

Partnerschaft, „Eignerschaft“, *Vormundschaft* ? Bekennnisse zu Partnerschaftlichkeit und „Ownership“ in der EZA der Europäischen Union

Bernhard Weidinger

Zusammenfassung

Die Europäische Union präsentiert ihre Entwicklungskooperation mit den AKP-Staaten gerne als „Modell partnerschaftlicher Nord-Süd-Zusammenarbeit“. Im Juni 2001 wurde in Cotonou/Benin das nunmehr fünfte „Partnerschaftsabkommen“ zwischen den beiden Staatengruppen unterzeichnet. Anhand dieses Abkommens versucht dieser Beitrag aufzuzeigen, inwiefern die vielbetonten Ansprüche auf „Partnerschaftlichkeit“ und - seit einigen Jahren mindestens ebenso inflationär gebraucht - der „Ownership“ (meist übersetzt mit „Eignerschaft“ oder Eigenverantwortung) der „Empfängerländer“ - was die Möglichkeiten der Anteilnahme an den Diskussions- und Entscheidungsprozessen anbelangt - gerechtfertigter Weise erhoben werden. Er gerät zu dem Schluss, dass diese hehren Ideale realiter eine äußerst mangelhafte Umsetzung finden. Diese Tatsache sucht man hinter einem rhetorischen Schleier zu verbergen, welcher dazu angetan ist, den Schein einer Partnerschaft zwischen Gleichgestellten zu wahren – bereits bei etwas genauerem Hinsehen jedoch werden die gewohnten Asymmetrien offenbar.

Einleitung

Bei der Untersuchung der Frage nach dem *partnerschaftlichen* Wesen von Entwicklungszusammenarbeit (EZA) drängt sich eine Auseinandersetzung mit den sogenannten „Lomé-Abkommen“ zwischen der EU einerseits und der Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raumes und im pazifischen Ozean (AKP) andererseits geradezu auf. 1975 wurde in der togolesischen Hauptstadt Lomé das erste von bislang fünf multilateralen Abkommen („Lomé I“) beschlossen. Wie bis dato auch alle Nachfolgeverträge erhielt es die offizielle Bezeichnung eines „Partnerschaftsabkommens“ verliehen. Darüber hinaus

firmit das Attribut „Modell für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit“ quasi als Untertitel, wie Äußerungen von EU-Seite glauben machen: *„Zwanzig Jahre nach seiner erstmaligen Unterzeichnung bleibt das Lomé-Abkommen das einzige konkrete Beispiel einer echten Nord-Süd-Partnerschaft“*, heißt es etwa in einem Kommissionsbericht von 1996 (nach Nuscheler 1997:4). Poul Nielson, Entwicklungskommissar der Union, vermeint im jüngsten, am 23. 6. 2000 unterzeichneten EU-AKP-Abkommen („Cotonou“) nicht nur *“a new framework for a true partnership between the two groups of countries”* zu erkennen, sondern überdies auch eine *“clear demonstration that [...] there is still room for a true and deep relationship between the North and the South”*. Das neue Abkommen markiere einen *“turning point on [...] the nature of the partnership”* (EC 2).¹

Aber nicht nur von Unionsseite wird der „Geist von Lomé“ eifrig beschworen. Auch KommentatorInnen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft finden lobende Worte für das Vertragswerk (wenngleich freilich auch die mit Fortdauer der Kooperation stetig zunehmende Kritik mittlerweile Bände füllt²). *„The ACP-EU Agreement with its principle of partnership and ownership remains an ideal co-operation agreement between developed and developing countries“*, heißt es etwa in einem Bericht von Eurostep (1996), einem Netzwerk europäischer entwicklungspolitischer NGOs. In zahlreichen Artikeln in Fachjournalen wird der Modellcharakter der Zusammenarbeit betont (vgl. z.B. Brigaldino 1994:26).

„Modellfall“ Lomé

Was aber macht diesen vielzitierten Modellcharakter aus? Für gewöhnlich werden folgende Elemente angeführt (nach Lingnau 1993:239f):

- *Der Vertragscharakter der Abkommen:* Rechte und Pflichten der Vertragsparteien werden für beide Seiten verbindlich festgelegt.

¹ Dass sich das Wesen der Lomé-Partnerschaft über die Jahrzehnte tatsächlich geändert hat – wenn auch in eine andere Richtung als von Nielson gemeint – zeigen Raffer/Singer (1996:88ff) unter der bezeichnenden Überschrift *„Lomé: From Contractuality to Conditionality“*. Hier soll jedoch weniger die historische Veränderung des partnerschaftlichen Charakters der Abkommen im Vordergrund stehen, sondern vielmehr der status quo.

² Als Beispiele fundiert-kritischer Stellungnahmen seien Raffer/Singer oder Kappel genannt.

- *Die Langzeit-Perspektive*: Die mehrjährige Laufzeit der einzelnen Abkommen (anfangs fünf, für das aktuelle Abkommen gar 20 Jahre) und die jeweils auf fünf Jahre hin vorgenommene Programmierung der zur Verfügung stehenden Geldmittel sollen eine berechenbare Zusammenarbeit gewährleisten und stellen, einem von der Kommission in Auftrag gegebenen Evaluierungsbericht zufolge, „*elements of which are unique in the donor community*“ (EC 1999: 56) dar.
- *Supranationalität*: Durch die Kooperation von Staatengruppen anstatt einzelner Staaten sollen „unlautere“ Eigeninteressen einzelner „Geberländer“ hintan gehalten werden.
- *Der breite Kooperationsansatz*: Die Zusammenarbeit beschränkt sich nicht auf „herkömmliche“ finanzielle und technische Hilfe, sondern umfasst u.a. auch Handelsbegünstigungen und die bei ihrer Einführung in den 70er Jahren als besonders revolutionär angesehenen Instrumente zur Kompensation von Exporterlösschwankungen der AKP-Länder, STABEX und SYSMIN.³
- *Die zentrale Bedeutung des Dialogs*: Das Aushandeln der Abkommen, die Planung und Umsetzung der Maßnahmen sowie alle weiteren Abläufe im Rahmen der Kooperation sollen nach den partnerschaftlichen Grundsätzen von Gemeinsamkeit und Gleichstellung erfolgen. Dazu wurden u.a. – als weiteres „*unique feature*“ (EC 1) – eine Reihe gemeinsamer, paritätisch besetzter Gremien als Foren des Dialogs geschaffen.

Freilich entzündet sich an jedem dieser Punkte auch heftige Kritik: Die Handelspräferenzen hätten die Position der AKP-Länder am Weltmarkt nicht verbessert, strukturelle Mängel seien unangetastet geblieben; die Instrumente zur Stabilisierung der Exporteinnahmen hätten diese ungünstigen Strukturen noch

³Die Systeme zur Stabilisierung von Exporterlösen für landwirtschaftliche Grundstoffe (STABEX) bzw. zur Stabilisierung mineralischer Exporterlöse (SYSMIN) wurden eingeführt, um AKP-Staaten auch im Falle eines Preisverfalls ihrer wichtigsten Ausfuhrrohprodukte mittels Ausgleichszahlungen halbwegs konstante Außenhandelseinkünfte zu gewährleisten.

verfestigt, und der Europäische Entwicklungsfonds⁴ (EEF) sei viel zu niedrig dotiert; schließlich die Fundamentalkritik, der Einführung jedes einzelnen Elementes der Zusammenarbeit lägen handfeste europäische Eigeninteressen zu Grunde. Im Mittelpunkt der folgenden Erörterungen soll jedoch die Frage stehen: Inwiefern hält der schon seit Lomé I erhobene und seither immer wieder bekräftigte Anspruch der „equality between partners“ (EC 1; EC 3, Artikel 57), sowie das EU-Bekenntnis zur verstärkten „Ownership“ der „Empfängerländer“ bei den gemeinsamen Entwicklungsbemühungen⁵ einer kritischen Überprüfung stand, was die konkreten Möglichkeiten beider Parteien auf Anteilnahme sowohl am Diskussionsprozess als auch (und vor allem) bei der Entscheidungsfindung betrifft? Das soll in der Folge anhand des aktuellen, im Juni 2000 beschlossenen Nachfolgerahmenabkommens zu Lomé IV – aufgrund seines Unterzeichnungsortes im westafrikanischen Benin als „Cotonou-Abkommen“ geläufig – untersucht werden, und zwar anhand der dortigen Regelungen für den „klassischen“ EZA-Bereich der finanziellen Kooperation („Programm- und Projekthilfe“).

Das Abkommen von Cotonou

In Cotonou kam es also zur Fortsetzung der bis dato 25-jährigen EU-AKP-Kooperation im Rahmen der Lomé-Verträge. Dem Abkommen gingen lange und zähe Verhandlungen voraus, bevor – nach einer Hauruck-Verhandlungsrunde noch im Februar 2000, als Lomé IV bereits ausgelaufen war – schlussendlich doch eine neue Vereinbarung verabschiedet werden konnte. Wenngleich diese auch mit einigen Neuerungen aufzuwarten hatte, waren heikle Punkte (wie Fragen der Handels- und der Rohstoffpolitik) lediglich Teillösungen zugeführt oder überhaupt auf später vertagt worden.⁶ Für die hier angestellte Analyse interessiert jedoch primär ein Teil, der, jenseits der großen Knackpunkte, im „technischen“ Anhang des Abkommens angesiedelt ist: Der Anhang „Durchführungs- und Verwaltungsverfahren“ (vgl. EC 3b).

⁴ Beim EEF handelt es sich um einen seitens der EU eigens für die Lomé-Kooperation eingerichteten Finanztopf, der sich aus gesonderten Beitragszahlungen der Mitgliedsstaaten der Union speist und also vom herkömmlichen Haushalt losgelöst existiert.

⁵ Dieses Bekenntnis findet sich explizit z.B. unter Punkt 11 der gemeinsamen Erklärung von Rat und Kommission (EC 5).

⁶ Zur Chronologie der Verhandlungen vgl. z.B. Weiland (2000) oder Werther-Pietsch (1999).

Das Prinzip der „Ownership“

Grundsätzlich wäre davon auszugehen, dass Cotonou eine erhebliche Aufwertung der Kompetenzen der AKP-Akteure in allen Phasen der Zusammenarbeit mit sich gebracht hat – wurde doch schon im Vorfeld von EU-Seite die Stärkung der „Eigenverantwortung“ (so die Übersetzung von „Ownership“ in der deutschen Fassung des Abkommens, vgl. EC 3b, Art. 2) der Partnerländer in ihrem Entwicklungsprozess als ausdrückliches Ziel definiert (vgl. EC 5). Dieses Bekenntnis fand schließlich unter den Artikeln 56 und 57 Eingang in das Abkommen:

„Die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung wird auf der Grundlage der von den AKP-Staaten auf nationaler und regionaler Ebene festgelegten Entwicklungszielen [sic!], -strategien und -prioritäten und in Einklang mit diesen durchgeführt. [...]. Ferner [...] ist die Zusammenarbeit Ausdruck einer Partnerschaft, die auf beiderseitigen Rechten und Pflichten beruht“ (EC 3b, Art. 56).

Die hervorgehobenen (B.W.) Formulierungen weisen den Weg zum Verständnis der EU-Auffassung von „Ownership“: Zwar soll der Wille der AKP-Staaten die Basis für sämtliche Aktivitäten im Rahmen der Cotonou-Vereinbarungen darstellen – doch bedeutet dies zum Einen auch accountability und zum Anderen eben nicht die alleinige Bestimmungsgewalt über die konkreten Inhalte und Maßnahmen der Zusammenarbeit mit der EU. Diese wiederum müssen allerdings mit den Vorstellungen des jeweiligen AKP-Landes zumindest kompatibel sein. Die Durchführung der Maßnahmen solle „in enger Kooperation“ von „gleichgestellten Partnern“ (ebd., Art. 57) vorstatten gehen.

Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, jedes AKP-Land möge über seinen Entwicklungsprozess „souverän“ (Art. 2), bzw. „in all sovereignty“ (die Formulierung der englischen Originalfassung scheint die Tragweite der Aussage adäquater wiederzugeben) bestimmen – nicht ohne die beschworene Souveränität im selben Atemzug durch die Auflage der „gebührende[n] Berücksichtigung“ der sogenannten „wesentlichen Elemente“ des Abkommens (vgl. ebd., Art. 9) zu relativieren: Die erste Vorkehrung um sicherzustellen, dass sich im Rahmen des Abkommens kein Land von Idealen wie Rechtsstaat-

lichkeit und Demokratie verabschieden kann, auf welche „der Westen“ den Anspruch der Definitionsmacht erhebt. Im Sinne der Verhinderung einer eventuell vom europäischen Vorbild abweichenden Entwicklung wirken auch die im Abkommen vorgesehenen Entscheidungsstrukturen und die Belegung der Mittelvergabe mit umfangreichen Konditionalitäten, wie im weiteren Verlauf aufgezeigt werden soll.

Die Kompetenzverteilung in der EU-AKP-Zusammenarbeit am Beispiel des Cotonou – Abkommens

Die Antworten auf die eventuell von der oben angeführten Cotonou-Textpassage aufgeworfenen Fragen, wie sich eine EZA *auf der Grundlage* der Empfänger-Wünsche in der Praxis gestalten soll und inwiefern im konkreten Fall tatsächlich zwei *gleichgestellte Partner* in Aktion treten, sind in den Anhängen (*Annexes*) des Abkommens zu suchen, wo die zuvor in recht abstrakter Weise deklarierten Prinzipien und Absichten in konkrete Entscheidungs- und Implementierungsabläufe umgewandelt werden. Dass allerdings selbst diese Ausführungen noch vieles offen lassen, liegt einerseits im Wesen eines Rahmenabkommens (welches noch einen gewissen Spielraum für die „PraktikerInnen“ der EZA lassen muss) begründet, ist andererseits aber auch auf den Zeitdruck beim Abschluss der Verhandlungen zurückzuführen, der die Vereinbarungen in vielen Bereichen in eher rudimentärem Zustand beließ.⁷ Aus vielen Formulierungen (Aufgaben werden „*in enger Zusammenarbeit mit*“ oder „*im Benehmen mit*“ wahrgenommen, Einwände werden „*berücksichtigt*“ oder es wird ihnen „*Rechnung getragen*“, Kompetenzen werden an erst zu schaffende Gremien ausgelagert) geht daher nicht eindeutig hervor, wem welche Rechte eingeräumt und welche Aufgaben zugedacht werden. Natürlich beeinträchtigt diese Unschärfe die Möglichkeit, allein durch Textanalyse einigermaßen fundierte Aussagen über den wahren Charakter der EU-AKP-Zusammenarbeit treffen zu können. Doch die Tatsache, dass der Anspruch der Partnerschaftlichkeit in erster Linie für das Abkommen (und nicht für die Art seiner konkreten Umsetzung) erhoben wird, macht den Text zum Gegenstand der Untersuchung. Zudem mag sich eine Auseinandersetzung mit der, soviel

⁷ Dies machte die Zusammenstellung eines „Kompendiums von Referenztexten“ nötig, welches das an manchen Stellen nicht über Intentionserklärungen hinausgehende Dokument sozusagen mit Fleisch und Blut füllen sollte.

sei vorweggenommen, von der EU perfektionierten „hohen Kunst partnerschaftlicher Rhetorik“ sogar als interessanter entpuppen als die triviale Frage nach der Existenz und Bestimmung eines dominierenden Parts in dieser Beziehung von „Gleichgestellten“.⁸

Auf zwei Ebenen soll nun dargestellt werden, wie die Kooperation zwischen der EU (vertreten durch die Kommission) und einem AKP-Staat auf dem Weg vom Rahmenabkommen zum fertigen Projekt gemäß den im Cotonou-Dokument aufgestellten Regelungen ablaufen sollte: Auf der Ebene der „Nationalen Programmierung“ sowie jener der „Projektdurchführung“.

Nationale Programmierung (vgl. EC 3b, Anhang IV, Kapitel 1)

Zu Beginn der jeweils fünfjährigen Laufzeit des EEF erfolgt eine für jedes AKP-Land gesondert vorgenommene Programmierung, welche in vier Schritten abläuft:

1) Ausarbeitung einer „*LÄNDERSPEZIFISCHEN FÖRDERSTRATEGIE*“ (LFS), welche eine Art Problem-, Bedarfs- und Bestandsanalyse (Woran krankt es? Woran mangelt es? Welche Kapazitäten sind vorhanden?) ebenso enthalten soll wie die Prioritäten, welche das Land in seinem Entwicklungsprozess setzen will, sowie die Strategien, um diesen Prozess zu befördern. Gemäß der Wichtigkeit von „Ownership“ gerade im entwicklungsstrategischen Bereich, welche EU-seitig immer wieder betont wird (vgl. z.B. EC 5), definiert das Abkommen die Entwicklung der LFS als Aufgabe des jeweiligen „Empfängerlandes“. Nichtsdestotrotz findet neben der AKP-Analyse auch jene der EU Eingang in die LFS: wo beide voneinander abweichen, „*wird dies festgehalten*“ (EC 3b, Art. 2).

2) Dann erfolgt die *MITTELZUWEISUNG*, d.h. es wird ein Richtbetrag festgesetzt, mit welchem das jeweilige Land im Fünfjahreszeitraum rechnen kann. Hierfür zeichnet freilich die EU in Alleinregie verantwortlich. Kriterien für die Bemessung des Betrags sind sowohl der Bedarf als auch – in Cotonou in

⁸ In Bezug auf die eventuelle Diskrepanz zwischen (vage formuliertem) Vertragsinhalt und der Praxis seiner Umsetzung sei hier lediglich noch angemerkt, dass „*the inequitable balance of power between the two parties has meant that in the past where precise provisi-*

dieser extremen Betonung neu – die Leistung („performance“) des jeweiligen Landes bei seinen Entwicklungsbemühungen. Während der Bedarf anhand von quantifizierten Sozial- und Wirtschaftsindikatoren noch annähernd objektiv messbar scheint (wenngleich die Berechnung derartiger Indikatoren eine hohe methodische Problematik aufweist und daher ihre Aussagekraft im Sinne einer „Bedarfserhebung“ gewiss zu hinterfragen ist), müssen im *performance*-Bereich verstärkt qualitative Maßstäbe angelegt werden. In vollem Bewusstsein dessen zeigt man sich im Abkommen sehr darauf bedacht, ausdrücklich zu erwähnen, dass die Leistung „objektiv und transparent“ (EC 3b, Art. 3) bewertet werde (während der Hinweis auf diese, wie man annehmen sollte, obligatorischen Prinzipien bei den Bedarfskriterien fehlt). Dieses Bekenntnis verkommt jedoch zur Floskel, wenn etwa die „*quality of dialogue with the Community in programming and implementation*“ (EC 4) ein Leistungskriterium darstellen soll. Es ist offenkundig, dass für derartige qualitative Kriterien niemals objektive Maßstäbe festgelegt werden können. Vielmehr eröffnen sie der EU einen Spielraum in der Bewertung der *performance* eines Staates, welcher ebensowenig mit dem angeblichen „Gleichheitscharakter“ der Zusammenarbeit in Einklang zu bringen ist, wie das Druckmittel, welches sich für die EU daraus ergibt: Denn an die Bewertung von Bedarf und Leistung ist nicht nur die Mittelzuweisung zu Beginn jeder EEF-Laufzeit, sondern auch die Berechtigung zum Fortbezug der Mittel geknüpft. Insofern erschiene Objektivität bei dieser Bewertung als Grundvoraussetzung, um von „Partnerschaft“ und „Gleichheit“ sprechen zu können.

3) Auf Grundlage der Mittelzuweisung erfolgt die Ausarbeitung eines *RICHTPROGRAMMS* zur Umsetzung der LSF, welches konkrete Maßnahmen ins Auge fassen und Angaben über die dafür zu veranschlagenden Mittel enthalten soll. Das AKP-Land unterbreitet der Gemeinschaft⁹ einen Entwurf, worauf hin ein Meinungs austausch stattfindet. An dessen Ende steht das endgülti-

ons of the framework agreement have been absent, EU interpretations and definitions have tended to prevail“ (Eurostep 1996).

⁹ Tatsächlich tritt hier genau genommen die Europäische *Gemeinschaft* - als erster Pfeiler der Europäischen *Union* - in Erscheinung: Sie ist es, welche seit dem Vertrag von Maastricht die Verfolgung einer gemeinsamen Entwicklungspolitik der Mitgliedsstaaten zu ihren Aufgaben zählt. Aus pragmatischen Gründen wird hier jedoch, wie allgemein üblich, auf den gängigeren *EU* - Begriff zurückgegriffen.

ge Richtprogramm, welches „*im gegenseitigen Einvernehmen*“ (EC 3b, Art. 4/3) der beiden Parteien verabschiedet und damit für beide bindend wird. Obwohl hier auf den ersten Blick partnerschaftlichen Prinzipien Genüge getan wird, dürfte außer Frage stehen, welcher der „Partner“ bei inhaltlichen Differenzen letztendlich eher zu Abstrichen bereit ist: Die Empfängerseite muss in aller Regel ein größeres – weil vitales – Konsensinteresse aufweisen.

4) Den letzten Schritt des nationalen Programmierungsvorgangs stellt die Festlegung des *ÜBERPRÜFUNGSVERFAHRENS* für LFS und Richtprogramm dar, im Rahmen dessen der Leiter der jeweiligen Länderdelegation der Europäischen Kommission und der *nationale Anweisungsbefugte*¹⁰ des AKP-Staates jährlich zu einer „*gemeinsamen Bewertung*“ (Art. 5/4) der bislang erzielten Ergebnisse gelangen sollen. Sollten letztere nicht den vorher fixierten Zielen entsprechen, oder sollte festgestellt werden, dass wichtige Rahmenbedingungen oder die Entwicklungsprioritäten des AKP-Landes sich geändert haben, ist eine Abänderung der LFS vorgesehen. Diese Flexibilität bedingt, dass die zugewiesenen Mittel nie für einen bestimmten Zweck „festgefroren“ sind, was grundsätzlich sinnvoll erscheint. Sie bedeutet aber auch, dass die Kommission an zwei Schnittstellen (nach den Halbzeit- und Endüberprüfungen der LSF und des Richtprogramms) die Mittelzuweisung „ändern“ kann - wiederum „*unter Berücksichtigung des jeweiligen Bedarfs und der jeweiligen Leistung des betreffenden AKP-Staates*“ (Art. 5/7). Hierin findet wiederum die „Ownership“-Auffassung der EU ihren Niederschlag, welche nicht nur Rechte impliziert, sondern auch Pflichten: „*The partner country must own and be accountable for its own policies*“ (EC 4). Die Frage, inwiefern die EU bei einer eventuellen Mittelkürzung willkürlich verfahren kann, ist erneut eng mit jener nach der Objektivität der Bewertungskriterien verbunden. Dass die Möglichkeit der Vorenthaltung bereits zugesagter Mittel einigen vielbeschw-

¹⁰ Ein *nationaler Anweisungsbefugter* wird von jedem AKP-Staat bestellt und ist dessen Vertreter bei allen Maßnahmen in dem jeweiligen Land, die aus EEF-Mitteln finanziert werden (vgl. EC 3b, Art. 35/1). Sein Pendant auf EU-Seite stellt der erwähnte *Leiter der Länderdelegationen* dar, welcher die Kommission lokal „*in allen Zuständigkeiten und bei allen Tätigkeiten*“ (ebd., Art. 36/1) vertritt.

Delegationsleiterinnen und weibliche Anweisungsbefugte scheinen dem deutschen Wortlaut des Abkommens nach nicht vorgesehen. Wie eine Erhebung per Internet ergibt, beträgt der Frauenanteil bei der Leitung der Länderdelegationen jedoch „beachtliche“ 9% (vgl. EC 7).

renen Prinzipien kaum entspricht, steht jedoch a priori fest.

Projektdurchführung¹¹ (vgl. EC 3b, Anhang IV, Kapitel 3)

Ist die nationale Programmierung erfolgt, geht es um die Implementierung konkreter Projekte und Programme, wobei die Kompetenzverteilung auf dieser Ebene weitgehend analog verläuft: Die Ausarbeitung der Vorschläge ist AKP-Aufgabe, die Überprüfung derselben erfolgt gemeinsam, die *Amen!* der Finanzierung werden von der EU-Seite gesprochen. Es lässt sich jedoch feststellen, dass rhetorische Bekenntnisse zur Gemeinsamkeit („*in enger Zusammenarbeit mit*“, „*im Benehmen mit*“, ...) auf dieser untersten Ebene der EU-AKP-Kooperation in den betreffenden Seiten des Abkommens an nahezu jeder Stelle auftauchen. Gemeinsames Vorgehen wird dort auch in Bereichen vorgesehen, für die anderswo (vgl. Art. 57) eigentlich eine klare Aufgabenteilung definiert wurde. Soll dieser *Gemeinsamkeitsfetischismus* über den nunmehr 25jährigen Prozess der Degeneration des ursprünglichen „Geistes von Lomé“ (vgl. dazu Raffer/Singer 1996:88-102) hinwegtäuschen? Indizien für die Richtigkeit dieser Vermutung finden sich relativ leicht:

So soll etwa die *AUSWAHL* aus den von unterschiedlichen AkteurInnen - von staatlichen Stellen, Organisationen der lokalen und ausländischen Zivilgesellschaft, von privaten Unternehmungen - vorgeschlagenen Projekten und Programmen im AKP-Land geschehen. Obwohl jedoch Artikel 57 das „*choosing*“ und „*preparing*“ der Pläne eindeutig als alleinige Aufgabe des Empfängerstaates ausweist, hätte es gemäß Artikel 35 „*in enger Zusammenarbeit mit dem Leiter der Delegation*“ zu erfolgen. Für die daran anschließende *PRÜFUNG* der eingereichten Pläne seien „*allgemeine Leitlinien und Kriterien*“ zwar erst vom paritätisch besetzten *AKP-EG-Ausschuss* (einem in Cotonou [Art. 83] u.a. zur Konkretisierung rudimentär gebliebener Vereinbarungen aus der Taufe gehobenen Gremium) zu entwickeln, vorab festgehalten wurde aber freilich bereits eines: nämlich dass die Prüfung *gemeinsam* erfolgen soll (Art.15). Angesichts der daran anschließenden Verfahrensweise dürfte es sich dabei in der Praxis für die AKP-VertreterInnen als rationell erweisen, ihre eigenverantwortlich erstellten Pläne durch den Kommissionsrepräsentanten

¹¹ Im Abkommen umfasst der Begriff der „Projektdurchführung“ den gesamten Projektzyklus, von der Ausarbeitung der Pläne bis hin zur Evaluierung der Ergebnisse.

bereits Brüssel-konform zurechtstutzen zu lassen.

Sobald es nämlich an die Finanzierung geht, wird das partnerschaftliche Gleis sukzessive verlassen: Die Ausarbeitung eines *FINANZIERUNGSVORSCHLAGES* sei zwar freilich wiederum in „*enger Zusammenarbeit*“ vorzunehmen, doch wird hierunter lediglich verstanden, dass „*den Bemerkungen der betreffenden AKP-Staaten Rechnung*“ getragen werden soll (Art.16). Die Vagheit dieser Formulierung kommt nicht von Ungefähr – wird doch der Vorschlag nach seiner Abfassung ohnehin „*dem beschlussfassenden Organ der Gemeinschaft* [in die-

sem Fall der zuständigen Generaldirektion der Kommission¹²] *zur Annahme vorgelegt*“ (ebd.). Spätestens ab hier liegt die alleinige Entscheidungsmacht in Brüssel, was die Bedeutung jeglicher vorangegangener Einflussnahme der Empfängerseite faktisch auf ein Minimum reduziert.

Cotonou wäre aber kein EU-AKP-Abkommen, wenn nicht trotzdem auch für die weitere Prozedur umfassende Beteiligungsmöglichkeiten der AKP-Staaten vorgesehen wären: Ihre Stellungnahmen zu Änderungen des Finanzierungsvorschlages müssten „*berücksichtigt*“ werden, im Falle einer gänzlichen Zurückweisung des Vorschlags können sie verlangen, von der Kommission „*gehört*“ zu werden (Art. 16/5). Freilich ist hiermit keinerlei reale Verbindlichkeit für die EU-Entscheidungsträger verbunden. Nach der etwaigen Anhörung fällt der endgültige *FINANZIERUNGSBESCHLUSS*, bzw. andernfalls die Entscheidung über die Ablehnung des Vorschlags, unilateral. Im Falle der Ablehnung wird angesichts des bereits angesprochenen Konsensinteresses der Empfängerseite in der Regel weiterverhandelt werden¹³ – mutmaßlich solange, bis ein mit der EU-Position konformer Vorschlag zur Beschlussfassung gebracht werden kann. Nach Unterzeichnung eines detaillierten Finanzierungsabkommens beginnen die EEF-Gelder sodann, dem betreffenden Lande zuzufließen. Während also die AKP-Staaten bei der Entscheidungsfindung über den Inhalt und den finanziellen Rahmen der Projekte und Programme eindeutig die

¹² Diese Information verdanke ich einem Interview vom 4. Mai 2001 mit Ursula Werther-Pietsch, der ehemaligen Leiterin des Referates für EU-Entwicklungspolitik im österreichischen Außenministerium und Autorin eines jüngst erschienenen Buches, welches sich detailliert mit dem Abkommen von Cotonou auseinandersetzt (Werther-Pietsch, Ursula. 2001. Strategie für Entwicklung auf Grundlage der Menschenrechte. Europäische Union: Entwicklungs- und Außenpolitik, Cotonou-Abkommen. Wien: Südwind).

¹³ Vgl. Fußnote 12.

zweite Geige spielen, soll das Prinzip der „Ownership“ bei deren *UMSETZUNG* (von der Ausschreibung eines Projekts bis hin zu seiner Evaluierung) wieder Niederschlag finden. Artikel 57 definiert es eindeutig als Aufgabe der AKP-Länder, „*die Projekte und Programme durchzuführen und zu verwalten*“ (EC 3b). Dies äußert sich darin, dass die/der nationale Anweisungsbefugte hierbei tatsächlich ein gewisses Maß an Autonomie genießt. Allerdings beschränken sich diese Freiheiten auf eher unwesentliche abwicklungstechnische Aufgaben, wie geringfügige technische Anpassungen oder die Vergabe von Unteraufträgen. Nichtsdestotrotz ist die Delegationsleitung von jedem eigenständig gesetzten Schritt zu unterrichten. Generell lässt sich feststellen, dass die weitgehend dezentralisierte Projektverwaltung die beiden HauptakteurInnen vor Ort tatsächlich zu enger Kooperation verpflichtet (gegenseitige Konsultationen und Berichterstattung, gemeinsame Übernahme von Aufgaben, usw.). Allerdings scheint die Delegationsleitung, vor allem in Fragen der Finanzgebarung, eine stark kontrollierende Funktion über ihren AKP-Widerpart auszuüben. Dass ersterer im Zuge der von der Kommission angestrebten Verwaltungsreform ihrer (EU-Terminologie) Außenhilfe¹⁴ deutlich erweiterte Kompetenzen zukommen sollen, dürfte diese Asymmetrie auf lokaler Ebene noch verstärken.

Partnerschaft oder Vormundschaft ?

Möchte man die Aufteilung der Kompetenzen im Rahmen der Cotonou-Kooperation gerafft darstellen, so lässt sich festhalten: Der eigentliche Aufgabenbereich der AKP-Staaten, in welchem der „Ownership“-Akzent spürbar werden soll, erschöpft sich in einer Vorschlags-, Vorbereitungs- und Vorselektionsfunktion, ergänzt durch gewisse Autorisierungen im Bereich der konkreten Projektumsetzung. Der Diskussion in paritätisch beschickten Gremien wird viel Raum gegeben. In der - ungeachtet allen vorangegangenen Dialogs - jedoch entscheidenden Frage, ob und wofür EEF-Mittel fließen, wird jedoch offensichtlich, dass das vielbeschworene Prinzip einer auf Gleichstellung basierenden Partnerschaft (Art. 57) irgendwo im Laufe seiner Operationalisierung verloren gegangen sein muss.

Auch wenn das Abkommen wirklich Bedacht nimmt, in keiner Phase der

¹⁴ Zu den Reformplänen vgl. EC 4 und EC 5.

Zusammenarbeit eine der beiden Parteien gänzlich vom Geschehen auszuschließen; auch wenn es für die AKP-Staaten tatsächlich umfassende Möglichkeiten vorsehen mag, sich mit ihren Anliegen einzubringen; auch wenn der EU nicht das Bemühen abgesprochen werden soll, den Schein der Partnerschaftlichkeit zu wahren: Letztlich schwebt über all den Diskussionen, der Pflege des Dialogs und den gegenseitigen Verbindlichkeiten vor allem der lapidare, unscheinbar am Ende des Artikels 57 prangende Satz: „Es ist Aufgabe der Gemeinschaft, die Finanzierungsbeschlüsse für die Projekte und Programme zu fassen“ (oder auch nicht), und führt die edlen Ansprüche ad absurdum.¹⁵ Die Betonung von Gemeinsamkeit und Gleichwertigkeit in der EU-AKP-Kooperation mag durchaus wohlgemeint sein und hebt sie zumindest oberflächlich von herkömmlichen „Geber-Empfänger“-Beziehungen ab. Angesichts der einseitigen Entscheidungsmacht in finanziellen Belangen offenbart sich jedoch nur allzu schnell der kosmetische Charakter der Partizipationsmechanismen. Der „Geist von Lomé“ verkommt so zu einem recht lauen Lüftchen.

Auch der oft hervorgehobene Umstand, dass die EU als Vertragspartner der AKP-Staaten selbst an ihre Zusagen gebunden und der Überprüfung ausgesetzt sei, ändert daran wenig. Vielmehr wirft ein Aspekt dieser wechselseitigen *accountability* – nämlich die Leistungsorientierung bei der Bemessung der Mittelzuweisungen (inklusive der Möglichkeit zu deren Suspendierung) – einen dunklen Schatten auf die Partnerschaftsrhetorik. Das Thema politischer Konditionalitäten und der Problematik ihrer Kompatibilität mit dem Anspruch einer Zusammenarbeit von Gleichgestellten konnte hier nicht ausführlich behandelt werden. Festgestellt sei jedoch, dass der von Raffer/Singer (1996) im

¹⁵ So unzureichend sich die Betonung von Gleichheit bzw. Gleichstellung auch in Finanzierungsangelegenheiten niederschlagen mag, so strikt wird das Prinzip anderswo gehandhabt: Die sogenannte „Rückübernahmeklausel“ (Art.13/5c) legt fest, dass sowohl EU- als auch AKP-Staaten sich verpflichten, ihre Staatsangehörigen, welche sich illegal(isiert)er Weise auf dem Territorium des anderen aufhalten, ohne weiteres „rück[zu]übernehmen“. Demonstrativ werden die Absichtserklärungen zur Betonung der Gleichstellung getrennt und in exakt dem selben Wortlaut formuliert. Ohne weiter auf den beispiellosen Zynismus einzugehen, der dem Inhalt dieser Passage anhaftet, sei festgehalten, dass die vielbetonte „equality“ hier plötzlich *buchstäblich* (im wahrsten Sinne des Wortes) gehandhabt wird, nichtsdestotrotz jedoch wieder den EU-Interessen konform. Es hat somit den Anschein, als käme im Rahmen der Cotonou-Kooperation anstatt eines einheitlichen Gleichheitsbegriffs jeweils derjenige zur Anwendung, welcher die Wahrung europäischer Interessen sicherstellt.

Bezug auf die AKP-EU-Verträge konstatierte Trend von der *Kontraktualität* (welche beidseitige Verbindlichkeit impliziert) zu einseitiger *Konditionalität* in Cotonou eine konsequente Fortführung fand. Abgesehen von der Richtung des Geldflusses kommt nirgendwo die Asymmetrie zwischen den Parteien deutlicher zum Ausdruck als in den *performance*-Kriterien, anhand derer der eine Partner vom anderen wie bei einem Bewerbungsgespräch (wobei Richtprogramme und Projektpläne den Charakter von Bewerbungsunterlagen annehmen) abgetastet wird. Ohne der EU das Bemühen um Objektivität absprechen zu wollen, ist diese bei einigen der vorgesehenen Bewertungskriterien schlichtweg unmöglich zu gewährleisten. Somit wurde das Lomé/Cotonou – Vertragswerk um einen Mechanismus ergänzt, welcher es dem gleicheren der beiden Partner de facto erlaubt, sich beim ersten Unlustgefühl von den gegebenen Verpflichtungen zurückzuziehen.¹⁶

Im Rahmen einer minimalistischen Auffassung von „Partnerschaftlichkeit“ ließe sich darauf verweisen, dass es theoretisch zumindest nicht möglich sein dürfte, im Einklang mit dem Abkommen Maßnahmen zu implementieren, die *im Widerspruch* zu den Vorstellungen stehen, die sich ein AKP-Staat von seiner „Entwicklung“ macht. Der „Geist von Cotonou“ bestünde so gesehen darin, dass nichts umgesetzt wird, was einer der beiden Seiten nicht genehm ist. Da in einem solchen Fall jedoch die Kooperation gar nicht erst zustande kommt, muss wieder die Frage gestellt werden, welche der Parteien es sich kurzfristig eher leisten kann, gänzlich auf die Zusammenarbeit zu verzichten. Es scheint auf der Hand zu liegen, dass realiter ausschließlich jene Maßnahmen Chance auf Umsetzung haben, die mit den angeblich gemeinsamen Idealen (welche sich teilweise auf einen eher *durchgesetzten* als *erlangten* Konsens stützen dürften)¹⁷, und den EU-seitig favorisierten Strategien kon-

¹⁶ Freilich sieht das Abkommen umfangreiche Konsultations- und Mediationsmaßnahmen vor, bevor es tatsächlich zu einer Suspendierung der Zusammenarbeit kommt. Angesichts der vollmundigen Ansprüche der EU und der fragwürdigen *performance*-Kriterien wiegt aber bereits die grundsätzliche Möglichkeit dieser Suspendierung schwer genug.

¹⁷ Ich beziehe mich auf die sogenannten „essentiellen Elemente“ des Abkommens, festgehalten in Art. 9. Während etwa Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Schutz von Grundfreiheiten darin Eingang finden, hat es der Hinweis „*The Parties recognise that the principles of the market economy [...] contribute to achieving the objectives of the partnership*“ (!) zwar nur unter die *weiteren Elemente des politischen Umfelds* (Art. 10)

form gehen. Die Maxime, jedes AKP-Land solle seinen Entwicklungsweg *in aller Souveränität* bestimmen, verkommt so zur Farce – und „Eigenverantwortung“ bedeutet vor diesem Hintergrund nicht, tun zu können, was man will, sondern zu wollen, was man darf.

Freilich ist der EU-Wunsch nach Kontrolle darüber, wofür das Geld ihrer BürgerInnen verwendet wird, verständlich – gerade angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit, wo allzu oft „Entwicklungshilfe“-Gelder in den vielzitierten „dunklen Kanälen“ korrupter und/oder autoritärer Regimes versickerten. Doch scheint es für die EU nicht nur aus Gründen ihrer eigenen Glaubwürdigkeit unerlässlich, die mit jedem Abkommen seit Lomé I (1975) fortgesetzte Pervertierung ihrer edlen Ansprüche auf eine Partnerschaft von Gleichgestellten zu beenden und stattdessen eine konsequentere Umsetzung des „Ownership“-Gedankens zu verfolgen – auch zum Preis eines gewissen, damit zwangsläufig einhergehenden Kontrollverlustes. Dafür, den klaffenden Spalt zwischen Rhetorik und Realität zu schließen, spricht nicht zuletzt auch die von Rat und Kommission selbst getätigte Feststellung, die *„Eigenverantwortung der Partnerländer bei ihrer jeweiligen Strategie“* sei *„der Schlüssel zum Erfolg der entwicklungspolitischen Maßnahmen“* (EC 5).

Bis dieser Erkenntnis nicht nur in unverbindlichen Stellungnahmen Ausdruck verliehen wird, sondern sie auch *bis in die Anhänge* der EU-AKP-Abkommen vordringt, bleibt als Fazit, Raffer/Singer zu zitieren: *„who pays the piper calls the tune“* (1996:94).

Abstract

The European Union usually presents its development cooperation with the ACP group of states as a model for North-South-cooperation based on “partnership”. In June 2001, the fifth “Partnership Agreement” between the two groups of countries was signed in Cotonou/Benin. Starting out from this document, this essay deals with the question whether the claims for “partnership” and, having been strongly emphasized by the EU for some years now, “ownership” of the “beneficiary states” can be regarded as justified, as for the possibilities of participation in the processes of dis-

geschafft, dürfte aber bei der Auswahl der verfolgten Entwicklungsstrategien nicht minder zum Tragen kommen.

cussion as well as of decision making. It arrives at the conclusion that putting these ideals into practise has failed altogether. This failure is attempted to be hidden behind a smoke screen of rhetoric - meant to keep the appearance of a “partnership of equals” – but revealing easily the familiar asymmetries.

Bibliographie

- Brigaldino, Glenn. 1994. Neue Konturen der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 20/1994, 26-37
- Kappel, Robert. 1999. Die entwicklungspolitischen Fehlleistungen des Kooperationsmodells von Lomé. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, Nr. 2/ 1999, 247-256
- Lingnau, Hildegard. 1993. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 9/1993, 239-241
- Nuscheler, Franz. 1997. Ende einer Partnerschaft? In: *der überblick*, Nr. 2/1997, 4-6
- Raffer, Kunibert; Singer, Hans Wolfgang. 1996. *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Co-operation*. Cheltenham/ Brookfield: Edward Elgar
- Weiland, Heribert. 2000. Von Lomé zu Cotonou: Das neue Abkommen zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Union. In: Hofmeier, Rolf; Jakobeit, Cord: *Afrika-Jahrbuch 1999. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara*. Opladen: Leske&Budrich, 48-57
- Werther-Pietsch, Ursula. 1999. EU-AKP-Verhandlungen – Wegweiser ins 21. Jahrhundert. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, Nr.4/1999, 437-444

Internetquellen (letzter Zugriff: 16. 11. 2001)

- European Commission (EC) 1. *The Lomé Agreement*, available via http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/lome_history_en.htm
- European Commission (EC) 2. Speech by Mr Poul Nielson, European Commissioner for Development Cooperation and Humanitarian Aid: ACP-EC Partnership Agreement Signing Ceremony, Cotonou, Benin, 23 June 2000, available via http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/index_en.htm
- European Commission (EC) 3. *The Cotonou Agreement: Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States and the European Community and its Member States*, Brussels, June 2000, available via http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/agreement_en.htm
- European Commission (EC) 3b. Deutsche Übersetzung des Cotonou-Abkommens, available via http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/agreement_de.htm
- European Commission (EC) 4. *The new ACP-EC Agreement. General Overview*, available via http://www.europa.eu.int/comm/development/cotonou/overview_en.htm
- European Commission (EC) 5. *The European Community's Development Policy - State-*

ment by the Council and the Commission, Brussels, 10 November 2000, available via
http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm

European Commission (EC) 6. *The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution*, Brussels (by Aidan Cox and Jenny Chapman, Overseas Development Institute, London), available via
http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/odi_report_en/index_en.htm

European Commission (EC) 7. External Relations / External Service Directory / Directory of Persons, available via

http://europa.eu.int/comm/external_relations/repdel/persons_en.cfm

Eurostep (1996). Partnership2000 – A Eurostep Approach, available via
<http://www.oneworld.org/eurostep/partner.htm#9>