekte der verringerten Zolleinnahmen. Wenn eine Lösung dafür gefunden wird (und mit den Geldern der EU für Handelsmaßnahmen ab 2010 ist Unterstützung vorgesehen), dann kann man dieses Abkommen positiv für Tansania und die EAC-Gruppierung beurteilen; damit wären ebenso idealtypische Kriterien einer Zivilmacht für die Politik der EU erfüllt. Allerdings ist noch nicht klar, welche Auswirkungen ein EAC-EPA haben wird auf die beiden anderen regionalen Organisationen, SADC und COMESA, in denen die fünf Staaten der EAC Mitglieder¹¹² sind (Stevens et al. 2008: 98f.).

V.3.3 Ghana

Ghana ist neben der Elfenbeinküste das einzige Land aus dem westlichen Afrika, das ein „Interim“-EPA abgeschlossen hat. Alle anderen Länder dort sind LDCs – mit der Ausnahme der Kapverden und Nigeria – und können weiterhin unter EBA exportieren. Der Zeitplan und die von der Zollliberalisierung ausgenommenen Güter weisen keine extremen Veränderungen zu den anderen Abkommen auf. Güter, die als potentiell gefährdend für die eigene landwirtschaftliche Entwicklung angesehen werden wie Tomaten und Geflügelfleisch (Bertow/Schultheis 2007: 42-45) wurden als sensible Produkte von der Liberalisierung ausgenommen (Europäische Kommission 2009c). Die westafrikanische Staatengruppe hat sich nach dem Abschluss der Abkommen von Ghana und der Elfenbeinküste für ein gemeinsames EPA ausgesprochen, das bis Juni 2009

¹¹²Burundi, Kenia, Ruanda und Uganda sind Mitglieder von COMESA, Tansania der SADC.

abgeschlossen werden soll. Es existieren jedoch weiterhin Schwierigkeiten bei der Festlegung der externen Zölle, der Übergangsfristen und der Ursprungsregeln (Stevens et al. 2008: 94-96): „In spite of the optimistic and positive rhetoric in the region on the prospect of concluding a full regional EPA, given the current situation, the road ahead remains unclear“ (ebd.: 95). Zusammenfassend lässt sich sagen, beim Abkommen mit Ghana ist nicht eine idealtypische europäische Politik einer Handelsmacht festzustellen, da zu erwarten gewesen wäre, dass die EU auf strengere Regeln hätte beharren müssen.

V.4 Zwischenfazit

Um zu einem Zwischenfazit zu kommen, müssen die idealtypischen Kriterien noch einmal herangezogen und auf die Verhandlungen der EPAs angewendet werden. Der **Gestaltungswille** (und gleichzeitig die **außenpolitischen Instrumente**) können nicht vollständig dem Zivilmacht-Idealtyp zugerechnet werden. Das Prinzip der Partnerschaft und der Eigenverantwortung verlor an Bedeutung, als im letzten Moment die vorläufigen Abkommen abgeschlossen wurden. Die Kritik einschränkend muss allerdings erwähnt werden, dass die AKP-Staaten auch daran Schuld tragen, da sie es selbst nicht schafften, sich untereinander abzustimmen und zu einigen, obwohl der Termin für den Abschluss der Abkommen schon sehr lange feststand: „The ACP countries have their share of responsibility as well in this frantic process: many left contentious or difficult issues until the end of the negotiations“ (Stevens et al. 2008: 83). Es ergibt sich insgesamt keine eindeutige Einschätzung für die Zuordnung in die Idealtypen; die Politik der EU in diesem Feld stimmt eher mit einer Handelsmacht als mit einer Zivilmacht überein.

Die Bewertung der **nationalen Interessen** liefert ein einigermaßen ausgeglichenes Bild: Während die Bestimmungen des Cotonou-Abkommens in Richtung einer Zivilmacht weisen, sieht es bei den Handelsbestimmungen der EPAs danach aus, dass die EU die europäischen binnenwirtschaftlichen Ideale auf die außenpolitischen Handlungen übertrug. Die Fallbeispiele ließen allerdings nicht die Beurteilung zu, dass die Vereinbarungen in den vorläufigen EPAs nur die eigenen Interessen der EU widerspiegeln. Bei den Kohärenzbemühungen ist ein zwiespältiges Ergebnis zu konstatieren: Einerseits wurden die Kompetenzen der GD Entwicklung stark eingeschränkt; andererseits gewann das Thema Entwicklungspolitik insgesamt an Bedeutung und es gab

Anstrengungen für eine stärkere Einbeziehung von entwicklungspolitischen Aspekten in der Agrar- und Handelspolitik. Da die Bestimmungen in den EPAs die Vorgaben der WTO nicht voll ausreizten und nicht allzu restriktiv erscheinen, überwiegen bei der Einschätzung der nationalen Interessen leicht die Kriterien einer Zivilmacht.

Bei der **internationalen organisatorischen Zielsetzung** überwiegt eindeutig der Idealtyp der Handelsmacht, da die EU ad-hoc-Kooperationen einsetzte, um gewünschte Ergebnisse zu erreichen und weiterhin versucht, für umstrittene Themen in den multilateralen Handelsverhandlungen bilaterale Lösungen zu finden, obwohl diese nicht als vorteilhaft für die Entwicklungsländer eingestuft werden können.

Die **internationalen inhaltlichen Zielsetzungen** nach einer idealtypischen Zivilmacht sind in der Praxis nicht in dem Ausmaße bestätigt worden, wie sie im Cotonou-Vertrag ambitioniert aufgeführt sind. Mit den EPAs ist die inhaltliche Zielsetzung hinzugefügt und bekräftigt worden, Freihandel als Wachstumsmotor zu fördern, die anderen inhaltlichen Prinzipien wurden nicht tangiert. Ein Förderung der eigenen europäischen Interessen ist darin nicht zwangsläufig zu sehen; die Politik der EU wird sich daran messen lassen müssen, wie sehr sie die AKP-Staaten bei der Transition zum Freihandel unterstützen will, damit nicht der Eindruck entsteht, es ginge hauptsächlich um die Erschließung neuer Märkte. Erst wenn diese Frage in der Zukunft geklärt wird, ist eine vollständige Beurteilung der europäischen Politik möglich; vorerst überwiegen die Kriterien einer Zivilmacht.

Zusammenfassend lässt sich die Frage der Kapitelüberschrift nicht abschließend klären. Eines ist sicher: Die EU handelt nicht vollkommen wie eine Zivilmacht (was sich auch an den Berechnungen zu den Entwicklungshilfeszahlungen zeigt), besonders seit den Verhandlungen der EPAs, bei denen Kriterien einer Handelsmacht häufiger zu erkennen sind. Die Kritik wiegt schwer, dass nicht die optimale Lösung für die Entwicklung der AKP-Staaten gesucht wurde, sondern die Abkommen (teilweise mit Druckausübung) kurz vor Ende der Frist durchgesetzt wurden (Meyn 2008: 522-525). Zur Verteidigung der Politik der EU müssen drei Argumente aufgeführt werden: Erstens führen Kritiker häufig unrealistische Alternativlösungen an, die die Interessen der EU gar nicht berücksichtigen. Es stellt sich die Frage, warum die EU Abkommen beschließen sollte, die sie insgesamt schlechter stellt. Zweitens ist die Kritik nicht glaubwürdig, wenn sie das vorherige System preist, das zu keinen Fortschritten in der Entwicklung der Volkswirtschaften führte:

„Much criticism (...) has focused on assumptions that the status quo is acceptable in development terms (...) – often with the further assumption that the value of these preferences will be unaffected by preference erosion or direct competition with other developing regions“ (Curran et al. 2008: 549).

Drittens handelt die EU – in der Tradition der ökonomischen Wachstumstheorien – mit der Annahme, dass die EPAs den Wohlstand der AKP-Staaten voranbringen (Meyn 2008: 517f.). Es geht somit weniger um Eigensinn als um die konsequente Umsetzung einer ökonomischen Theorie, die von einigen als das falsche, von anderen wiederum als das richtige Instrument angesehen wird¹¹³ (die aufgeführten Studien zu den Auswirkungen spiegeln die Gegensätze gut wider).

¹¹³So schreibt Walker (2008: 15) in den *Trade Negotiations Insights*, die sonst meist negative Einschätzungen der EPAs beinhalten: „By implementing the legal and economic reforms resulting from the EPA, actively pursuing the regional integration agendas, and successfully concluding the impending FTA [Free trade areas] negotiations with appropriate development assistance, countries will have a better chance of economic survival.“ Walker betont damit wiederum, dass die EPAs für die AKP-Staaten auch positive Auswirkungen haben können, wenn auf europäischer Seite unterstützende Leistungen erfolgen.

VI. Fazit

Die Fragestellung, ob sich die Politik der EU von einer Zivilmacht zu einer Handelsmacht gewandelt hat, ist insofern zu verneinen, dass keiner der beiden Idealtypen vollständig erfüllt wurde im Beobachtungszeitraum – besonders wenn man die Entwicklungshilfezahlungen der EG in die Beurteilung miteinbezieht. Das heißt aber nicht, dass sich nichts verändert hat. Während im Zeitraum von Lomé IV die Kriterien einer Zivilmacht überwogen, die mit den Cotonou-Vereinbarungen und vor allem der praktischen Umsetzung schon abgeschwächt wurden, so liegen in der Beurteilung der EPAs und deren (vorläufig) ausgehandelten Bestimmungen mehr Kriterien einer Handelsmacht vor – zusammenfassend sind die Ergebnisse in Tab. 10 aufgeführt. In den Bereichen **Gestaltungswille**, **internationale organisatorische Zielsetzungen** und **außenpolitische Instrumente** ist eine Veränderung der Politik von Zivil- zu Handelsmacht zu konstatieren, ohne dass die Kriterien eines Wandels erfüllt werden; die beiden verbliebenen Bereiche – **nationale Interessen** und **internationale inhaltliche Zielsetzungen** (unter Vorbehalt der weiteren Verhandlungen) – erfüllen durchgehend die Zivilmachtskriterien.

Tab.10 Erfüllung der idealtypischen Kriterien im Untersuchungszeitraum

Idealtypische Kriterien/ Zeitraum	Gestaltungswille		Nationale Interessen		Internationale organisatorische Zielsetzungen		Internationale inhaltliche Zielsetzungen		Außenpolitische Instrumente	
	ZM	HM	ZM	HM	ZM	HM	ZM	HM	ZM	HM
Lomé IV	+		++		+		+		+	
Cotonou	+		++		o	o	+		o	o
EPAs		+	+			++	+			+

ZM = Zivilmacht, HM = Handelsmacht

O = nicht eindeutig.

+ = leicht überwiegende Kriterien.

++ = Eindeutigkeit.

Bedeutung Handelspolitik

Die Bedeutung von Handel (auch auf reziproker Basis) für die wirtschaftliche Entwicklung wuchs im Untersuchungszeitraum stetig an; im Cotonou-Abkommen wurde schließlich Handelspolitik bewusst von den Komponenten der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit getrennt. Einerseits wegen des Drucks von anderen (bedürftigen) Ländern, andererseits aus eigenen Überlegungen zu ökonomischer Entwicklung durch Frei-

handel. Die europäische Handelspolitik ist wesentlich von einem Freihandelsdogma geprägt und weniger von normativen Zielen, was nach Orbie (2008: 62) vor allem an der institutionellen Natur der EU liegt:

„The limited capacity of the EU to engage in a normative external trade agenda basically relates to its *raison d'être*: the Union is institutionally designed to promote negative integration and market-enhancing policies (...) rather than positive integration and redistribution.“

Diese Einstellung ist nicht von vornherein zu verurteilen; wenn die EU Kriterien einer Zivilmacht in den weiteren Verhandlungen der EPAs erfüllen will, muss erkennbar sein, dass die Argumente der Verhandlungspartner Berücksichtigung finden und nicht die eigenen Vorstellungen Vorrang haben.

Analyse der Entwicklungshilfeszahlungen

Eine starke Einschränkung erhalten die Zivilmacht-Idealtypen in den Zeiträumen von Lomé IV bis Cotonou trotz der vielen Bekenntnisse zu demokratischen Grundsätzen und Armutsbekämpfung durch die empirischen Daten, die in dieser Arbeit analysiert wurden. Sie zeigen keinen Zusammenhang zwischen den Entwicklungshilfeszahlungen und der idealtypischen „Empfangswürdigkeit“ nach Zivilmachtkriterien auf, weshalb die erste Hypothese zum Handeln einer Zivilmacht verworfen werden muss (siehe Tab. 11). Die Hypothese besagt, dass bei der Vergabe von Entwicklungshilfe besonders die Bedürftigkeit und demokratische Standards im Vordergrund stehen.

Tab. 11 Pearson-Korrelationen zu den Hypothesen im gesamten Zeitraum

Zeitraum/Hypothese	Zivilmacht	Handelsmacht
1990-1994	$r = -0,107 (0,061)^a$	$r = 0,261 (0,571^{**})^b$
1995-1999	$r = -0,255 (-0, 208)^a$	$r = 0,170$
2000-2006	$r = 0,041 (0,007)$	$r = 0,335 (0,230)^{b,c}$

** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

a: Ergebnisse ohne Namibia und Mauretanien.

b: Ergebnis ohne Nigeria.

c: Ergebnisse ohne Südafrika.

Während bei den Berechnungen zu einer Verknüpfung der Zahlungen mit demokratischen Standards positive Korrelationen (aber ohne das erforderliche Signifikanzniveau) zu verzeichnen sind, hat die Verknüpfung mit der Bedürftigkeit sogar negative Korrelationen als Ergebnis. Insgesamt bestätigen die Zahlungen die oftmals vertretene Kritik,

dass Entwicklungshilfe nicht aus altruistischen Beweggründen gewährt wird: „Humanitarian motives may dominate, but more usually there are economic, political, and strategic factors that determine the amounts given and the countries selected by donors for assistance“ (Nixon 2007:327). Dies findet mit den Korrelationen zu der Politik einer Handelsmacht eine leichte Bestätigung, ohne vollkommen zu überzeugen. Aus diesem Grund ist ebenso die erste Hypothese zum Vorgehen einer Handelsmacht, dass bei der Vergabe von Entwicklungshilfe der wirtschaftliche Nutzen des Empfängerlandes im Vordergrund steht, nicht eindeutig zu bestätigen. Da die Berechnungen mit nur wenigen Variablen ausgeführt wurden, wäre eine weitere detailliertere Betrachtung eine interessante Forschungsaufgabe, um zu erfahren, welche Faktoren ausschlaggebend sind für die Mittelvergabe.

Partnerschaft und Eigenverantwortung

Weitere Aspekte wie Partnerschaft und Eigenverantwortung konnten nicht in dem Maße umgesetzt werden, dass sie den Zivilmacht Kriterien entsprachen. Besonders der Aspekt der Partnerschaft litt stark in den Verhandlungen der EPAs, während er zuvor bei den Cotonou-Verhandlungen nicht so negativ beurteilt wurde. Es bleibt abzuwarten, ob das Konzept der Partnerschaft doch wieder mehr in den Vordergrund rücken kann im Laufe der weiteren Verhandlungen. Das Prinzip der Eigenverantwortung, das einen wichtigen Platz in den neueren Entwicklungstheorien einnimmt (Tchitchi 2005: 35f, 109), wurde im Verhandlungsprozess ebenso nicht gestärkt. Es gibt allerdings einige Ansätze der EU, wie z.B. der verstärkte Einsatz vor Ort, die der Eigenverantwortung in der Zukunft zu mehr Bedeutung verhelfen könnten. Dies wäre essentiell, um einerseits dem Argument entgegenzuwirken, dass eigene europäische Interessen im Vordergrund stünden und um andererseits zu gewährleisten, dass Reformen in den Ländern selbst eine breitere Unterstützung genießen.

Kohärenzbemühungen

Zu der Unterfrage, ob Kohärenzbemühungen in die Richtung einer Zivilmacht oder einer Handelsmacht weisen, wurde zunächst die Akteursqualität der EU in den beiden Politikfeldern Handels- und Entwicklungspolitik erörtert. In beiden Politikfeldern kann man der EU Akteursqualität zusprechen; bei den Entwicklungshilfezahlungen aber nur, wenn man ausschließlich die gemeinschaftlichen Ausgaben betrachtet.

Bei der Analyse der Kohärenzbemühungen waren weniger die Kriterien von Stokke (2006) – ob institutionelle Voraussetzungen geschaffen wurden, um dem Thema der Inkohärenzen zu begegnen – hilfreich, als die Analysen der Kompetenzen und der getätigten Reformen. Die Beobachtungen in den Kohärenzbemühungen ergeben ein widersprüchliches Bild – wobei sie überhaupt erst ab dem Zeitpunkt des Cotonou-Abkommens zu beurteilen sind, da davor nichts Grundlegendes geändert wurde. Einerseits kann die zweite Hypothese zu den Zivilmachtkriterien, dass sich eine Zivilmacht für entwicklungspolitische Kohärenz auf der eigenen Entscheidungsebene einsetzt, eindeutig verworfen werden: Die Kompetenzen der GD Entwicklung wurden im Laufe des Untersuchungszeitraums immer stärker eingeschränkt. Damit stärkte man aber nicht nur die Stellung der GD Handel, sondern noch mehr die der GD Relex. Andererseits gab es insbesondere seit der Vereinbarung der Millennium-Entwicklungsziele große Bemühungen, die Entwicklungspolitik als gesamtes Politikfeld zu stärken, sei es durch eine Erhöhung der Gelder oder durch Dokumente wie dem *European Consensus on Development*. In der Agrarpolitik gab es deutliche Anzeichen für eine stärkere Berücksichtigung der Beschwerden über ungerechte Subventionen; dennoch sind noch nicht alle handelsverzerrenden Maßnahmen abgebaut. Die zweite Handelsmacht-Hypothese, dass das Ziel von Kohärenzbemühungen die Erweiterung des eigenen Spielraums in der Handelspolitik ist, ist nicht vollkommen zu entkräften, da vor allem die GD Handel für die Verhandlung der EPAs zuständig war und gegenüber der GD Entwicklung einen Zuwachs an Kompetenzen verzeichnen konnte. Einschränkend muss allerdings gesagt werden, dass die GD Handel sich zu Beginn der EPA-Verhandlungen dafür einsetzte, EBA-ähnliche Präferenzen für alle AKP-Staaten zu gewähren, was am Widerstand der europäischen Mitgliedsstaaten scheiterte. Alles in allem zeigen die Kohärenzbemühungen der EU, dass die Bereiche Handel und Sicherheit von der Kommission im Laufe der Zeit eine höhere Wertschätzung erhielten als die Entwicklungspolitik. Die Kohärenz der Politik ist ein Thema, das noch weiter erforscht werden kann, insbesondere die hier nicht erfolgte Einbeziehung der Politik der einzelnen Mitgliedsstaaten.

Unterstützende Maßnahmen

Die letzte Zivilmacht-Hypothese besagt, dass die EU die Entwicklungsländer unterstützt, wenn es zu Friktionen durch Handelsliberalisierungen kommt. Diese Hypothese ist noch nicht vollständig zu klären. Die EU weigerte sich, verpflichtende Zahlungen in

die „Interim“-EPAs aufzunehmen (auch um der Kritik aus dem Weg zu gehen, dass sie nur Anreize setzen sollten, um die AKP-Staaten zum Abschluss der Abkommen zu bewegen). Die Umsetzung der Aid for Trade-Strategie wird zeigen, ob die Hypothese zu bestätigen oder zu verwerfen ist. Reformen in den Ländern für Verbesserungen in der Infrastruktur und effizientere Administrationen müssten nach Zivilmachtkriterien Unterstützung bekommen.

Beurteilung der Analysekonzepte

Die beiden Idealtypen der Zivilmacht und der Handelsmacht wurden im Untersuchungszeitraum nicht vollständig erfüllt. Das liegt auch daran, dass Idealtypen per Definition „Utopien“ sind, mit deren Hilfe ein Vergleich mit der Realität stattfindet und von denen in den seltensten Fällen alle Kriterien erfüllt werden. Die Kriterien von Zivil- und Handelsmacht halfen, die Politik der EU in der Partnerschaft mit den AKP-Staaten zu beurteilen. Die Analyse der Vertragsinhalte machte deutlich, dass eine alleinige Betrachtung der Texte keine gültigen Aussagen zulässt, wenn man nicht die Umsetzung in die Praxis mit einbezieht.

Schlussbetrachtung der EPA-Verhandlungen und Ausblick

Insgesamt lässt sich sagen, dass die EU mit dem Verhalten während des Aushandelns der EPAs eher dem Handelsmacht- denn dem Zivilmacht-Idealtypus entspricht – die Frage, *warum* die EU sich auf die beobachtete Art und Weise verhielt, ist eine mögliche weitere Forschungsfrage.

Wenn man die EU als Handelsmacht bezeichnet, so muss man dennoch eingestehen, dass sie in manchen Bereichen außerhalb der Handelspolitik weiterhin ein normatives Antlitz besitzt, da die politische Dimension des Cotonou-Abkommens bestehen bleibt. Zudem kann die EU in den fortgeführten Verhandlungen der EPAs versuchen, die Belange der Entwicklungsländer besser zu berücksichtigen. Ein endgültiges Urteil ist jetzt noch nicht möglich, da die Verhandlungen die Beurteilung stetig verändern können: „Given that implementation is deferred for some years, EPAs are likely to be a continuing source of material for analysis well into the medium term“ (Stevens 2008: 223). Der EU steht folglich die Möglichkeit offen, den negativen Einschätzungen zu den EPAs durch ein konziliantes Auftreten, das sich um Ausgleich bemüht, entgegenzutreten.

VII. Anhang

Nach Tchitchi (2005: 65f.) kann man regionale Zusammenschlüsse anhand von vier verschiedenen Stufen und Intensitäten einordnen: Freihandelszone (niedrigste Intensität), Zollunion, Binnenmarkt und als höchste Stufe Wirtschafts- und Währungsunion. Wenn man die regionalen Zusammenschlüsse in Tab. 12 betrachtet, so fällt auf, dass immerhin zwei die höchste Stufe einer Währungsgemeinschaft erreichen (und eine weitere dies plant). Zudem ist auffällig, dass viele Staaten in zwei Zusammenschlüssen vertreten sind, manche sogar in drei oder vier. Problematisch sind die überlappenden Mitgliedschaften, wenn zwei Zusammenschlüsse die selben Ziele verfolgen – wie z.B. COMESA und SADC.

Tab. 12 Übersicht der regionalen Zusammenschlüsse in Subsahara-Afrika

Name	Art des Zusammenschlusses	Mitglieder ^a
CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale)	Währungsgemeinschaft	Äquatorialguinea, Kamerun, Republik Kongo, Gabun, Tschad, Zentralafrikanische Republik
CEN-SAD (Community of Sahel-Saharan States)	Geplante Freihandelszone	Ägypten, Benin, Burkina Faso, Dschibuti, Elfenbeinküste, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Komoren, Liberia, Libyen, Mali, Marokko, Mauretanien, Niger, Nigeria, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Togo, Tunesien, Tschad, Zentralafrikanische Republik
COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa)	Freihandelszone	Ägypten, Äthiopien, Burundi, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Komoren, Demokratische Republik Kongo, Libyen, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Ruanda, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Sudan, Swasiland, Uganda
EAC (Eastern African Community)	Zollunion und „Interim“-EPA	Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania, Uganda
ECOWAS (Economic Community of West African States)	Regionale Wirtschaftsvereinigung	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau,

		Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo
- Untergruppe: UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine)	Währungsgemeinschaft	Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo
- Untergruppe: WAMZ (West African Monetary Zone)	Geplante Währungsunion	Gambia, Ghana, Guinea, Nigeria, Sierra Leone
ESA (Eastern and Southern Africa)	Verhandlungsgruppe EPAs	<i>Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Komoren, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Seychellen, Sudan, Sambia, Simbabwe</i>
- Untergruppe: Abgeschlossenes „Interim“-EPA		Komoren, Madagaskar, Mauritius, Seychellen, Simbabwe
IGAD (Intergovernmental Authority on Development)	Politische regionale Organisation (Unterstützung Entwicklung)	<i>Äthiopien, Dschibuti, Kenia, Somalia, Sudan, Uganda</i>
SADC (Southern African Development Community)	Freihandelszone	Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo , Lesotho, <i>Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Südafrika, Swasiland, Tansania</i>
- Untergruppe: SACU (South African Customs Union)	Zollunion	Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland, Südafrika

Quellen: <http://www.cemac.cf/>, <http://www.cen-sad.org>, lang=french <http://www.comesa.int/>, <http://www.eac.int/>, <http://www.ecowas.int/>, <http://www.igad.org>, <http://www.sacu.int/>, <http://www.sadc.int/>, <http://www.uemoa.int/index.htm>, <http://www.wama-amao.org/> (alle abgerufen am 19.2.09), Stevens et al. (2008: 6), eigene Darstellung.

a: Fettgedruckte Länder sind Mitglied von zwei regionalen Abkommen, zusätzlich kursive Länder von mindestens drei (Dschibuti und Kenia sind Mitglied von vier, nicht mitgezählt werden die Mitgliedschaften in den Unterorganisationen).

VIII. Quellen- und Literaturverzeichnis

VIII.1 Quellen

VIII.1.1 Textquellen

Abkommen Cotonou 2000 (<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&lng1=en,de&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=235813:cs&page=4&hwords=,10.1.09>).

Abkommen Lomé IV 1989 (<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=172163%3Acs&lang=de&list=225386%3Acs%2C217365%3Acs%2C217355%3Acs%2C207185%3Acs%2C207178%3Acs%2C207153%3Acs%2C172163%3Acs%2C&pos=7&page=1&nbl=7&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=,4.12.08>).

Abkommen Lomé IVb 1995 (<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=225386%3Acs&lang=de&list=225386%3Acs%2C217365%3Acs%2C217355%3Acs%2C207185%3Acs%2C207178%3Acs%2C207153%3Acs%2C172163%3Acs%2C&pos=1&page=1&nbl=7&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=,10.12.08>).

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1992: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Konsolidierte Fassung (http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224__1_DE_0001.pdf, 11.12.08).

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002: Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf, 26.11.08).

Borrmann, Axel/Busse, Matthias/De la Rocha, Manuel 2007: Consequences of Economic Partnership Agreements between East and Southern African countries and the EU for inter- and intra-regional integration, in: *International Economic Journal* 21 (2), 233-253.

Europäische Kommission 1996: Green paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century. Challenges and options for a new partnership, Brüssel (http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com96_570_1_en.pdf, 9.1.09).

Europäische Kommission 2002: Recommendation for a Council Decision authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP countries and regions (SEC (2002) 351 final) (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_112023.pdf, 5.2.09).

Europäische Kommission 2005a: Beschleunigte Verwirklichung der entwicklungspoli-

- tischen Millenniumsziele (KOM (2005) 132 endg.) ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0132:FIN:DE:PDF, 19.1.09](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0132:FIN:DE:PDF,19.1.09)).
- Europäische Kommission* 2005b: EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development (COM (2005) 489 final) ([http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_2005_0489_F_EN_A_CTE_en.pdf, 24.1.09](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_2005_0489_F_EN_A_CTE_en.pdf,24.1.09)).
- Europäische Kommission* 2006: Entwicklungsfinanzierung und Wirksamkeit der Hilfe. Herausforderungen durch die Aufstockung der EU-Hilfe im Zeitraum 2006-2010 (KOM (2006) 85 endg.), Brüssel ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0085:FIN:DE:PDF, 19.1.09](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0085:FIN:DE:PDF,19.1.09)).
- Europäische Kommission* 2007: Bericht der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (KOM (2007) 545 endg.), Brüssel ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0545:FIN:DE:PDF, 19.1.09](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0545:FIN:DE:PDF,19.1.09)).
- Europäische Kommission* (GD Handel) 2009a: Fact Sheet on the interim Economic Partnership Agreement. SADC group ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf, 10.2.09](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf,10.2.09)).
- Europäische Kommission* (GD Handel) 2009b: Fact Sheet on the interim Economic Partnership Agreement. The Eastern African Community (EAC) ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142194.pdf, 10.2.09](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142194.pdf,10.2.09)).
- Europäische Kommission* (GD Handel) 2009c: Fact Sheet on the interim Economic Partnership Agreement. West Africa: Ivory Coast and Ghana ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142191.pdf, 10.2.09](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142191.pdf,10.2.09)).
- Fesshaie, Judith* 2008: Zambia and the EPA, in: Trade Negotiations Insights 7 (9), 8 ([http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_7-9.pdf, 10.2.09](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_7-9.pdf,10.2.09)).
- Fontagné, Lionel/Laborde, David/Mitaritonna, Cristina* 2008: An impact study of the EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) in the six ACP regions (CEPII Working Paper No 2008-04), Paris ([http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/pdf/2008/wp2008-04.pdf, 11.2.09](http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/pdf/2008/wp2008-04.pdf,11.2.09)).
- Jansen, Marion* 2007: Services trade liberalization at the regional level: Does Southern and Eastern Africa stand to gain from Economic Partnership Agreement negotiations?, in: Journal of World Trade 41 (2), 411-450.
- Karingi, Stephen/Lang, Rémi/Oulmane, Nassim/Perez, Romain/Jallab, Mustapha/Hammouda, Hakim* 2005: Economic and welfare impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements (Economic Commission for Africa Working Paper ATPC 10) ([http://www.uneca.org/atpc/Work%20in%20progress/10.pdf, 5.2.09](http://www.uneca.org/atpc/Work%20in%20progress/10.pdf,5.2.09)).
- Keck, Alexander/Piermartini, Roberta* 2007: The impact of Economic Partnership

- Agreements in countries of the Southern African Development Community, in: *Journal of African Economies* 17 (1), 85-130.
- Milner, Chris* 2007: An assessment of the overall implementation and adjustment costs for the ACP countries of Economic Partnership Agreements with the EU, in: *Bilal, Sanoussi/Grynberg, Roman* (Hrsg.): *Navigating new waters. A reader on ACP-EU trade relations* (Vol. 1), London, 233-269.
- Milner, Chris/Morrissey, Oliver/McKay, Andrew* 2005: Some simple analytics of the trade and welfare effects of Economic Partnership Agreements, in: *Journal of African Economies* 14 (3), 327-358.
- Morrissey, Oliver/Milner, Chris/McKay, Andrew* 2007: A critical assessment of proposed EU-ACP Economic Partnership Agreements, in: *Mold, Andrew* (Hrsg.): *EU development policy in a changing world. Challenges for the 21st century*, Amsterdam, 199-219.
- OECD* 2006: Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (deutsche Übersetzung), Paris (<http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>, 31.1.09).
- OECD* 2007: *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation 2007*, Paris.
- Perez, Romain* 2006: Are the Economic Partnership Agreements a first-best optimum for the African Caribbean Pacific countries?, in: *Journal of World Trade* 40 (6), 999-1019.
- PriceWaterhouseCoopers* 2007: *Sustainability Impact Assessment of the EU-ACP Economic Partnership Agreements. Summary of the key findings, policy recommendations and lessons learned*, Paris (<http://www.sia-acp.org/acp/download/20070516-Rapport-SIA-EU-ACP-UK.pdf>, 5.2.09).
- Rat der Europäischen Union* 2003: *A secure Europe in a better world*, Brüssel (<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 24.1.09).
- Rat der Europäischen Union/Europäisches Parlament/Europäische Kommission* 2005: *The European Consensus on Development* (http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf, 22.1.09).
- Stevens, Christopher/Meyn, Mareike/Kennan, Jane/Bilal, Sanoussi/Braun-Munziger, Corinna/Jerosch, Franziska/Makhan, Davina/Rampa, Francesco* 2008: *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008. Final report*, London/Maastricht (<http://www.odi.org.uk/IEDG/publications/The%20New%20EPAs%20-%20Final%20Report%2031-03-08.pdf>, 13.9.08).

VIII.1.2 Internetquellen

- europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/211&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en (19.1.09).
- http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeevolution_en.cfm (15.12.08).
- http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm (17.1.09).
- http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/acp_caraib_de.htm (a) (5.2.09).
- http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/nepa_en.htm (a) (30.1.09).
- http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/regneg_en.htm (b) (31.1.09)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r12102.htm> (22.12.08).
- http://hdrstats.undp.org/buildtables/rc_report.cfm (10.2.09).
- <http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx> (15.12.08).
- <http://www.acp-eu-trade.org/> (31.1.09).
- <http://www.cemac.cf/> (19.2.09).
- <http://www.cen-sad.org> (19.2.09).
- <http://www.comesa.int/> (19.2.09).
- <http://www.eac.int/> (19.2.09).
- <http://www.ecowas.int/> (19.2.09).
- <http://www.epa2007.org/front.asp?id=1> (17.2.09).
- http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=341&year=2008
- <http://www.freedomhouse.org/uploads/FIWAllScores.xls> (15.12.08).
- <http://www.igad.org> (19.2.09).
- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx> (15.12.08).
- <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf> (23.12.08).
- http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586 (20.12.08).
- <http://www.sacu.int/> (19.2.09).
- <http://www.sadc.int/> (19.2.09)
- <http://www.stopepa.de/> (17.2.09).
- <http://www.uemoa.int/index.htm> (19.2.09).
- <http://www.unric.org/html/german/mdg/index.html> (21.2.09).
- <http://www.wama-amao.org/> (19.2.09).

VIII.2 Sekundärliteratur

- Arts, Karin* 2003: ACP-EU relations in a new era: The Cotonou Agreement, in: *Common Market Law Review* 40 (1), 95-116.
- Ashoff, Guido* 2005: Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch. Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung, in: Messner, Dirk/Scholz, Imme (Hrsg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, 41-58.
- Auroi, Claude* 2006: Development studies: changing from aid to trade and beyond, in: Saad, Majda Bne/Leen, Maura (Hrsg.): *Trade, Aid and Development. Essays in Honour of Helen O'Neill*, Dublin, 39-53.
- Babarinde, Olufemi* 1995: The Lomé Covention: An aging dinosaur in the European Union's foreign policy enterprise?, in: Rhodes, Carolyn/Mazey, Sonia (Hrsg.): *The state of the European Union (Vol. 3). Building a European Polity*, 469-496.
- Babarinde, Olufemi/Faber, Gerrit* 2004: From Lomé to Cotonou: Business as usual?, in: *European Foreign Affairs Review* 9 (1), 27-47.
- Babarinde, Olufemi/Faber, Gerrit* 2007: Exports by least developed countries in sub-Saharan Africa. The role of preferential systems, geography and institutions, in: Faber, Gerrit/Orbie, Jan (Hrsg.): *European Union trade politics and development. 'Everything but Arms' unravelled*, London/New York, 96-116.
- Bartels, Lorand* 2007: The trade and development policy of the European Union, in: *The European Journal of international law* 18 (4), 715-756.
- Beck, Daniel/Conzelmann, Thomas* 2004: Zwischen Sanktionierung und Dialog. Die Durchsetzung von *Good Governance* in der Entwicklungspartnerschaft von EU und AKP, in: Pappi, Franz U./Riedel, Eibe/Thurner, Paul W./Vaubel, Roland (Hrsg.): *Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung Band 8)*, Frankfurt/New York, 321-352.
- Bertow, Kerstin/Schultheis, Antje 2007: Impact of EU's agricultural trade policy on smallholders in Africa, Bonn (<http://www.germanwatch.org/handel/euaf07.pdf>, 31.1.09).
- Bilal, Sanoussi* 2007: ACP-EU negotiations on Economic Partnership Agreements and EBA. A dual relationship, in: Faber, Gerrit/Orbie, Jan (Hrsg.): *European Union trade politics and development. 'Everything but Arms' unravelled*, London/New York, 203-220.
- Bilal, San/Hanson, Victoria* 2008: Glass half empty or half full? The move towards a comprehensive EPA, in: *Trade Negotiations Insights* 7 (5), 1-2 (http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_7-5.pdf, 13.2.09).
- Blauberger, Michael* 2005: *Zivilmacht Europa? Leitlinien europäischer Außenpolitik in der Analyse*, Marburg.

- Böhm, Andrea* 2007: EU-Afrika-Gipfel. Besuch des Totengräbers. Afrika findet zu neuer Stärke, es wird umschmeichelt von China und Amerika. Und was tut Europa?, in: Die Zeit Nr.50 (<http://www.zeit.de/2007/50/EU-Afrikapolitik>, 10.1.09).
- Bono, Giovanna* 2006: The perils of conceiving EU foreign policy as a »Civilizing« Force, in: Internationale Politik und Gesellschaft 2006 (1), 150-163.
- Borrmann, Axel/Busse, Matthias* 2007: The institutional challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements, in: Development Policy Review 25 (4), 403-416.
- Bretherton, Charlotte/Vogler, John* 2006: The European Union as a global actor (2. Aufl.), London/New York.
- Brüne, Stefan* 2000: Die EU als Nord-Süd Akteur. Abschied von Lomé?, in: Schubert, Klaus/Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): Die Europäische Union als Akteur in der Weltpolitik, Opladen, 205-218.
- Burchill, Scott* 2005: Liberalism, in: Ders./Linklater, Andrew/Devetak, Richard/Donnelly, Jack/Paterson, Matthew/Reus-Smit, Christian/True, Jacqui: Theories of International Relations (3. Aufl.), Basingstoke [u.a.], 55-83.
- Carbone, Maurizio* 2007: EBA, EU trade policy and the ACP. A tale of two North-South divides, in: Faber, Gerrit/Orbie, Jan (Hrsg.): European Union trade politics and development. 'Everything but Arms' unravelled, London/New York, 43-59.
- Carbone, Maurizio* 2008a: Mission Impossible: the European Union and policy coherence for development, in: Journal of European Integration 30 (3), 323-342.
- Carbone, Maurizio* 2008b: Better aid, less ownership: Multi-annual programming and the EU's development strategies in Africa, in: Journal of International Development 20 (2), 218-229.
- Clarke, Alice* 2007: An analysis of EU-ACP aid flows through the EDF from Lomé I to the Cotonou Agreement and proposals for the 10th and 11th EDFs, in: Bilal, Sannoussi/Grynberg, Roman (Hrsg.): Navigating new waters. A reader on ACP-EU trade relations (Vol. 1), London, 209-232.
- Colman, David* 2007: The Common Agricultural Policy, in: Artis, Mike/Nixson, Frederick (Hrsg.): The Economics of the European Union (4.Aufl.), Oxford/New York, 77-104.
- Conzelmann, Thomas* 2004: „Gutes Regieren“ in europäischen Farben? Zur Leitbildsteuerung der Europäischen Union in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Bauer, Patricia/Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Die Europäische Union – Marionette oder Regisseur? Festschrift für Ingeborg Trömmel (Forschungen zur Europäischen Integration Band 10), Wiesbaden, 287-312.
- Crawford, Gordon* 2007: The EU and democracy promotion in Africa. High on rhetoric, low on delivery?, in: Mold, Andrew (Hrsg.): EU development policy in a changing world. Challenges for the 21st century, Amsterdam, 169-197.

- Curran, Louise/Nilsson, Lars/Brew, Douglas* 2008: The Economic Partnership Agreements: rationale, misperceptions and non-trade aspects, in: *Development Policy Review* 26 (5), 529-553.
- Daugbjerg, Carsten/Swinbank, Alan* 2007: The politics of CAP reform: trade negotiations, institutional settings and blame avoidance, in: *Journal of Common Market Studies* 45 (1), 1-22.
- Davies, Rob* 2008: Bridging the divide: the SADC EPA, in: *Trade Negotiations Insights* 7 (4), 1-2 (http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_7-4.pdf, 10.2.09).
- Dearden, Stephen* 2007: The reform agenda of the EU's development policy (European Development Policy Study Group Discussion Paper 34), Manchester (<http://e-space.openrepository.com/e-space/bitstream/2173/7763/2/DP34.pdf>, 25.1.09).
- De la Rocha, Manuel* 2003: The Cotonou Agreement and its implications for the regional trade agenda in Eastern and Southern Africa (World Bank Policy Research Working Paper 3090), Washington (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/22/000094946_03070904012092/Rendered/PDF/multi0page.pdf, 5.2.09).
- Dialer, Doris* 2007: Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt. Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens, Frankfurt am Main.
- Duchêne, François* 1973: Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Kohnstamm, Max/Hager, Wolfgang (Hrsg.): *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?*, Frankfurt a.M., 11-35.
- ECDPM [European Centre for Development Policy Management]* 2007: Overview of Article 37 (4). Reviews of the EPA negotiations (Discussion Paper No. 81), Maastricht (www.ecdpm.org/dp81, 5.2.09).
- ECDPM [European Centre for Development Policy Management]* 2009: State of EPA negotiations in January 2009 (http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM_EN_090109_ECDPM_State-of-EPA-negotiations.pdf, 11.2.09).
- Elgström, Ole* 2000: Lomé and Post-Lomé: Assymetric negotiations and the impact of norms, in: *European Foreign Affairs Review* 5 (2), 175-195.
- Elgström, Ole/Pilegaard, Jess* 2008: Imposed coherence: negotiating Economic Partnership Agreements, in: *Journal of European Integration* 30 (3), 363-380.
- Ferdowsi, Mir* 1999: Die europäische Entwicklungspolitik – Eine retrospektive Betrachtung, in: Ders. (Hrsg.): *Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union (Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung Nr. 27/1999)*, München, 4-21 (http://www.gsi.uni-muenchen.de/lehreinheiten/le_ib/publikationen/arbeitspapier/ap27.pdf, 3.12.08).

- Folz, Rachel/Musekamp, Simon/Schieder, Siegfried* 2007: Solidarität durch Inklusion und Exklusion: Frankreich und Deutschland in der europäischen Entwicklungspolitik gegenüber den AKP-Staaten, Trier (<http://mwtest1.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Schieder/pubs/Schieder.pdf>, 24.9.08).
- Forwood, Genevra* 2001: The road to Cotonou: Negotiating a successor to Lomé, in: *Journal of Common Market Studies* 39 (3), 423-442.
- Frederiksen, Jonas/Rampa, Francesco* 2007: New EU Aidfor Trade Strategy: a window of opportunity, in: *Trade Negotiations Insights* 6 (8), 16-17 (http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_6-8.pdf, 13.2.09).
- Frenkler, Ulf/Harnisch, Sebastian/Kirste, Knut/Maull, Hanns W./Wallraf, Wolfram* 1997: Deutsche, amerikanische und japanische Außenpolitikstrategien 1985-1995: Eine vergleichende Untersuchung zu Zivilisierungsprozessen in der Triade (DFG-Projekt „Zivilmächte“. Schlussbericht und Ergebnisse), Trier.
- Fröhlich, Stefan* 2008: Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Gauttier, Pascal* 2004: Horizontal coherence and the external competences of the European Union, in: *European Law Journal* 10 (1), 23-41.
- Goodison, Paul* 2007a: EU trade policy & the future of Africa's trade relationship with the EU, in: *Review of African Political Economy* 34 (112), 247-266.
- Goodison, Paul* 2007b: What is the future for EU-Africa agricultural trade after CAP reform?, in: *Review of African Political Economy* 34 (112), 279-95.
- Gössl, Hans-Ulrich* 2008: EU trade policy and non-trade issues: the case of agricultural multifunctionality, in: *European Foreign Affairs Review* 13 (2), 211-227.
- Hadfield, Amelia* 2007: Janus advances? An analysis of EC development policy and the 2005 amended Cotonou Partnership Agreement, in: *European Foreign Affairs Review* 12 (1), 39-66.
- Harnisch, Sebastian* 2003: Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland*, Baden-Baden, 313-360.
- Hettne, Björn/Söderbaum, Fredrik* 2005: Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism, in: *European Foreign Affairs Review* 10 (4), 535-552.
- Hoebink, Paul* 2004: Evaluating Maastricht's triple C: The 'C' of coherence, in: Ders.: *The treaty of Maastricht and Europe's development co-operation*, Brüssel, 183-218.

- Hoebink, Paul* 2005: European development aid in transition, in: Babarinde, Olufemi/Faber, Gerrit: *The European Union and the Developing Countries*, Leiden/Boston, 127-153.
- Holland, Martin* 2002: *The European Union and the Third World* (The European Union series), Basingstoke [u.a.].
- Hurt, Stephen R.* 2003: Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and the ACP states and the end of the Lomé Convention, in: *Third World Quarterly* 24 (1), 161-176.
- Hyde-Price, Adrian* 2003: Interests, institutions and identities in the study of European foreign policy, in: Tonra, Ben/Christiansen, Thomas (Hrsg.): *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester/New York, 99-113.
- Hyde-Price, Adrian* 2006: 'Normative' power Europe: a realist critique, in: *Journal of European Public Policy* 13 (2), 217-234.
- Jones, Erik* 2006: Europe's market liberalization is a bad model for a global trade agenda, in: *Journal of European Public Policy* 13 (6), 943-957.
- Jopp, Mathias/Schlotter, Peter* 2007a: Die Europäische Union – ein kollektiver außenpolitischer Akteur? Theoretische Annäherung und Einführung, in: Dies. (Hrsg.): *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur* (Europäische Schriften 86), Berlin, 9-32.
- Jopp, Mathias/Schlotter, Peter* 2007b: Kollektive Außenpolitik – die Europäische Union als internationaler Akteur, in: Dies. (Hrsg.): *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur* (Europäische Schriften 86), Berlin, 381-396.
- Jupile, Joseph/Caporaso, James A.* 1998: States, agency, and rules: The European Union in global environmental politics, in: Rhodes, Carolyn (Hrsg.): *The European Union in the world community*, Boulder [u.a.], 213-229.
- Kappel, Robert* 1996: *Europäische Entwicklungspolitik im Wandel. Perspektiven der Kooperation zwischen der Europäischen Union und den AKP-Ländern*, Duisburg (INEF Report Heft 17/1996).
- Kappel, Robert* 1999: Die Entwicklungskooperation zwischen Europa und den AKP-Ferdowsi, Mir (Hrsg.): *Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union* (Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung Nr. 27/1999), München, 22-44 (http://www.gsi.uni-muenchen.de/lehreinheiten/le_ib/publikationen/arbeitspapier/ap27.pdf, 3.12.08).
- Keßler, Ulrike* 2007: 40 Jahre EU-Afrikapolitik – ein Rückblick, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Schmidt, Siegmund/Schukraft, Corina/Keßler, Ulrike/Gieg, Philip: *Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven*, Opladen [u.a.], 17-91.

- Keukeleire, Stephan/MacNaughtan, Jennifer* 2008: The foreign policy of the European Union, Basingstoke [u.a.].
- Kiguta, Peter* 2008: The EAC Interim Agreement: an overview, in: Trade Negotiations Insights 7 (2), 6 (http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_7-2.pdf, 10.2.09).
- Kingah, Stephen S.* 2006: The European Union's new Africa Strategy: grounds for cautious optimism, in: European Foreign Affairs Review 11 (4), 527-553.
- Kirste, Knut/Maull, Hanns W.* 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3 (2), 283-312.
- Kirste, Knut* 1998: Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte, Frankfurt a.M. [u.a.].
- Knapp, Simone* 2008: Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Institutionen, in: Freudenschuß-Reichl, Irene/Bayer, Kurt (Hrsg.): Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, Wien, 115-135.
- Kohnert, Dirk* 2008: EU-African economic relations: continuing dominance traded for aid? (GIGA Working Papers 82/2008), Hamburg (http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp82_kohnert.pdf, 18.2.09).
- Krause, Matthias/Drachenfels, Christian von* 2009: Kleptokratien verhindern, in: ZEIT online (<http://www.zeit.de/online/2009/06/staat-regulierung-infrastruktur-entwicklungslaender>, 15.2.09).
- Lister, Marjorie* 2007: European Development Policymaking: Globalisation and the Post-Lomé world, in: Mold, Andrew (Hrsg.): EU development policy in a changing world. Challenges for the 21st century, Amsterdam, 67-83.
- Manners, Ian* 2002: Normative power Europe: a contradiction in terms?, in: Journal of Common Market Studies 40 (2), 235-258.
- Manners, Ian* 2006: Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads, in: Journal of European Public Policy 13 (2), 182-199.
- Manners, Ian* 2008: The normative ethics of the European Union, in: International Affairs 84 (1), 45-60.
- Martenczuk, Bernd* 2000: From Lomé to Cotonou: The ACP-EC Partnership Agreement in a legal perspective, in: European Foreign Affairs Review 5 (4), 461-487.
- Matambalya, Francis/Wolf, Susanna* 2001: The Cotonou Agreement and the challenges of making the new EU-ACP trade regime WTO compatible, in: Journal of World Trade 35 (1), 123-144.

- Matthews, Alan* 2008: The European Union's Common Agricultural Policy and developing countries: the struggle for coherence, in: *Journal of European Integration* 30 (3), 381-399.
- Maull, Hanns W.* 2005: Europe and the new balance of global order, in: *International Affairs* 81 (4), 775-799.
- Maull, Hanns W.* 2006: The perils of NOT conceiving EU foreign policy as a civilizing project, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2006 (1), 164-172.
- Medick-Krakau, Monika* 1999: Außenpolitischer Wandel: Diskussionsstand – Erklärungsansätze – Zwischenergebnisse, in: Dies. (Hrsg.): *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 3-31.
- Meunier, Sophie/Nicolaïdis, Kalypso* 1999: Who speaks for Europe? The delegation of trade authority in the EU, in: *Journal of Common Market Studies* 37 (3), 477-501.
- Meunier, Sophie/Nicolaïdis, Kalypso* 2005: The European Union as a trade power, in: Hill, Christopher/Smith, Michael (Hrsg.): *International relations and the European Union*, Oxford/New York, 247-269.
- Meunier, Sophie/Nicolaïdis, Kalypso* 2006: The European Union as a conflicted trade power, in: *Journal of European Public Policy* 13 (6), 906-925.
- Meyn, Mareike* 2008: Economic Partnership Agreements: A 'historic step' towards a 'partnership of equals'?, in: *Development Policy Review* 26 (5), 515-528.
- Mold, Andrew* 2007: Between a rock and a hard place – whither EU development policy, in: Ders. (Hrsg.): *EU development policy in a changing world. Challenges for the 21st century*, Amsterdam, 237-269.
- Mwebeihha, Charles J.* 2004: Re-configuring the Spaghetti Bowl: Reflections on the issue of multi-memberships in regional trade agreements in Eastern and Southern Africa, in: *Legal Issues of Economic Integration* 31 (4), 243-256.
- Nedergaard, Peter* 2006: The 2003 reform of the Common Agricultural Policy: Against all odds or rational explanation?, in: *Journal of European Integration* 28 (3), 203-223.
- Nixson, Frederick* 2007: Aid, trade, and economic development: The EU and the developing world, in: Artis, Mike/Nixson, Frederick (Hrsg.): *The Economics of the European Union* (4.Aufl.), Oxford/New York, 322-353.
- Nuscheler, Franz* 2005: *Entwicklungspolitik*, Bonn (Schriftenreihe Band 488 Bundeszentrale für politische Bildung).
- Nuttall, Simon* 2005: Coherence and consistency, in: Hill, Christopher/Smith, Michael (Hrsg.): *International relations and the European Union*, Oxford/New York, 91-112.

- Ochieng, Cosmas M.O.* 2007: The EU-ACP Economic Partnership Agreements and the 'development question': constraints and opportunities posed by article XXIV and special and differential treatment provisions of the WTO, in: *Journal of International Economic Law* 10 (2), 363-395.
- ODI* [Overseas Development Institute] 1995: EU aid post-Maastricht: Fifteen into one? (Briefing Paper Nr.2/April 1995), London (<http://www.odi.org.uk/resources/odi-publications/briefing-papers/1995/2-eu-aid-post-maastricht.pdf>, 12.12.08).
- Orbie, Jan* 2006: Civilian Power Europe: Review of the original and current debates, in: *Cooperation and conflict* 41 (1), 123-128.
- Orbie, Jan* 2008: The European Union's role in world trade: harnessing globalisation, in: Ders. (Hrsg.): *Europe's global role. External policies of the European Union*, Aldershot [u.a.], 35-66.
- Orbie, Jan/Faber, Gerrit* 2007: 'Everything but Arms' or all about nothing?, in: Dies. (Hrsg.): *European Union trade politics and development. 'Everything but Arms' unravelled*, London/New York, 221-240.
- Orbie, Jan/Versluys, Helen* 2008: The European Union's international development policy: leading or benevolent?, in: *Orbie, Jan* (Hrsg.): *Europe's global role. External policies of the European Union*, Aldershot [u.a.], 67-90..
- Page, Sheila* 2006: Special and differential treatment or divide and rule? EU trade policy towards developing countries, in: *Saad, Majda Bne/Leen, Maura* (Hrsg.): *Trade, Aid and Development. Essays in Honour of Helen O'Neill*, Dublin, 116-134.
- Page, Sheila/Calì, Massimiliano/te Velde, Dirk W.* 2008: Development package at the WTO? What do developing countries want from the Doha round?, London (<http://www.odi.org.uk/iedg/publications/what-do-developing-countries-want-from-doha-17072008.pdf>, 31.1.09).
- Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang* 2005: Die EU in den internationalen Beziehungen, in: *Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelpfennig, Frank/Wagner, Wolfgang*: *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte (Studienschwerpunkte Politikwissenschaft)*, Paderborn [u.a.], 215-272.
- Petiteville, Franck* 2003: Exporting 'values'? EU external co-operation as a 'soft diplomacy', in: *Knodt, Michèle/Princen, Sebastiaan* (Hrsg.): *Understanding the European Union's external relations*, London/New York, 127-141.
- Reisen, Mirjam van* 1999: *Global Player Europe. Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union. Analyse, Kritik, Reformansätze*, Bonn.
- Reisen, Mirjam van* 2007: The enlarged European Union and the developing world: what future?, in: *Mold, Andrew* (Hrsg.): *EU development policy in a changing*

- world. Challenges for the 21st century, Amsterdam, 29-65.
- Reuters* 2007: Bruch mit Europa? Auf dem EU-Afrika-Gipfel kündigten afrikanische Staatschefs an, die geplanten Freihandelsabkommen nicht zu unterzeichnen, in: Zeit online (<http://www.zeit.de/online/2007/50/eu-afrika-gipfel-bruch>, 30.1.09).
- Rieger, Elmar* 2005: Agricultural policy, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford/New York, 161-190.
- Rosecrance, Richard* 1986: Der neue Handelsstaat. Herausforderungen für Politik und Wirtschaft, Frankfurt a.M.
- Rosecrance, Richard* 1993: Trading states in a new Concert of Europe, in: Haftendorn, Helga/Tuschhoff, Christian (Hrsg.): America and Europe in an Era of Change, Boulder [u.a.], 127-147.
- Scheipers, Sibylle/Sicurelli, Daniela* 2008: Empowering Africa: normative power in EU-Africa relations, in: Journal of European Public Policy 15 (4), 607-623.
- Schieder, Siegfried* 2006: Neuer Liberalismus, in: Ders./Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen (2. Aufl.), Opladen/Farmington Hills, 175-211.
- Schieder, Siegfried* 2008: Trade and development in EU-Africa Relations, in: Foreign Policy in Dialogue 8 (24), 19-28 (<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue24.pdf>, 27.9.08).
- Schmidt, Manfred G.* 2004: Wörterbuch zur Politik (2.Aufl.), Stuttgart.
- Schmidt, Siegmar* 2007: Die EU-Sicherheitspolitik gegenüber Südsahara-Afrika, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Schmidt, Siegmar/Schukraft, Corina/Keßler, Ulrike/Gieg, Philip: Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Opladen [u.a.], 93-126.
- Schmitz, Kathrin* 2005: Kontinuität und Innovation in den entwicklungspolitischen Beziehungen der Europäischen Union mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, Aachen (http://www.uni-bonn.de/~uholtz/lehmaterial/eu_akp_bez.pdf, 5.2.09).
- Schörnig, Niklas* 2006: Neorealismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen (2. Aufl.), Opladen/Farmington Hills, 65-92.
- Schrade, Christina* 1997: Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 4 (2), 255-294.
- Schroedter, Elisabeth* 2003: Zivilmacht Europa? – Illusionen und Chancen, in: Schlotter, Peter (Hrsg.): Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht Euro-

- pa“, Baden-Baden, 179-190.
- Schubert, Klaus* 2000: Auf dem Weg zu neuen Formen der Staatlichkeit und zu einer neuen Qualität in der Außenpolitik?, in: Ders./Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): Die Europäische Union als Akteur in der Weltpolitik, Opladen, 9-27.
- Schukraft, Corina* 2007: Die EU als afrikapolitischer Akteur – Akteursqualitäten und -kapazitäten, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Schmidt, Siegmund/Schukraft, Corina/Keßler, Ulrike/Gieg, Philip: Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Opladen [u.a.], 127-193.
- Seymour, Dan/Pincus, Jonathan* 2008: Human rights and economics: the conceptual framework for their complementarity, in: *Development Policy Review* 26 (4), 387-405.
- Sidiropoulos, Elizabeth/Chevallier, Romy* 2007: Bessere Regierungsführung gleich mehr Wachstum. Ein Weg für Afrika (KAS-Auslandinformation 9/07), 58-71 (http://www.kas.de/wf/doc/kas_11964-544-1-30.pdf, 31.1.09).
- Sjursen, Helene* 2006: The EU as a ‘normative’ power: how can this be?, in: *Journal of European Public Policy* 13 (2), 235-251.
- Smith, Karen E.* 2008: *European Union Foreign Policy in a changing world* (2. Aufl.), Cambridge.
- Smith, Michael E.* 2001: The quest for coherence: institutional dilemmas of external action from Maastricht to Amsterdam, in: Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne/Fligstein, Neil (Hrsg.): *The institutionalization of Europe*, Oxford, 171-193.
- Staack, Michael* 2000: *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn [u.a.].
- Stavridis, Stelios* 2001: Why the ‘Militarising’ of the European Union is strengthening the concept of a ‘Civilian Power Europe’ (European University Working Papers 17/2001), Florenz.
- Steiner, Silke* 2008: Entwicklungsländer in der WTO, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 41 (2), 336-354.
- Stevens, Christopher* 2008: Economic Partnership Agreements: What can we learn?, in: *New Political Economy* 13 (2), 211-223.
- Stokke, Olav* 2006: Coherence in policies towards developing countries: rationale, constraints and opportunities, in: Saad, Majda Bne/Leen, Maura (Hrsg.): *Trade, Aid and Development. Essays in Honour of Helen O'Neill*, Dublin, 54-76.
- Storey, Andy* 2006: Normative power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa, in: *Journal of Contemporary African Studies* 24 (3), 331-346.

- Tchitchi, Andrea* 2005: Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten im Wandel. Das Cotonou-Abkommen – eine Zwischenbilanz (Reihe Politikwissenschaften Band 78), München.
- Telò, Mario* 2001: Reconsiderations: Three scenarios, in: Ders. (Hrsg.): European Union and new regionalism, Aldershot [u.a.], 247-272.
- Thallinger, Gerhard* 2007: From apology to utopia: EU-ACP Economic Partnership Agreements oscillating between WTO conformity and sustainability, in: European Foreign Affairs Review 12 (4), 499-516.
- Toje, Asle* 2008: The European Union as a Small Power, or conceptualizing Europe's strategic actorness, in: Journal of European Integration 30 (2), 199-215.
- Tokarick, Stephen* 2008: Dispelling some misconceptions about agricultural trade liberalization, in: Journal of Economic Perspectives 22 (1), 199-216.
- UNECA* [United Nations Economic Commission for Africa] 2005: The economic and welfare impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements, in: Trade Negotiations Insights 4 (5), 4-5 (http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_4-5.pdf, 5.2.09).
- VENRO* [Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen] (Hrsg.) 2007: David gegen Goliath. Die entwicklungspolitische Kohärenz zukünftiger Freihandelsabkommen zwischen Afrika und der EU, Berlin/Bonn.
- Wagschal, Uwe* 1999: Statistik für Politikwissenschaftler (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), München/Wien.
- Walker, Aurelie* 2008: Integrating into world economy, in: Trade Negotiations Insights 7 (10), 14-15 (http://www.acp-eu-trade.org/library/files/tni_en_7-10.pdf, 15.2.09).
- Weiland, Heribert* 1998: More trade than aid – Perspectives for European development policies, Freiburg (<http://www.eusanz.org/pdf/conf98/Weiland.pdf>, 12.12.08).
- Woolcock, Stephen* 2005: Trade policy, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford/New York, 377-399.
- Wright, Stephen* 2005: Negotiating Economic Partnership Agreements: contexts and strategies, in: Babarinde, Olufemi/Faber, Gerrit (Hrsg.): The European Union and the Developing Countries, Leiden/Boston, 65-84.
- Young, Alasdair* 2003: What game? By which rules? Adaptation and flexibility in the EC's foreign economic policy, in: Knodt, Michèle/Princen, Sebastiaan (Hrsg.): Understanding the European Union's external relations, London/New York, 54-71.
- Youngs, Richard* 2004: Normative dynamics and strategic interests in the EU's external

identity, in: *Journal of Common Market Studies* 42 (2), 415-435.

Zafar, Ali 2007: The growing relationship between China and Sub-Saharan Africa: macroeconomic, trade, investment, and aid links, in: *The World Bank Research Observer* 22 (1), 103-130.

Verpflichtende Erklärung

Ich erkläre, dass ich die Arbeit selbständig und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln angefertigt habe und dass alle Stellen, die dem Wortlaut oder dem Sinne nach anderen Werken entnommen sind, durch Angabe der Quellen als Entlehnungen kenntlich gemacht worden sind.