ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft

Journal of Political Science

Marianne Kneuer
Carlo Masala (Hrsg.)
unter Mitarbeit von Sebastian Enskat

Sonderband 2014

Solidarität

Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff

Nomos

http://www.nomos-shop.de/21179

Die Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol) wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Manuel Fröhlich,
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte,
Universität Duisburg-Essen (geschäftsführend)

Prof. Dr. Stefan A. Schirm,
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Hans Vorländer,
Technische Universität Dresden

Sonderband 2014

http://www.nomos-shop.de/21179

Marianne Kneuer | Carlo Masala (Hrsg.)
unter Mitarbeit von Sebastian Enskat

Solidarität

Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff

Nomos

http://www.nomos-shop.de/21179

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0493-4 (Print)
ISBN 978-3-8452-4859-2 (ePDF)

Redaktion: Sebastian Enskat, Institut für Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr München, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg, E-Mail: sebastian.enskat@unibw.de

Dr. Ray Hebestreit, NRW School of Governance, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Lotharstraße 53, 47057 Duisburg, E-Mail: ray.hebestreit@uni-due.de

1. Auflage 2015
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

http://www.nomos-shop.de/21179

Inhalt

Marianne Kneuer und Carlo Masala
Politische Solidarität. Vermessung eines weiten und unerschlossenen Feldes 7

Nationale und vergleichende Perspektiven

Hermann-Josef Große Kracht
‚Die bedeutendste Entdeckung unserer Zeit' (Charles Gide)
Postliberale Solidaritätsdiskurse im Frankreich des 19. Jahrhunderts 29

Nils Arne Brockmann
Zivilgesellschaftliche Akteure als Generatoren demokratieförderlicher Solidarität – bloße Wunschvorstellung oder berechtigte Hoffnung? 51

Peter Hampe
Solidarität im deutschen Sozialstaat
Ein Versuch, das Ausmaß an Solidarität im historisch gewachsenen, komplexen System des deutschen Sozialstaats herauszuarbeiten 83

Europäische und internationale Perspektiven

Michèle Knodt, Anne Tews und Nadine Piefer
Formen der Solidarität in der Europäischen Union 107

Susanne Pernicka und Julia Hofmann
Ein soziales Europa?
Möglichkeiten und Grenzen transnationaler Solidarität von Gewerkschaften 133

Siegfried Schieder
Die Macht der Solidarität in den EU-Außenbeziehungen 163

Sven Morgen
Parlamentsvorbehalt und deutsche Bündnissolidarität in der NATO 197

Christoph Herrler
Solidarität und Klimawandel
Möglichkeiten und Grenzen individueller Solidarität in den Verursacherländern 229

Autorenverzeichnis 251

Duisburg, März 2015

Siegfried Schieder

Die Macht der Solidarität in den EU-Außenbeziehungen

Kurzfassung

Die Beziehungen der Europäischen Union (EU) zu den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) sind sowohl hinsichtlich der geographischen Reichweite als auch der Anzahl an Staaten und der Bereiche der Zusammenarbeit beispiellos. Warum unterhalten die EU und ihre Mitgliedstaaten besondere Beziehungen zu den AKP-Staaten und wie lassen sich die unterschiedlichen Positionen Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in den Verhandlungen über das Cotonou-Abkommen im Jahre 2000 erklären? Zum einen argumentiere ich, dass Solidarität ein zentrales Element von Sonderbeziehungen ist und als solches sowohl der konstitutiven Erklärung dieser Beziehungen dient als auch Auswirkungen auf staatliche Außenpolitikpräferenzen hat. Zum anderen wird gezeigt, dass Frankreich, Deutschland und Schweden ihre Positionen gegenüber den AKP-Staaten unter Bezugnahme auf solidarische Handlungsprinzipien der Bindung, der Bedürftigkeit und der Anstrengung rechtfertigen. Die unterschiedliche Gewichtung der solidarischen Handlungsprinzipien beim Zustandekommen des Cotonou-Abkommens erklärt, warum Frankreich sich für den Fortbestand der exklusiven EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft engagierte, während Deutschland und Schweden sich für eine inklusive EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft einsetzten.

ZPol (2014) Sonderband Solidarität, S. 163 – 195

Inhalt

1. Einleitung 164
2. Von Lomé zu Cotonou: Die Sonderbeziehungen der EU zur AKP-Staatengruppe 167
   a) Integrität der AKP-Staatengruppe 168
   b) Neugestaltung der Handelspräferenzen (EPAs) 169
   c) Dotierung und Budgetisierung des EEF 170
   d) Politischer Dialog und Sanktionen 170
3. Solidarität als konstitutives Element von Sonderbeziehungen 171
   a) Was ist Solidarität? 172
   b) Prämissen und solidarische Handlungsprinzipien 173
4. Die solidarische Handlungsstruktur in den EU-Außenbeziehungen: Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in der AKP-Politik 177
   a) Frankreich und der Fortbestand exklusiver Beziehung zu den AKP-Staaten 177
   b) Deutschland und die „Normalisierung" der Beziehungen zu den AKP-Staaten 180
   c) Schweden als skeptischer Newcomer in den Beziehungen zu den AKP-Staaten 183
5. Fazit 185
Anhang 195

1. Einleitung[1]

> „Development is at the heart of the external action of the EU. Together with other component of EU's external action development policy is about projecting political stability, economic prosperity and solidarity. It is thus a policy of values, but is also a policy of influence and interest" (Manservisi 2006: 5-6).

Seit 1975 ist die Europäische Union (damals Europäische Gemeinschaft) durch enge Beziehungen mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten-

1 Der Autor dankt den beiden anonymen Gutachterinnen und Gutachtern für die konstruktive Kritik an einer früheren Version dieses Beitrages. Mein Dank gilt auch Halima Akhrif, Sebastian Berg, Henning Horn, Lone Meffert und Corinna Weiler für technische Unterstützungsleistungen.

gruppe)[2] verbunden. Diese Beziehungen gelten gemeinhin als Sonderfall in der EU-Entwicklungspolitik. Denn die Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten haben völkerrechtlichen Charakter, die sich von der ursprünglichen Assoziierung überseeischer Länder und Hoheitsgebiete zu einer „unique contractual 'development partnership'" entwickelten (Pape 2013: 728; ausführlich Grilli 1994). Kernstück der Beziehungen zu den AKP-Staaten sind die Konventionen von Lomé (1975-2000) und Cotonou (2000-2020). Das Register dieser beispiellosen Kooperation reicht von gemeinsamen Institutionen über einen intensiven Politikdialog bis hin zu besonderen handelspolitischen und finanziellen Begünstigungen. Mit inzwischen 107 Staaten ist das Cotonou-Abkommen die umfassendste interregionale Vereinbarung zwischen zwei Staatengruppen weltweit.

Es sind vor allem zwei Entwicklungen, welche die Analyse der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft relevant erscheinen lässt, nämlich ihr bisheriger Fortbestand trotz zunehmender „donor fatigue" (Babarinde/Faber 2004: 32) und die Sonderstellung der AKP-Staatengruppe innerhalb der EU-Entwicklungspolitik (Flint 2009; Hurt 2003). Daran hat sich durch den Abschluss des Lomé-Folgeabkommens in Cotonou (Benin) im Jahre 2000 wenig geändert. Denn obwohl das Cotonou-Abkommen wichtige Neuerungen enthält – für den Handelsbereich sind sogenannte *Economic Partnership Agreements* (EPAs) vorgesehen, um die exklusiven Marktzugangspräferenzen für die AKP-Staaten in Einklang mit dem WTO-Handelsrecht zu bringen –, „all the features of Lomé have fundamentally been rolled over into the new Convention" (Forwood 2001: 438).

Ziel dieses Beitrages ist es, im mehrstufigen System der EU-Entwicklungspolitik die unterschiedlichen AKP-Politiken der EU-Mitgliedsstaaten in den Cotonou-Verhandlungen zu erklären, wobei der Fokus auf den nationalen AKP-Präferenzen Frankreichs, Deutschlands und Schwedens liegt. Für die Auswahl dieser EU-Mitgliedstaaten spricht erstens, dass in allen drei Ländern Entwicklungspolitik als eigenständige *policy* angesehen wird (Hoebink/Stokke 2005). Zweitens kommt hinzu, dass damit die Spannbreite an entwicklungspolitischen Vorstellungen in der EU abgebildet wird. Während Frankreich aufgrund seines kolonialen Erbes entwicklungspolitisch einen „regionalen" Ansatz verfolgt, favorisieren Deutschland und Schweden stärker einen „globalen" Ansatz von Entwicklungspolitik (Lehtinen/Simon 2012: 30). Drittens wurden Frankreich, Deutschland und Schweden aufgrund ihrer unterschiedlichen Präferenzen in den Verhandlungen über das Cotonou-Ab-

2 Die AKP-Staatengruppe wurde 1975 mit dem Georgetown-Abkommen geschaffen und umfasst inzwischen 79 Staaten. Kuba und Sudan haben das Cotonou-Abkommen nicht signiert. Südafrika zählt hingegen zu den Signatarstaaten des Cotonou-Abkommens, nimmt aber nicht an der finanziellen EU-AKP-Zusammenarbeit teil.

kommen ausgewählt. Während sich Frankreich in den Cotonou-Verhandlungen für eine exklusive EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft einsetzte, traten Deutschland und Schweden für eine „Normalisierung" der Sonderbeziehung zwischen der EU und den AKP-Staaten ein (Elgström 2005: 183; Carbone 2007: 35).

Aus der Perspektive rationalistischer Ansätze, welche die nationalen AKP-Politiken primär macht- oder interessengeleitet zu erklären versuchen, sind nicht nur der exklusive Fortbestand der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft, sondern auch die Varianz der AKP-Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten rätselhaft. Um die unterschiedliche Priorisierung der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft in den ausgewählten Ländern erklären zu können, greife ich auf zwei eng verbundene konstruktivistische Argumente zurück. Zum einen argumentiere ich, dass Solidarität – verstanden als eine besondere Form der Verbundenheit und wechselseitigen Verpflichtung – ein zentrales Element von Sonderbeziehungen ist und als solches sowohl der konstitutiven Erklärung dieser Beziehungen dient, als auch Auswirkungen auf staatliche Außenpolitikpräferenzen hat. Zum anderen wird gezeigt, dass Frankreich, Deutschland und Schweden ihre spezifischen Positionen gegenüber der AKP-Staatengruppe unter Bezugnahme auf solidarische Handlungsprinzipien begründen. Da es im Beitrag um die Frage nach dem unterschiedlich starken finanziellen und politischen Engagement für die AKP-Staatengruppe geht, reichen rationalistische Ansätze alleine nicht aus, um die konträren Positionen Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in den Cotonou-Verhandlungen zu erklären. Vielmehr bedarf es einer theoretischen Perspektive, die Solidarität in den Mittelpunkt stellt. Solidarische Handlungsprinzipien, mit denen die einzelnen EU-Mitgliedstaaten der AKP-Staatengruppe einen normativen Wert zuschreiben, erweisen sich als handlungsleitend, um die unterschiedliche Prioritätensetzung in der französischen, deutschen und schwedischen Cotonou-Politik zu erklären.

Die beiden Argumente führen drei Literaturstränge zusammen. Die Basis bildet das sozialkonstruktivistische Forschungsprogramm der Außenpolitikanalyse (Houghton 2007). Daneben bezieht der Beitrag aber auch die Literatur über die EU-Entwicklungspolitik mit ein (u. a. Brüne 2000; Carbone 2007; Schmidt 2002; Holland/Doidge 2012; Müller-Brandeck-Bocquet u. a. 2007; Van der Veen 2011). Schließlich knüpft der Artikel an die Diskussion über die Rolle von Normen und Werten in den EU-Außenbeziehungen an (u. a. Schimmelfennig/Sedelmeier 2005; Lucarelli/Manners 2006; Sjursen 2007; Börzel/Risse 2009). Insbesondere die Einsicht in die Unterscheidung zwischen universalistischen und partikulären Gemeinschaftsnormen wird hier aufgegriffen (Deitelhoff 2006, Sjursen 2007). Einerseits soll die relative Bedeutung von solidarischen Handlungsprinzipien bei der Begründung der privilegierten Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten untersucht wer-

den. Andererseits sollen auch die unterschiedlichen solidarischen Handlungsprinzipien in den Rechtfertigungsmustern nationaler Cotonou-Politiken aufgezeigt werden, um die motivationalen Gründe für oder gegen die Solidarität mit den AKP-Staaten zu erfassen.

Ich werde zunächst in Abschnitt 2 mit einer Darstellung der Sonderbeziehungen der EU zu den AKP-Staaten beginnen und dabei zeigen, dass Frankreich, Deutschland und Schweden in zentralen Fragen der Cotonou-Verhandlungen unterschiedliche Positionen vertreten haben. Die Verhandlungen der EU mit den AKP-Staaten und das Verhandlungsergebnis sind nicht Gegenstand der eigentlichen Analyse. In Abschnitt 3 wird dann das solidaritätstheoretische Argument systematisch entfaltet. Die empirische Anwendung dieses Ansatzes erfolgt in Abschnitt 4. Der Beitrag endet mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und einer kritischen Bewertung der theoretischen Implikationen des Erklärungsansatzes.

2. Von Lomé zu Cotonou: Die Sonderbeziehungen der EU zur AKP-Staatengruppe

Die Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten gelten gemeinhin als das Flaggschiff der EU-Außenbeziehungen (Carbone 2013: 743; Ravenhill 1985). Als sich im Jahre 1957 Frankreich, Italien, die Niederlande, Belgien, Luxemburg und Deutschland zur EWG zusammenschlossen, besaßen die ersten vier Länder noch Kolonien und andere überseeische Gebiete. Die vertragliche Grundlage der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft bildete zunächst die Abkommen von Yaoundé I und II aus den Jahren 1963-1969 und 1969-1975. Nach dem EG-Beitritt Großbritanniens im Februar 1975 wurde das erste von vier Lomé-Abkommen (1975-2000) geschlossen. Am 23. Juni 2000 unterzeichnete die EU dann mit 78 AKP-Staaten das Cotonou-Abkommen mit einer Laufzeit von 20 Jahren.[3]

Trotz zahlreicher Änderungen baut das Cotonou-Abkommen auf den „Geist von Lomé“ auf (Carbone 2013: 744). Im Mittelpunkt steht das vertragliche Ziel, die AKP-Staaten schrittweise in die Weltwirtschaft zu integrieren und damit die Armut einzudämmen und zu besiegen. Um dieses Ziel zu erreichen, konzentriert sich die EU in ihren Beziehungen zu den AKP-Staaten auf die Bereiche handelspolitische Zusammenarbeit, die Entwicklungszusammenarbeit und den politischen Dialog. Mit dem am 20. November 1996 vorgelegten Grünbuch der EU-Kommission begann der Konsultationsprozess über die Zukunft der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft im Rahmen des Cotonou-Abkommens (Europäische Kommission 1997).

3 Das Abkommen trat am 1. April 2003 in Kraft. Seitdem wurde das Cotonou-Abkommen alle fünf Jahre fortgeschrieben und an die aktuellen Entwicklungen angepasst (Van Reisen 2012).

Neben der grundsätzlichen Frage, ob die Sonderbeziehungen der EU zu den AKP-Staaten überhaupt Bestand haben sollten, bildeten die einseitigen Handelspräferenzen, die finanzielle Dotierung und Budgetisierung des EEF sowie der politische Dialog die zentralen Streitpunkte des Cotonou-Abkommens (Übersicht 1).

Übersicht 1: Frankreich, Deutschland und Schweden in der Cotonou-Politik

	Frankreich	Deutschland	Schweden
a) Integrität der AKP-Staatengruppe	Exklusiv (Keine Öffnung der AKP-Staatengruppe für andere LDCs)	Inklusiv (Auflösung der AKP-Staatengruppe und Öffnung für LDCs)	Inklusiv (Auflösung der AKP-Staatengruppe und Öffnung für LDCs)
b) Neugestaltung der Handelspräferenzen (EPAs)	Reziprozität, aber lange Übergangsfristen und begrenzte Liberalisierung	Reziprozität, aber umfassende Liberalisierung	Reziprozität, Allgemeines Präferenzsystem (APS) und umfassende Liberalisierung
c) Dotierung und Budgetisierung	Überdurchschnittlicher EEF-Anteil Keine Budgetisierung des EEF	Senkung des EEF-Anteils Keine Budgetisierung des EEF	Durchschnittlicher EEF-Anteil Budgetisierung des EEF
d) Politischer Dialog und Sanktionen	Politischer Dialog vor Sanktionen	Fallbezogene Sanktionen vor politischem Dialog	Sanktionen unter Verweis des Entwicklungsstandes

a) Integrität der AKP-Staatengruppe

Die Frage nach dem Fortbestand exklusiver Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten und die Öffnung um Nicht-AKP-Entwicklungsländer bildeten den Ausgangspunkt der Cotonou-Verhandlungen (Agence Europe, 29./30. Juni 1998). Die Lomé-Abkommen schlossen nämlich die ärmsten Länder (LDC) der Welt insbesondere in Asien aus. Eine reformierte AKP-Politik müsse folglich die Differenzierung zwischen zwei Gruppen von Entwicklungsländern überwinden und eine Öffnung für Nicht-AKP-Staaten ermöglichen.

Ein zentrales Ziel Frankreichs war die Erneuerung der Sonderstellung der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft (Forwood 2001: 428; Bretherton/Vogler 2006: 121). Paris sorgte sich nicht nur um den Erhalt der Geschlossenheit der AKP-Gruppe, sondern wandte sich auch gegen eine Öffnung für ärmere Länder in Asien (Josselin 1997: 54). Dagegen sprachen sich Schweden und Deutschland für eine Erweiterung des Abkommens um die asiatischen LDCs aus, die bislang von den Privilegien der AKP-Staaten ausgeschlossen waren (Agence Europe, 1./2. Dezember 1997). Obwohl die Bedeutung der AKP-Staatengruppe in der europäischen Ent-

wicklungspolitik zurückging,[4] blieb deren Sonderstellung im Cotonou-Abkommen erhalten.

b) Neugestaltung der Handelspräferenzen (EPAs)

Mit den Lomé-Verträgen gewährte die EU den AKP-Staaten einseitige Zollpräferenzen, obwohl die handelspolitische Privilegierung der AKP-Staaten von Anfang an umstritten war (Stevens 2000: 228). In den Cotonou-Verhandlungen verlangte die EU erstmals eine WTO-konforme Handelsregelung auf der Basis von gegenseitigem Marktzugang. Gleichzeitig beantragte die EU bei der WTO eine Ausnahmegenehmigung (*waiver*), die sicherstellte, dass die AKP-Staaten bis 2007 weiter in den Genuss einseitiger Zollpräferenzen kommen (Bilal/Grynberg 2007). Darüber hinaus wurden den AKP-Staaten von der EU zugesagt, Nachteile der Liberalisierung auszugleichen.[5] Seit 2002 laufen die Gespräche zwischen der EU und den AKP-Staaten bezüglich der Aushandlung von WTO-kompatibler EPAs (Schmieg 2013).

Konnte Frankreich die handelspolitischen Privilegien der AKP-Staatengruppe in der Uruguay-Runde noch gemeinsam mit Großbritannien verteidigen (Lister 1997: 115), so machte sich Paris in den Cotonou-Verhandlungen für Ausnahmefristen bei der Abschaffung der bisherigen AKP-Handelspräferenzen stark (Posthumus 1998: 2). Die Schaffung von umfassenden regionalen EPAs trug Frankreich deshalb mit, weil durch die interne Differenzierung die Integrität der AKP-Gruppe nach außen gewahrt werden konnte. Paris konnte damit verhindern, dass die AKP-Staaten auf das deutlich ungünstigere Niveau des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) zurückfallen würden, welches allen Entwicklungsländern gewährt wird (Josselin 1997: 51). Deutschland unterstützte Frankreich in der Frage der Handelsreziprozität (Forwood 2001: 428). Bei den EPA-Verhandlungen sprach sich Deutschland – ähnlich wie Schweden – jedoch für eine komplette Liberalisierung des Handels mit den AKP-Staaten aus und befürwortete, dass die sogenannten Singapur-Themen mit verhandelt werden.[6] Zudem drängte Schweden in den Verhandlungen auf die Angleichung der AKP-Handelspräferenzen an das APS, wobei dem individuellen Ent-

4 Für die EU-Mitgliedstaaten wurde erstens der Handel mit den BRICS-Staaten bedeutsamer. Zweitens kam es im Zuge der Transformation in Mittel- und Osteuropa zu einer Umlenkung von Hilfsgeldern aus dem Süden zu den Staaten des ehemaligen Ostblocks (Schieder u. a. 2011).

5 So verständigte sich der Rat der EU im Februar 2001 mit der „*Everything-but-arms*"-Initiative (EBA) über den vollständigen Abbau von Zöllen und Handelsbeschränkungen für alle Exporte der LDCs auf den europäischen Märkten (Faber/Orbie 2009).

6 Interview, Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU, Brüssel, 5.12.2007; Interview, Ständige Vertretung Schwedens bei der EU, Brüssel, 26.11.2007. Die Transkripte der Interviews werden dem interessierten Leser auf Wunsch zugänglich gemacht.

wicklungsstand der jeweiligen Staaten Rechnung getragen werden sollte (Agence Europe, 6. Juni 1998).

c) Dotierung und Budgetisierung des EEF

Über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) stellt die EU den AKP-Staaten einen exklusiven Zugang zu finanziellen Mitteln bereit (Wolf/Spoden 2000). Der EEF ist mit einem Schenkungsanteil von rund 90 Prozent nicht nur hoch subventioniert, sondern die AKP-Entwicklungshilfe hat sich seit der Errichtung des EEF im Jahr 1959 von umgerechnet 569,4 Mio. ECU (1959-1964) auf insgesamt 31,6 Mrd. Euro (2014-2020) erhöht (Tabelle 1).

Frankreich trägt seit jeher einen überproportionalen Anteil am EEF. Auch in den Verhandlungen zum internen Finanzierungsabkommen von Cotonou (9. EEF) hat Paris einen weitgehend stabilen Verteilungsschlüssel akzeptiert (24,3 Prozent), um die Mittelausstattung des Fonds nicht zu gefährden (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2000: 9). Eine EEF-Budgetisierung hat Frankreich hingegen bislang abgelehnt, obwohl es dadurch seinen EEF-Anteil verringern könnte. Deutschland sprach sich hingegen für ein Einfrieren des EEF aus (Molt 2006: 70). An einer EEF-Budgetisierung zeigte Deutschland lange kein Interesse, auch weil dies zu einer erheblichen Steigerung der finanziellen Leistungen führen würde. Schweden zahlt hingegen einen proportional gleich hohen finanziellen Betrag in den EEF wie in den EU-Haushalt ein (2,7 Prozent), weshalb es in den Cotonou-Verhandlungen die Überführung des EEF in den EU-Haushalt forderte.[7]

d) Politischer Dialog und Sanktionen

Im Lomé-IV-Abkommen (1990-2000) wurde erstmals ein Zusammenhang zwischen der Achtung der Menschenrechte und Entwicklungshilfe hergestellt (Grilli 1994: 101). Im Zuge der Überprüfung des Lomé-IV-Abkommens wurden die Menschenrechte, die Demokratie und die Rechtstaatlichkeit als „wesentliche Elemente" der Kooperation mit den AKP-Staaten verankert (Crawford 2000: 90-127). Aufgrund massiver Gegenwehr seitens der AKP-Staaten wurde „Good Governance" in

7 Interview, Ständige Vertretung Schwedens bei der EU, Brüssel, 26.11.2007.

Cotonou nicht als wesentliches, sondern nur als „fundamentales“ Element eingeführt, was eine Sanktionierung von Verstößen deutlich erschwert (Zanger 2000).[8]

Obwohl die EU-Mitgliedstaaten für eine stärkere Konditionalisierung eintraten, gab es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob auf nicht-konformes Handeln mit Sanktionen oder mit politischem Dialog reagiert werden sollte. Frankreich favorisierte ein kooperatives Vorgehen, welches auf politischen Dialog statt auf Sanktionen setzte (Pippan 2002: 356). Deutschland befürwortete dagegen eine fallgezogene Anwendung von Sanktionen bei Verstößen gegen die Konditionalitäten (Deutsche Bundesregierung 1997: 5ff.). Auch Schweden war grundsätzlich ein Befürworter der Stärkung des politischen Dialoges, unterstützte dann aber die Festschreibung von Sanktionsklauseln. Eine Anwendung der Artikel 96 und 97 des Cotonou-Abkommens sollte aus Sicht der schwedischen Regierung allerdings auch den Entwicklungsstand des jeweiligen AKP-Staates berücksichtigen (Persson/Klingvall 2001: 28).

3. Solidarität als konstitutives Element von Sonderbeziehungen

Obwohl der Bestand der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft gemeinhin mit geopolitischen und ökonomischen Interessen der Mitgliedstaaten in Verbindung gebracht wird, haben gängige Theorien der europäischen Integration und der internationalen Beziehungen bisher keine überzeugende Erklärung für die unterschiedliche Prioritätensetzung der EU-Mitgliedstaaten in den Cotonou-Verhandlungen anbieten können. Vielmehr hat die bisherige Forschung gezeigt, dass weder der Rekurs auf die Kategorien Macht und Sicherheit (paradigmatisch für realistische Erklärungsversuche) oder ökonomische Interessen (paradigmatisch für den ökonomischen Liberalismus) geeignet ist, um den Fortbestand der EU-AKP-Sonderbeziehungen sowie die divergierenden Präferenzen in den Cotonou-Verhandlungen zu erklären (Ravenhill 1985; Claeys 2004; Carbone 2007). „If the African continent remains a priority in EC development, it is more for historical and humanitarian reason than for the protection of European security or economic interests considered to be vital“, so Grilli (1994: 345).

8 Das Cotonou-Abkommen sieht in Artikel 8 einen politischen Dialog im Falle von Missbrauchsfällen und Vertragsverletzungen vor. Dieser institutionalisierte Dialog ist die Vorstufe zu den Konsultationen, die nach Artikel 96 (Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatsprinzip) und 97 (Korruption) bis zur Suspendierung eines Partners bzw. der Hilfsgelder führen können (Beck/Conzelmann 2004: 321). Bei der Revision des Abkommens 2005 und 2010 wurde die politische Dimension u. a. durch das Einfügen von Nichtverbreitungs- und Anti-Terrorismusklauseln gestärkt (Pape 2013: 738).

Die nachfolgenden Ausführungen stellen deshalb auf das Konzept der Solidarität ab. Trotz der großen Bedeutung, die dem Konzept der Solidarität etwa in der soziologischen und innenpolitischen Diskussion beigemessen wird, gibt es bislang wenige Untersuchungen, die Solidarität in der EU-Außenpolitikforschung in den Blick nehmen (Jileva 2004; Bergman 2007; Schieder 2009; Weber 2007; Schieder u. a. 2011; Schieder 2014). Dabei stellt Solidarität die gängigen Annahmen über Rationalität nicht grundsätzlich in Frage, sondern wird als konstitutives Element herangezogen, um bestehende Lücken rationalistischer Erklärungsansätze zu füllen. Mit der Einführung der Kategorie Solidarität ist die Hoffnung verbunden, der „Norm-versus-Interessen"-Dichotomie (Diez 2005: 624) zu entgehen, zumal „Solidarität der Absicht nach eine Beimengung erwünschter Folgen auch für den enthält, der sie übt, und nicht alleine den unmittelbar Begünstigten zugutekommt" (Offe 2004: 40).

a) Was ist Solidarität?

Obwohl im Zuge der konstruktivistischen Wende ein starker Akzent auf die Rolle von Normen und Werten gelegt wurde (u. a. Wendt 1999; Risse 2003; Christiansen u. a. 2001), hat sich die konstruktivistische Forschung bislang wenig damit beschäftigt, dass es unterschiedliche Typen von Normen gibt.[9] Im Unterschied zu universell geteilten moralischen Normen sind partikuläre Normen und Werte wie Solidaritätspflichten in der Forschung vernachlässigt worden (Schieder u. a. 2011; Harnisch u. a. 2009). Dies hat nicht nur damit zu tun, dass Solidarität ein ambivalenter Begriff ist (Stjernø 2005), sondern auch, dass „Solidarität als ein moralisches Phänomen der unmittelbaren, exakten Beobachtung nicht zugänglich [ist], vor allem nicht der Messung" (Durkheim 1988: 111).

Während Durkheim als sichtbares Symbol das Recht wählt, untersuche ich in diesem Beitrag außenpolitische Solidarität über Handlungsprinzipien. Ausgehend von der soziologischen und anthropologischen Literatur über soziale Solidarität und der Gabentheorie (Mauss 1990; Adloff/Mau 2005; Komter 2005), definiere ich Solidarität als einen Zusammenhang zwischen Individuen, gesellschaftlichen Gruppen oder Staaten, der sich durch eine „besondere Form der Verbundenheit und wechselseitiger Verpflichtung auszeichnet" (Mau 2005: 247). Drei über den deskriptiven

9 Die Ausdifferenzierung von Normen ist wichtig, „because it allows us to highlight that some norms can be universally shared whereas this is not necessarily the case with all norms. While the concept of values is connected to the characteristic of a specific community and to the identity of the members of that community, moral norms or rights are universal in the sense that they can be generalized and accepted by all in a free and open debate" (Riddervold/Sjursen 2006: 84).

Kern des Begriffes hinausgehende Bedingungen sind entscheidend, um Solidarität von anderen normativen Begriffen abzugrenzen (Bayertz 1998: 12 f.).

Erstens sind Solidaritätskontexte nicht objektiv gegeben, sondern sie werden von den verbundenen Akteuren als solche für bedeutsam gehalten (Bergman 2007). Zweitens äußert sich der für den Solidaritätsbegriff typische Verbundenheits- und Verpflichtungscharakter in erwartungssicheren Formen der Hilfe. Dies kann einerseits durch den Transfer von materiellen Ressourcen erfolgen (Offe 2004: 35). Hilfe kann andererseits aber auch die Verhaltensbeschränkungen von Akteuren betreffen. Die geleistete Hilfe muss dabei nicht gänzlich selbstlos motiviert sein. Sie muss vielmehr als Beitrag zu einem gemeinsamen Ziel verstanden und mit der Erwartung verbunden werden, im Bedarfsfall selbst materielle wie immaterielle Unterstützung zu erfahren (Mau 2005). Drittens werden bei Solidaritätszusammenhängen auch die Legitimation der Gemeinschaft und deren spezifischen Ziele unterstellt.[10] Hilfe und Unterstützung werden im Bewusstsein erbracht, dass damit berechtigte Anliegen der Gruppenmitglieder gewahrt und durchgesetzt werden (Karagiannis 2007: 156). Die Eigenart von Solidarität besteht darin, dass nicht individuelle Interessen und Handlungsziele als die entscheidenden Parameter sozialer Kooperation auftreten, „sondern die spezifische Verbundenheit und Verpflichtung eine Zurückstellung von Eigeninteressen zugunsten kollektiver Ziele nahe legt“ (Mau 2005: 247). Nur Akteure, die sich in besonderer Weise aneinander gebunden fühlen, bringen solidarische Kooperationsformen hervor (Offe 2004: 119).

b) Prämissen und solidarische Handlungsprinzipien

Da Solidarität als außenpolitisches Begründungsmuster alles andere als selbstverständlich ist, werden nachfolgend drei Annahmen formuliert, um die Plausibilität eines solidaritätstheoretischen Erklärungsansatzes aufzuzeigen. Während ich die ersten beiden Annahmen lediglich unter Bezugnahme auf die Literatur kurz begründe, wird die dritte Prämisse näher spezifiziert und am Beispiel der Positionen Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in den Cotonou-Verhandlungen empirisch untersucht.

10 Gemeinschaftliche Zusammenhänge kommen dort vor, wo Akteure als Mitglieder einer durch ein gemeinsames Ethos verbundenen Gruppe ein Zugehörigkeitsgefühl entwickelt haben (Miller 1999: 67-73). Im Unterschied zu Gerechtigkeit meint Solidarität „eine von Gefühlen der Verbundenheit getragene Parteilichkeit“ (Bayertz 1998: 49 f.). Solidarität ist deshalb auch keine unparteiische Moral, die gegenüber allen anderen gilt, sondern „Verpflichtungen zu solidarischem Handeln entstehen aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Gruppe und beschränken sich auf diese“ (Beckert u. a. 2005 b: 9).

(1) Der moderne Nationalstaat gilt gemeinhin als der zentrale Raum, in dem sich ein institutionalisierter Solidaritätszusammenhang zwischen den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern entwickeln konnte (Renan 1995; Anderson 1983). Er bietet seinen „Insassen" physischen Schutz und soziale Sicherheit, fordert im Gegenzug aber auch eine Akzeptanz sozialer Verpflichtungen (Beckert u. a. 2005: 11). Ohne den Einfluss eigennütziger Motive zu bestreiten, lassen sich moderne (Wohlfahrt-)Staaten immer auch als moralische Einrichtungen der Anerkennung solidarischer Handlungsprinzipien begreifen (Mau 2005; grundlegend Marshall 1992).

(2) Während solidarisches Geben und Nehmen innerhalb von staatlich verfassten Gesellschaften schon lange ein Thema ist, ist es eher selten in theoretischen Untersuchungen der Beziehungen zwischen Staaten analysiert worden. Dies gilt insbesondere für Beziehungen zwischen ärmeren und reicheren Staaten. „Foreign assistance does at the global level what welfare institutions do at the domestic level", so Doty (1996: 129; ausführlicher Noël/Thérien 1995; Lumsdaine 1993; Hattori 2003). Historisch betrachtet, haben vor allem drei Faktoren zur Institutionalisierung solidarischen Gebens jenseits des Nationalstaates beigetragen:

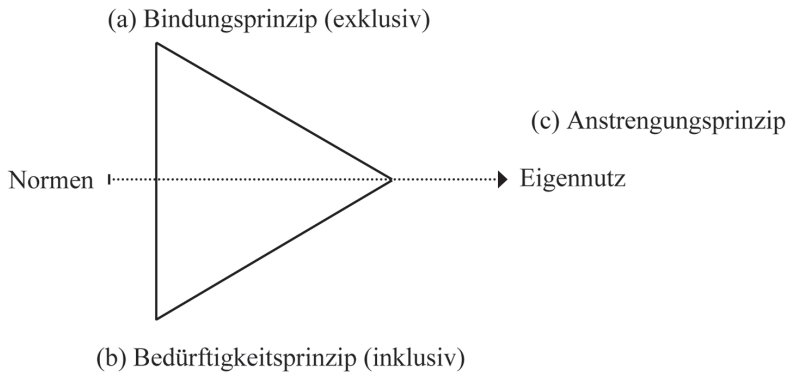
> „First, democratic values of universality and equality, and the rights associated with these, celebrate the basic process of identification between people. From this derives, second, a sense of obligation. Because 'the other' is not foreign, his/her fate triggers responsibility. People – the members of one's human community – are the repository of everyone's rights. Third, the spread and embrace of the values and rights of universality and equality, by recognizing individuals in their variety as members of one world, provide tools to build a case for the rights of all and, consequently, to fight for improved inclusion" (Coicaud/Wheeler 2008: 4).

Mit der Ausweitung von Solidarität geht allerdings auch eine „Verdünnung" der internationalen Hilfeleistung einher (Brunkhorst 2005). Indem sich Solidarität ausdehnt, wird sie abgeschwächt. Hinzu kommt, dass Regierungen nicht immer als Verteidiger von universellen Werten und Rechten auftreten. Vielmehr nehmen Regierungen oftmals eine selektive Rolle bei der Projektion von Solidarität jenseits eigener nationalstaatlicher Grenzen ein. Stellt man in Rechnung, dass sich der Kreis der Gemeinschaft unter dem Einfluss universeller Werte und Rechte ausdehnt, so führt eine Ausweitung der demokratischen Solidarität dazu, traditionellen Verbundenheitsformen wie Nähe eine erneute Bedeutung zukommen zu lassen (Coicaud/Wheeler 2008: 5). Rorty (1989: 191) bemerkte, „that the sense of solidarity is strongest when those with whom solidarity is expressed are thought of as 'one of us', where 'us' means something smaller and more local than human race".

(3) Da die Begrenzungseffekte von Solidarität sich auf der internationalen Ebene am deutlichsten zeigen dürften, liegt es nahe, dass Solidarität zunächst von sekundärer Bedeutung ist (Coicaud/Wheeler 2008: 5). Folglich ist davon auszugehen, dass sich solidarische Handlungsprinzipien nicht unmittelbar in außenpolitisches Regierungshandeln übersetzen, sondern dass die soziale Konstruktion von Solidarität die Außenpolitik eines Staates lediglich auf eine bestimmte Weise *rahmt*. Da Regierungen in ihrem Handeln unterschiedlichen Forderungen gegenüber stehen, ist zu erwarten, dass Solidarität mit anderen Forderungen wie Macht, Sicherheit oder ökonomische Wohlfahrt konkurriert. Welchen Stellenwert Regierungen deshalb internationalen Solidaritätspflichten einräumen, dürfte letztlich von der Angemessenheit und Legitimation der solidarischen Handlungsprinzipien innerhalb der politischen Debatte abhängen (Eriksen 1999).

Solidarisches Bindungsprinzip: Das erste Handlungsprinzip von Solidarität ist die Bindung zwischen Gebern und Empfängern. Hierbei sind es insbesondere die aus einem Gemeinschaftsgefühl erwachsenden besonderen Bindungen zwischen Staaten, welche die Stärke des solidarischen Zusammenhangs bedingen. So können Solidaritätsverpflichtungen aufgrund einer gemeinsamen kolonialen Vergangenheit, historischer Schuld oder kulturellen Nähe resultieren (Brysk u. a. 2002: 269; Offe 2004: 46-48). Je stärker die historische, kulturelle und schuldbasierte Bindung zwischen Ländern ist, umso größer ist der politische und finanzielle Rechtsfertigungsdruck der Hilfeleistung.

Darstellung 1: Solidarische Handlungsprinzipien



Solidarisches Bedürftigkeitsprinzip: Innerhalb eines Solidaritätszusammenhangs erfolgt die Verteilung der materiellen oder ideellen Hilfe nach dem Bedürftigkeits-

prinzip (Miller 1999: 27; Bergman 2007). Entsprechend ist der solidarische Zusammenhang abhängig von der Bedürftigkeit der Hilfsempfänger. So erhalten insbesondere solche Staaten finanzielle Hilfe und politische Unterstützung, deren Armut, Not und Unterentwicklung am größten sind. Je größer die Bedürftigkeit eines Landes ist, umso größer ist der solidarische Rechtsfertigungsdruck seitens der Geberländer diesem zu helfen.

Solidarisches Anstrengungsprinzip: Ein drittes Handlungsprinzip von Solidarität ist die Eigenanstrengung. Da Solidarität ein wechselseitiges Verhältnis des Gebens und Nehmens konstituiert, ist sie immer an Bedingungen gebunden (Komter 2005: 14). Für die Entwicklung von Solidarität ist es wichtig, inwieweit die Erfolge solidarischer Leistung sichtbar werden und es gelingt, mittels Ressourcentransfer oder sonstiger Unterstützungen Unterschiede zwischen Geber und Empfänger zu verringern. Sie bestimmen letztlich mit, wer aus solidarischen Gründen berechtigterweise Hilfsansprüche geltend machen kann und Solidarität „verdient" (Oorschot 2000: 8). Je geringer die Anstrengung auf Seiten der Empfänger und je diffuser die Erfolgsaussichten der Hilfe sind, umso schwieriger ist es, solidarisches Regierungshandeln zu rechtfertigen.

Diese drei Handlungsprinzipien spannen in einem Dreieck von Bindung, Bedürftigkeit und Anstrengung den spezifischen solidarischen Handlungsraum auf. Diese können dabei im Einzelnen unterschiedlich konstruiert und gewichtet werden, so dass stärker universalistische, partikularistische oder interessenbasierte Formen der Solidarität im Mittelpunkt stehen. Da der Beitrag von der These ausgeht, dass die Verteilung der solidarischen Handlungsprinzipien einen Schlüssel für die Erklärung der unterschiedlichen Prioritätensetzungen in der französischen, deutschen und schwedischen Cotonou-Politik darstellt, ist zu erwarten, dass die einzelnen Prinzipien in den nationalen Debatten unterschiedlich gewichtet werden. Übersicht 2 fasst die zu erwartende solidarische Handlungsstruktur in der Cotonou-Politik zusammen.

Übersicht 2: Die solidarische Handlungsstruktur und ihre Anwendung auf die EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft

	Solidarische Handlungsprinzipien		
	Bedürftigkeit	*Bindung*	*Eigenanstrengung*
Verteilung von solidarischen Rechten und Pflichten	je größer die Bedürftigkeit der Empfängerländer, umso größer der solidarische Handlungsdruck seitens der Geberländer zu helfen	je stärker die historische, kulturelle oder schuldbasierte Bindung zwischen Geber- und Nehmerländern, umso größer der solidarische Handlungsdruck	je geringer die Anstrengung der Empfängerländer, umso schwieriger ist es, Hilfe zu rechtfertigen
Rechtfertigungsmuster	ethisch-politische und moralische Verpflichtung, Entwicklungsländern zu helfen	ethisch-politische und moralische Verpflichtung zur Aufrechterhaltung von Sonderbeziehungen	ethisch-politische und moralische Verpflichtung, Hilfe zur Selbsthilfe zu gewähren
Positionserwartungen und Verhalten	AKP-Gruppe: Auflösung LDCs: inklusiv	AKP-Gruppe: Fortbestand LDCs: exklusiv	AKP-Gruppen: Auflösung LDCs: inklusiv
	Handel: Reziprozität und Liberalisierung	Handel: Reziprozität, aber langsame Liberalisierung	Handel: Reziprozität und Liberalisierung
	EEF: eher gering Budgetisierung: ja	EEF: hoch Budgetisierung: nein	EEF: relativ hoch Budgetisierung: ja
	Konditionalität: Sanktionen hängen von Bedürftigkeit des EL ab	Konditionalität: Politischer Dialog vor Sanktionen	Konditionalität: Sanktionen vor politischem Dialog

4. Die solidarische Handlungsstruktur in den EU-Außenbeziehungen: Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in der AKP-Politik

In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, inwieweit sich die Positionen Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in den Cotonou-Verhandlungen mittels der solidarischen Handlungsstruktur abbilden lassen.

a) Frankreich und der Fortbestand exklusiver Beziehung zu den AKP-Staaten

Die enge und besondere Verbindung Frankreichs zu seinen ehemaligen Kolonien wird gemeinhin als zentrales Merkmal französischer Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet (Gabas 2005). Für die Handels- und Entwicklungspolitik der EU gegenüber der AKP-Staatengruppe war Frankreich von Beginn an der wichtigste Akteur. Entsprechend sieht sich Paris auch als Bewahrer einer privilegierten EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft (Bretherton/Vogler 2006: 121 f.). Für Paris bleibt

Schwarzafrika „the partner closest historically, closest geographically and culturally, and surest sentimentally“ (Brysk u. a. 2002: 282).

Die durch Begriffe wie „Familie“ und „Freunde“ gerahmten engen franko-afrikanischen Beziehungen sind ein wesentlicher Grund, weshalb das *solidarische Bindungsprinzip* bei der diskursiven Rechtfertigung der französischen Cotonou-Politik deutlich stärker zum Tragen kommt als die Bedürftigkeit oder Anstrengung der Empfängerstaaten (Claeys 2004: 113). Frankreichs damaliger Entwicklungsminister Charles Josselin brachte die symbiotische Verbindung zwischen der EU und der AKP-Staatengruppe deutlich zum Ausdruck: „Die Beibehaltung einer spezifischen Konvention zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten sei ein für Frankreich essentielles Element der unabdingbaren europäischen Solidarität mit Afrika“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung 1999: 15).

Der Erhalt der „spécificité des liens“, die Abwehr einer „banalisation de la relation“ und die Bestätigung des „caractère privilégié de la relation“ werden in der französischen Rechtfertigungsdebatte als die drei erfolgreich durchgesetzten Ziele französischer AKP-Politik hervorgehoben (Zimmermann, Assemblée Nationale, 21. Februar 2002: 1667).[11] Dass diese Ziele französischer AKP-Politik auch dem Großmachtstatus Frankreichs dienen, wird nicht geleugnet (Josselin 1997: 21).

Das solidarische Bindungsprinzip ist in der französischen Rechtfertigungsdebatte zum einen handlungsleitend bei der Legitimierung der Integrität der AKP-Staatengruppe. So lehnte die französische Regierung eine Erweiterung der AKP-Staatengruppe um die ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) in Asien oder Lateinamerika mit dem Argument ab, diese Länder seien nicht Teil der privilegierten Zone der europäischen Solidarität (Josselin, Assemblée Nationale, 21. Februar 2002: 1670). Zum anderen begründete Frankreich aber auch die Neugestaltung der Handelsbeziehungen in der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft mit Hilfe des Bindungsprinzips. Die französische Regierung rechtfertigte die Einrichtung von EPAs damit, dass nur so die Integrität der AKP-Gruppe nach außen gewahrt bleibe. Der Abschluss von EPAs zwischen der EU und den AKP-Regionalgruppen ermögliche es, so Josselin (1997: 51-54), einerseits die Beständigkeit der engen Beziehungen vor dem Hintergrund des WTO-Liberalisierungsdrucks zu erhalten, andererseits aber auch zu verhindern, dass den Nicht-LDC-Staaten innerhalb der AKP-Gruppe kein Rückfall auf das Allgemeine Präferenzsystem drohe.

11 Die nachfolgenden Reden werden unter Angabe des Namens, des Datums und der Seitenzahl wie folgt zitiert: BT-Drs. für den Deutschen Bundestag (http://www.bundestag.de), Sénat für den Französischen Senat (http://www.senat.fr), Assemblée Nationale für die Französische Parlamentsversammlung (http://www.assemblee-nationale.fr) und Sveriges Riksdag (http://www.riksdagen.se) und für den Schwedischen Reichstag.

Die Pflege enger Beziehungen zu den AKP-Staaten zeigte sich auch in der Sorge Frankreichs um eine ausreichende finanzielle Dotierung des EEF. Mit 24,3 Prozent liegt der Anteil zum 9. EEF deutlich über dem Anteil von 18,3 Prozent am EU-Budget (Tabelle 1). Damit war Paris größter Beitragszahler vor Deutschland zum 9. EEF. So ist es verständlich, dass die französische Regierung in den Verhandlungen zum internen Finanzierungsabkommen nicht nur die Sicherstellung der EEF-Gesamthöhe, sondern auch die Senkung des eigenen Beitrags verfolgte. Letztlich akzeptierte die französische Regierung aber einen höheren EEF-Beitrag, um die Mittelausstattung des Fonds nicht zu gefährden. Auch die für Frankreich vorteilhafte Eingliederung des EEF ins EU-Budget ist von der französischen Regierung nicht ernsthaft erwogen worden (Josselin, Sénat, 4. Februar 1998: 3).

Obwohl das Cotonou-Abkommen die Bekämpfung von Armut zum übergeordneten Ziel erhob, nimmt das *solidarische Bedürftigkeitsprinzip* im französischen Rechtfertigungsdiskurs keinen zentralen Stellenwert ein. Dies zeigt sich nicht nur in der französischen Ablehnung einer Erweiterung um weitere LDCs, sondern auch in den Bemühungen, die Integrität und Geschlossenheit der AKP-Staatengruppe zu sichern. Im Beharren Frankreichs auf der Exklusivität der AKP-Hilfen drückt sich der Vorrang des partikulären Bindungsprinzips aus. So erhielt Afrika südlich der Sahara, dessen Staaten allesamt zur AKP-Gruppe gehören, in den 1990er Jahren einen Anteil von rund 50 Prozent der französischen Entwicklungshilfe. Dabei sind sieben der fünfzehn wichtigsten Empfängerländer mit einem Anteil von 26,3 Prozent der bilateralen Entwicklungshilfe AKP-Staaten (OECD-DAC 2005 b: Tab. 32).[12] Asiatische LDCs stehen dagegen nicht im Fokus bilateraler französischer Entwicklungshilfe (Zanger 2000: 308).

Auch das *solidarische Anstrengungsprinzip* tritt bei der Rechtfertigung der Cotonou-Politik hinter das Bindungsprinzip zurück. So trat Paris in den Cotonou-Verhandlungen für eine Konditionalisierung der Entwicklungshilfe an die AKP-Staaten ein. Hatte Josselin in der Debatte um das Lomé-IV-Abkommen noch eine Verstärkung der politischen Dimension begrüßt, wurde beim Cotonou-Abkommen Kritik an der Form der bisherigen Durchsetzung von politischen Konditionen geübt. Im Unterschied zu anderen EU-Mitgliedstaaten räumte Frankreich nunmehr dem politischen Dialog Vorrang vor der Anwendung einseitiger Sanktionen ein. Als Fortschritt bezeichnet der Entwicklungsminister die Einführung „weicher" Maßnahmen im Falle von Verstößen, welche die Aufrechterhaltung des Dialogs ermöglichten.

12 Dieser Zusammenhang wird durch quantitative Studien bestätigt: „France give consistently more aid to former colonies or ACP countries respectively" (Zanger 2000: 308).

„Il a été décidé que le dialogue devait devenir la règle et les sanctions l'exception" (Josselin, Sénat, 6. Februar 2002: 2).[13]

Der Vorrang des Dialoges gegenüber Sanktionen deckt sich mit empirischen Studien die zeigen, dass es Frankreich in der Vergangenheit immer wieder gelungen ist, Ex-Kolonien vor harten Sanktionsmaßnahmen durch die EU zu schützen (Hazelzet 2005: 10-16). In dieser Haltung zeigt sich erneut die enge *familiäre* Bande Frankreichs mit den schwarzafrikanischen AKP-Staaten. Zwar akzeptierte Frankreich die Einführung von politischer Konditionalität. Paris pochte aber darauf, weiche Sanktionsinstrumente festzuschreiben. Zudem solle der vorgesehene politische Dialog auf die Gesamtheit der EU-Außenbeziehungen ausgeweitet werden.

Insgesamt zeigt sich, dass die französische Rechtfertigungsdebatte über das Cotonou-Abkommen primär durch das solidarische Bindungsprinzip gerahmt wird. Die enge Verbindung zwischen Paris und den Ex-Kolonien innerhalb der AKP-Staatengruppe erklärt nicht nur die geringe Bedeutung des Anstrengungsprinzips, sondern auch die einseitige Auslegung des Bedürftigkeitsprinzips, das lediglich zur Rechtfertigung von Entwicklungshilfen an die AKP-Staaten angewendet wird.

b) Deutschland und die „Normalisierung" der Beziehungen zu den AKP-Staaten

Deutschland stand der privilegierten EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft seit jeher skeptisch gegenüber (Brüne 2000; Engel/Kappel 2002). Die parteiübergreifende Ablehnung exklusiver Sonderbeziehungen mit der AKP-Staatengruppe wurde auch in der Bundestagsdebatte über das Cotonou-Abkommen deutlich: „Es ist ein gutes Signal, daß CDU/CSU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen sich auf gemeinsame Prinzipien verständigt haben: Koloniale Erblasten dürfen nicht länger sachgerechte Entscheidungen verhindern" (Laschet, Plenarprotokolle der Deutschen Bundestages (BT-Drs.) 13/232 vom 29. April 1998: 21304; Brauksiepe, BT-Drs. 14/28 vom 19. März 1999).

In der deutschen Debatte wurde deutlich der Wunsch geäußert, die Sonderstellung der AKP-Staaten innerhalb der Entwicklungsländer zu überwinden und auf europäischer Ebene ein einheitliches System für alle Entwicklungsländer zu errichten (Deutsche Bundesregierung 1997: 10 f.). In der Konsequenz bedeutet dies, die Dif-

13 Auch von anderen Rednern wurde kritisiert, die bisherige Definition von Konditionalität hätte im Fall Lomé häufig eine paralysierende Wirkung erzielt: „Une lourde part de responsabilité incombe, en fait, aux mécanismes de financement communautaire, qu'il s'agisse de la définition de ‚conditionnalités' souvent paralysantes, ou encore de la lourdeur du processus de décision" (Brisepierre, Sénat, 6.02.2002: 5).

ferenzierung zwischen AKP-Staaten und Nicht-AKP-Staaten aufzuheben und die EU-Entwicklungszusammenarbeit für weitere LDCs zu öffnen: „Wir müssen LDC-Länder in Asien und Lateinamerika mit den ärmeren AKP-Staaten gleichstellen" (Laschet, BT-Drs. 13/232 vom 29. April 1998: 21305). Im Unterschied zu Frankreich ist das *solidarische Bindungsprinzip* in der deutschen Debatte über das Cotonou-Abkommen negativ konnotiert, indem die AKP-Politik als „koloniale Hypothek" (Köster-Loßack, BT-Drs. 14/28 vom 19. März 1999: 2333) gedeutet wird. Die fehlende Bindung zu den AKP-Staaten zeigt sich auch an dem Wunsch der Bundesregierung, die eigenen EEF-Beiträge zu senken (Frankfurter Allgemeine Zeitung 1999: 7). Mit seinem unveränderten Anteil von 23,3 Prozent am 9. EEF (rund 3,2 Mrd. EUR) nahm Deutschland weiterhin den zweiten Rang ein. Einer Budgetisierung des EEF stand die Bundesregierung lange ablehnend gegenüber (Nickel 2012: 11), da dies zu einer höheren finanziellen Belastung Deutschlands führen würde.

Ebenso wie dem Bindungsprinzip kommt auch dem *solidarischen Bedürftigkeitsprinzip* in der deutschen Cotonou-Debatte keine tragende Rolle zu. Im Vergleich zu anderen Geberländern hat Deutschland lange Zeit einen deutlich geringeren Anteil seiner bilateralen Entwicklungshilfe – knapp 30 Prozent – an die ärmsten Entwicklungsländer südlich der Sahara vergeben (Tabelle 2). Erst seit den 2000er Jahren richtet sich der Fokus deutscher Entwicklungshilfe auf die ärmsten Staaten (OECD-DAC 2005 a). Dies stützt das Argument von der geringen Bedeutung des solidarischen Bedürftigkeitsprinzips, obwohl die Bundesregierung in den Cotonou-Verhandlungen sich für die Erweiterung der AKP-Staatengruppe um LDCs einsetzte und dies mit dem Ziel der Armutsbekämpfung begründete (Laschet, BT-Drs. 13/232 vom 29. April 1998: 21305; Wieczorek-Zeul, BT-Drs. 14/106 vom 19. Mai 2000: 9921-9925). Da sich die Verfolgung dieser Zielsetzung aber in den Hilfszahlungen nicht widerspiegelt, darf davon ausgegangen werden, dass das Bedürftigkeitsprinzip keine starke Rolle spielt.

Hingegen nimmt das *solidarische Anstrengungsprinzip* in der deutschen Rechtfertigungsdebatte über den Fortbestand der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft eine gewichtige Rolle ein. „Die AKP-Staaten brauchen und wollen in erster Linie nicht Vergünstigungen bei Produkten, mit denen sie auf Dauer nicht wettbewerbsfähig werden können, sondern sie wollen einen fairen Zugang zu unseren Märkten. Deutschland begrüßt diese Fortschritte, denn für uns ist schon lange klar, dass Hilfe durch Handel ein wesentliches Element deutscher und europäischer Entwicklungspolitik sein muss" (Brauksiepe, BT-Drs. 14/201 vom 15. November 2001: 19836). Entsprechend positiv werden aus deutscher Sicht die Ansätze zur Differenzierung und Regionalisierung im Cotonou-Abkommen bewertet. „Eine der wesentlichen

Bedingungen für die Armutsminderung ist nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum. Die Einbindung der AKP-Entwicklungsländer und insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder in die Weltwirtschaft ist eine notwendige Voraussetzung für Wachstum und Prosperität" (Eid, BT-Drs. 14/201 vom 15. November 2001: 19839).

Gemeinsam ist diesen Argumenten, dass die jahrzehntelangen einseitigen Zollpräferenzen in den AKP-Ländern mehr Schaden als Nutzen angerichtet haben. Hilfe zur Selbsthilfe ist deshalb auch ein zentrales Motiv in der deutschen AKP-Debatte. Die Konzentration der Mittel auf bestimmte Länder bedeutet, „daß wir uns in Zukunft schwerpunktmäßig auf diejenigen Länder beschränken müssen, die ihre politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zugunsten der Privatinitiative und der Eigenverantwortung der Menschen grundlegend verbessern" (Pinger, BT-Drs. 12/208 vom 3. Februar 1994: 18012; Wieczorek-Zeul, BT-Drs. 14/28 vom 19. März 1999: 2345). Damit wird deutlich, dass es Grenzen der europäischen Solidarität mit den AKP-Staaten geben müsse.

Bereits 1991 definierte der damalige Entwicklungsminister Carl-Dieter Spranger politische Kriterien für die Vergabe von Entwicklungshilfe (u. a. Respekt vor Menschenrechten, politische Partizipation, Rechtstaatlichkeit, marktwirtschaftliche Institutionen). Die sogenannten *Spranger-Kriterien* weisen in eine ähnliche Richtung wie die im Cotonou-Abkommen eingeführten politischen Konditionen und Instrumente zur Sanktionierung von Fehlverhalten seitens einzelner AKP-Staaten. Im Vorfeld des Verhandlungsprozesses zum Abkommen von Cotonou forderte Deutschland sowohl eine stärkere Konditionierung von Hilfeleistungen als auch härtere Sanktionsinstrumente (Laschet, BT-Dr. 13/232 vom 29. April 1998: 21305). Bei Verletzung der vereinbarten Mindeststandards müsse „eine gemeinsam mit den AKP-Staaten vereinbarte Suspendierungsklausel greifen. Gelder können dann ausgesetzt oder gestoppt werden" (Dzembritzki, BT-Drs. 14/28 vom 19. März 1999: 2342 f.).

Insgesamt zeigt sich in der deutschen Debatte über das Cotonou-Abkommen eine Dominanz des solidarischen Anstrengungsprinzips. Nur auf dem ersten Blick rätselhaft ist der Umstand, dass die Bundesregierung traditionell zu den größten EEF-Einzahlern gehört. Erklären lässt sich dies vor dem Hintergrund der deutsch-französischen Freundschaft.[14] Für die Bundesregierung stellen die Vereinbarungen mit den AKP-Staaten „einen Akt der Solidarität sowohl mit ihren Partnern als auch mit den Staaten der Dritten Welt dar" (Haftendorn 2001: 91).

14 Die Freundschaft mit Frankreich genießt Vorrang vor der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft (Ashoff 2005: 290), weshalb die Beiträge in den EEF als „unloved obligation" angesehen bzw. als „tribute to the German-French special relations" gerechtfertigt werden (Molt 2006: 69).

c) Schweden als skeptischer Newcomer in den Beziehungen zu den AKP-Staaten

Skandinavische Länder gelten traditionell zu den generösen, uneigennützigen Gebern von Entwicklungshilfe (Danielson/Wohlgemuth 2005: 520-523). Dies trifft auch und gerade auf die Politik Schwedens gegenüber der AKP-Staatengruppe zu.[15] Analysiert man die solidarische Handlungsstruktur in der schwedischen AKP-Debatte, so wird vor allem auf das *Handlungsprinzip der Bedürftigkeit* rekurriert, um die Positionen in den Verhandlungen über das Cotonou-Abkommen zu begründen. Besonders deutlich wird dies bei der Frage nach der Integrität der AKP-Staatengruppe, deren Zusammensetzung gegen zentrale Prinzipien und Ziele schwedischer Entwicklungspolitik verstößt.

Programmatisch kommt dies in einem Regierungsdokument zum Ausdruck: „Our endeavour is to simplify EU regulations on preferences for developing countries, and we wish the separate system of preferences for the ACP countries to be discontinued“ (Persson/Schori 1998: 122, 69). Im Unterschied zu Frankreich orientiert sich die schwedische Regierung an einer globalen EU-Entwicklungspolitik. Nicht nur gebe es keine vernünftigen Gründe, die Identität der AKP-Staatengruppe aufrechtzuerhalten, sondern ihr geographischer Zuschnitt wird als willkürlich und künstlich kritisiert: „For us there is no difference between the ACP developing countries and LDCs in comparison with other LDCs. For us it is the same problem“.[16]

Obwohl sich Schweden mit der Forderung nach einer Auflösung der AKP-Staatengruppe in den Cotonou-Verhandlungen nicht hat durchsetzen können, wurde die „Alles-außer-Waffen“-Initiative, die allen Produkten (außer Waffen) aus LDCs einen zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt gewähren sollte, in der parlamentarischen Debatte über das Cotonou-Abkommen sehr begrüßt (Klingvall 2001: 2). Denn mit dieser Initiative wird auch LDCs, die nicht der AKP-Staatengruppe angehören, ein präferentieller Marktzugang ermöglicht. Wiederholt kritisiert wurde jedoch der Versuch der Anbindung von ehemaligen Kolonien. „Man hat sich unserer Ansicht nach zu sehr auf die alten Kolonien mit ihren Verbindungen zu den EU-Staaten konzentriert. Die EU war auch lange ein Hindernis für den Marktzugang dieser Länder“ (Persson, Sveriges Riksdag, 31. Oktober 2001: 21; Hägg, Sveriges Riksdag, 31. Oktober 2001: 18).[17] Deshalb setze sich die schwedische Regierung auch dafür ein, die Handelsbeziehungen der EU mit den AKP-Staaten WTO-kom-

15 Interview mit Ruth Jacoby, Schwedische Botschafterin in Berlin, 2.05.2007.
16 Interview, Ministry for Foreign Affairs, Stockholm, 30.1.2007.
17 Eigene Übersetzung.

patibel zu gestalten. Um dies zu erreichen, müssen jedoch das Allgemeine Präferenzsystem auf alle LDCs ausgeweitet und die Rohstoffpreisstabilisierungsfonds STABEX und SYSMIN abgeschafft werden.

Die herausragende Bedeutung des Bedürftigkeitsprinzips zeigt sich auch bei der Frage der Armutsbekämpfung, die seit jeher im Fokus der schwedischen Afrika- bzw. Entwicklungspolitik steht (Tabelle 2). Deshalb forderte die schwedische Regierung Brüssel auf, sich stärker auf die 39 AKP-Staaten mit LDC-Status zu konzentrieren (Ministry for Foreign Affairs 1997: 4). Kritisiert wurde vor allem die Gleichbehandlung von Ländern mit mittleren Einkommen (MICs) und den wenig entwickelten LDCs unter den bisherigen Lomé-Abkommen. Mit dem Bedürftigkeitsprinzip wurde auch Schwedens Beteiligung zum 9. EEF gerechtfertigt. Obwohl Schweden zu jener Gruppe von gleichgesinnten Staaten zählt, die zu den weltweiten Spitzenreitern bei der Vergaben von bilateraler Entwicklungshilfe im Verhältnis zum BIP gehört, steuert es mit 2,7 Prozent annähernd den gleichen Prozentsatz zum EEF bei wie zum Gesamthaushalt der EU. Dass die AKP-Staaten in der schwedischen Entwicklungspolitik keinen herausragenden Stellenwert haben, zeigt die „stiefmütterliche“ Behandlung des EEF:

> „The EU is not our platform. That has to do with Sweden being a member quite late, we have a kind of sceptic public towards the European Union, and towards development population we think it is maybe too influenced by old colonial or French ties whatever”.[18]

Die Zurückhaltung Schwedens gegenüber höheren Beiträgen für den EEF wird zum einen mit der Ineffizienz dieses Finanzinstrumentes und den chronischen Problemen beim Mittelabfluss in Verbindung gebracht. Zum anderen wird die zurückhaltende Mittelvergabe auch damit gerechtfertigt, dass es in den Cotonou-Verhandlungen nicht gelungen sei, den EEF in das EU-Budget zu überführen. Eine Budgetisierung des EEF würde nicht nur für mehr Transparenz sorgen und die Verwaltungskosten reduzieren, sondern auch eine bessere Finanzierungsgrundlage für die Entwicklungspartnerschaft schaffen.[19] Dies geht einher mit der schwedischen Befürwortung einer globalen EU-Entwicklungspolitik, die nicht mehr zwischen Gruppen von Entwicklungsländern differenziert.

18 Interview, Ministry for Foreign Affairs, Stockholm, 6.02.2007.

19 Interview, Ständige Vertretung Schwedens bei der EU, Brüssel, 26.11.2007. Schweden unterstützt damit die Forderung des Europäischen Parlaments nach einer Budgetisierung des EEF (Pape 2013: 733).

> „The exclusion of some Asian LDCs from the ACP policy is one reason why we wanted to budgetise the EDF and to get the same policy for all developing countries. It's kind of strange that we have one thinking for ACP states and one for all the others. We are not very fond of that separation".[20]

Schließlich rahmt das solidarische Handlungsprinzip der Bedürftigkeit auch die schwedische Debatte über die politische Dimension des Cotonou-Abkommens. Schweden hat bei der bilateralen Entwicklungshilfe sehr strenge Kriterien für die Vergabe von Hilfsgeldern formuliert und gegenüber korrupten und undemokratischen Empfängerländern mehrfach Hilfsgelder zurückgehalten (OECD-DAC 2005 b: 25). Doch im Unterschied zur Position Deutschlands sollte immer dann, wenn der Dialog abreißt und die Parteien zu den eher förmlichen „Konsultationen" übergehen, nicht nur das *Handlungsprinzip der Anstrengung*, sondern auch das der Bedürftigkeit berücksichtigt werden. „The Swedish view is that both 'need' and 'merit' shall guide the allocation of resources. Consideration must be given to special constraints in the countries" (Ministry for Foreign Affairs 1997: 3).[21]

Auch das *solidarische Handlungsprinzip der Bindung* ist in der schwedischen Cotonou-Debatte durchweg negativ konnotiert. Solidaritätsargumente, die sich auf die Exklusivität der AKP-Staatengruppe beziehen, finden sich in der schwedischen Debatte über die EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft kaum. Wenn sich die schwedische Regierung dennoch von Solidaritätspflichten gegenüber den AKP-Staaten leiten lässt, dann wird damit weniger auf partikuläre Moralbestände rekurriert, sondern auf universelle Werte. Eine Hierarchisierung unterschiedlicher Gruppen von Entwicklungsländern ist dem entwicklungspolitischen Diskurs in Schweden grundsätzlich fremd. „The idea of solidarity is the basis of Sweden's Africa policy. It assumes the duty, shared by humankind in general, of reaching out to help those who are less well off" (Persson/Schori 1998: 88).

5. Fazit

Ziel des Beitrages war es, die unterschiedlichen staatlichen Präferenzen Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in den Cotonou-Verhandlungen zu beschrei-

20 Interview, Ministry for Foreign Affairs, Stockholm, 6.02.2007.

21 Dass sich die schwedische Entwicklungspolitik vor allem aus der christlichen Verpflichtung speist, Eigeninteressen zugunsten des Wohles und der Bedürfnisse des Empfängerstaates zurückzustellen, bedeutet allerdings nicht, dass Eigenverantwortung keine wichtige Rolle spielen würde. Vielmehr knüpft die schwedische Regierung die Vergabe von Entwicklungshilfe an die Erfüllung politischer Konditionen und kommt dadurch auch ihrem Sendungsbewusstsein nach. „Sweden maintains a strong belief that poor countries can lift themselves out of poverty if they are provided with support" (OECD 2000: 17).

ben und zu erklären. Dabei konnte gezeigt werden, dass die drei solidarischen Handlungsprinzipien – Bindung, Bedürftigkeit und Eigenanstrengung – auf unterschiedliche Weise als Begründung der Sonderbeziehungen der EU zu der AKP-Staatengruppe dienen.

Erstens hat sich gezeigt, dass das Bindungsprinzip in der französischen Debatte bestimmend ist. Frankreich sieht sich selbst als moralischen Anwalt der AKP-Staaten, setzte sich für den Fortbestand der privilegierten EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft ein und ist zudem bereit, einen größeren finanziellen Beitrag für die AKP-Politik aufzubringen. Deutschland und Schweden traten hingegen für eine Normalisierung der Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten ein, indem sie eine Erweiterung um weitere LDCs forderten. Die unterschiedliche soziale Konstruktion des solidarischen Bindungsprinzips wird in den drei ausgewählten EU-Mitgliedstaaten deutlich erkennbar. In der französischen Debatte speist sich das Bindungsprinzip aus der positiv verstandenen, engen Verbundenheit und kulturellen Zugehörigkeit der AKP-Staaten, während in der deutschen und schwedischen Debatte die privilegierte EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft eher als Hypothek konstruiert wird.

Zweitens konnte deutlich gemacht werden, dass das Anstrengungsprinzip eng mit dem Bindungs- oder Bedürftigkeitsprinzip verknüpft ist. Je stärker das Bindungsprinzip in den jeweiligen Solidaritätsstrukturen ausgeprägt ist, umso eher scheuen Staaten vor der Anwendung politischer Sanktionen zurück. So zeigt sich in der französischen Debatte eine bemerkenswerte Zurückhaltung bei der Konditionalisierung der AKP-Hilfen. Umgekehrt wird in Deutschland argumentiert, dass die Hilfen gegenüber den AKP-Staaten an politische Konditionen geknüpft werden sollten und entsprechendes Fehlverhalten zu sanktionieren sei. Auch in der schwedischen AKP-Debatte spielt die politische Konditionalität eine wichtige Rolle, wenngleich die Sanktionen immer vor dem Hintergrund des Entwicklungsstandes eines bedürftigen Landes fallspezifisch getroffen werden sollten.

Drittens spiegeln sich die unterschiedlichen Positionen Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in den EU-AKP-Sonderbeziehungen auch in der Ausprägung des Bedürftigkeitsprinzips wider. Zwar ist der Hinweis auf die Bedürftigkeit der Partnerstaaten in der französischen AKP-Debatte greifbar. Die bevorzugte Beziehung wird aber ausschließlich über das Bindungsprinzip gerechtfertigt. Aufgrund fehlender enger Bindungen zu den AKP-Staaten folgt die Debatte in Deutschland einem ganz anderen Argumentationsmuster: Entweder einzelne Staaten sind bedürftig, dann sollten sie nach den allgemeinen Kriterien im Rahmen der EU-Entwicklungspolitik gefördert werden, oder sie sind es nicht, dann sollten auch keine Steuermittel zur Verfügung gestellt werden. Im Falle Schwedens ist es hingegen das Bedürftigkeitsprinzip, das die Positionen der Regierungen in den Cotonou-Ver-

handlungen entscheidend rahmt. Die unterschiedliche Gewichtung bei den solidarischen Handlungsprinzipien erklärt also, warum Frankreich sich politisch und finanziell stark für den Fortbestand der exklusiven EU-AKP-Zusammenarbeit engagiert.

In theoretischer Hinsicht hat der Beitrag den Versuch unternommen, Solidarität als theoretisches Konzept für die EU-Außenpolitikanalyse fruchtbar zu machen. So hat sich das bisherige sozialkonstruktivistische Forschungsprogramm primär auf universelle, rechtsbasierte Normen konzentriert und dabei partikuläre, normbasierte Prinzipien wie Solidarität vernachlässigt. Auch bietet gerade der Solidaritätsbegriff eine Möglichkeit, die Frontstellung zwischen Interessen und Normen in der sozialkonstruktivistischen Debatte zu überwinden und für die Analyse in den internationalen Beziehungen fruchtbar zu machen.

Empirisch hat der Beitrag den Fokus auf die Macht der Solidarität in den Außenbeziehungen am Beispiel der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft gelenkt. So konnte gezeigt werden, dass die Existenz bzw. Nicht-Existenz von besonderen Beziehungen die jeweiligen Präferenzen in der EU-AKP-Entwicklungspolitik konstitutiv zu erklären vermag. Dabei ist auch deutlich geworden, dass den drei solidarischen Handlungsprinzipien unterschiedliches Gewicht für die Konstitution von Sonderbeziehungen zukommt. Zwar lässt sich Solidarität als mehrdimensionales Konzept weder alleine auf Bindung, Bedürftigkeit oder Anstrengung reduzieren. Aber es ist vor allem das exklusive Bindungsprinzip in der französischen Debatte, das starke Sonderbeziehungen zu konstituieren vermag, während das inklusive Handlungsprinzip der Bedürftigkeit in der schwedischen und das Anstrengungsprinzip in der deutschen Debatte besonderen Beziehungen eher entgegensteht.

Im Jahr 2020 verliert das Cotonou-Abkommen seine Gültigkeit. Vor dem Hintergrund, dass die Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten immer mehr von bilateralen und regionalen Partnerschaften und Abkommen überlagert wird, stellt sich die Frage nach der Zukunft dieser einzigartigen Entwicklungspartnerschaft (Van Reisen 2012). Die Tatsache, dass sich im Lissaboner Vertragswerk kein expliziter Hinweis auf die besondere Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten findet, wird nicht zuletzt von den AKP-Staaten als Herabstufung der Sonderbeziehungen interpretiert. Damit erscheint die spezifische Konfiguration der Beziehungen zwischen der EU und der AKP-Staatengruppe einmal mehr ein überholtes Relikt der Geschichte, das einer „neuen und rationaleren Gliederung der Außen- und Entwicklungspolitik der EU nach funktionalen Kriterien“ Platz machen muss (Nickel 2012: 6). Es könnte das Ende der privilegierten Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten bedeuten.

Literatur

Adloff, Frank/Mau, Steffen (Hrsg), 2005: Vom Geben und Nehmen. Zur Soziologie der Reziprozität, Frankfurt a. M.

Anderson, Benedict, 1983: Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, London.

Ashoff, Guido, 2005: Germany's Development Co-operation Policy since the Early 1990 s: Increased Conceptual Ambitions in Times of Severe Financial Constraint, in: Paul Hoebink/Olav Stokke (Hrsg.), European Development Co-operation: Policy and performance of Individual Donor Countries and the EU, London/New York, 267-302.

Babarinde, Olufemi/Faber, Gerrit, 2004: From Lomé to Cotonou: Business as Usual?, in: European Foreign Affairs Review 9, 27-47.

Bayertz, Kurt, 1998: Begriff und Problem der Solidarität, in: Kurt Bayertz (Hrsg.), Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt a. M., 11-53.

Beck, Daniel/Conzelmann, Thomas, 2004: Zwischen Sanktionierung und Dialog: Die Durchsetzung von Good Governance in der Entwicklungspartnerschaft von EU und AKP, in: Franz U. Pappi/Eibe Riedel/Paul W. Thurner/Roland Vaubel (Hrsg.), Institutionalisierung internationaler Verhandlungen, Frankfurt a. M., 321-352.

Beckert, Jens/Eckert, Julia/Kohli, Martin/Streeck, Wolfgang, 2005: Einleitung, in: Jens Beckert/Julia Eckert/Martin Kohli/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen, Frankfurt a. M., 9-14.

Bergman, Annika, 2007: Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations: The Case of Sweden's Social Democratically Inspired Internationalism, in: Cooperation and Conflict 42 (1), 73-99.

Bilal, Sanoussi/Grynberg, Roman, 2007: EPAs Make Sense Only If They Foster Development: A Broad Overview, in: Sanoussi Bilal/Roman Grynberg (Hrsg.), Navigating New Waters: A Reader on ACP-EU Trade, Volume 1, London, 3-24.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas, 2009: Venus Approaching Mars? The European Union as an Emerging Civilian World Power. Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration Nr. 11, Berlin.

Bretherton, Charlotte/Vogler, John, 2006: The European Union as a Global Actor, 2. Auflage, London.

Brüne, Stefan, 2000: Die EU als Nord-Süd-Akteur. Abschied von Lomé?, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Klaus Schubert (Hrsg.), Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik, Opladen, 205-218.

Brunkhorst, Hauke, 2005: From Civic Friendship to a Global Legal Community, Cambridge, MA.

Brysk, Alison/Parsons, Craig/Sandholtz, Wayne, 2002: After Empire: National Identities and Post-Colonial Families of Nations, in: European Journal of International Relations 8 (2), 267-305.

Carbone, Maurizio, 2007: The European Union and International Development. The Politics of Foreign Aid, London/New York.

Carbone, Maurizio, 2013: Rethinking ACP–EU Relations After Cotonou: Tensions, Contradictions, Prospects, in: Journal of International Development 25 (5): 742-756.

Christiansen, Thomas/Knud E. Jørgensen/Antje Wiener, 2001: The Social Construction of Europe, London.

Claeys, Anne-Sophie, 2004: Sense and sensibility: The Role of France and French Interests in European Development Policy Since 1957, in: Karin Arts/Ann Dickson (Hrsg.), EU Development Cooperation: From Model to Symbol, Manchester/New York, 113-131.

Coicaud, Jean-Marc/Wheeler, Nicholas J., 2008: Introduction: The Changing Ethics of Power Beyond Borders, in: Jean-Marc Coicaud/Nicholas J. Wheeler (Hrsg.), National Interest and International Solidarity, New York/Tokyo, 1-24.

Crawford, Gordon, 2000: European Union Development Co-operation and the Promotion of Democracy, in: Peter Burnell (Hrsg.), Democracy Assistance: International Co-operation for Democracy, London, 90-127.

Danielson, Andres/Wohlgemuth, Lennart, 2005: Swedish Development Co-operation in Perspective, in: Paul Hoebink/Olav Stokke (Hrsg.), European Development Co-operation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU, London/New York, 518-545.

Deitelhoff, Nicole, 2006: Überzeugung in der Politik, Frankfurt a. M.

Deutsche Bundesregierung, 1997: Antwort der Bundesregierung: Zur Politik der Bundesregierung der Lomé-Abkommen, BT-Drucksache 13/8628, Bonn.

Diez, Thomas, 2005: Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe', in: Millennium 33 (3): 613-636.

Doty, Roxanne L., 1996: Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations, Minneapolis.

Durkheim, Emile, 1988: Über soziale Arbeitsteilung, Frankfurt a. M.

Elgström, Ole, 2005: The Cotonou Agreement. Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms, in: Ole Elgström/Michael Smith (Hrsg.), European Union Negotiations, London/New York, 183-199.

Engel, Ulf/Kappel, Robert (Hrsg.), 2002: Germany's Africa Policy Revisited: Interests, Images and Incrementalism, Münster.

Eriksen, Erik O., 1999: Towards a Logic of Justification: On the Possibility of Post-National Solidarity, in: Morten Egeberg/Per Lægreid (Hrsg.), Organizing Political Institutions, Oslo, 215-244.

Europäische Kommission, 1997: Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jh. Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft, Luxemburg.

Faber, Gerrit/Orbie, Jan, 2009: Everything But Arms: Much More than Appears at First Sight, in: Journal of Common Market Studies 47 (4), 767-787.

Flint, Adrian, 2009: The End of a 'Special Relationship'? The New EU–ACP Economic Partnership Agreements, in: Review of African Political Economy 36 (119), 79-92.

Forwood, Genevra, 2001: The Road to Cotonou Negotiating a Successor to Lomé, in: Journal of Common Market Studies 39 (3), 423-442.

Gabas, Jean-Jacques, 2005: French Development Co-operation, in: Paul Hoebink/Olav Stokke (Hrsg.), European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU, London/New York, 241-266.

Grilli, Enzo R., 1994: The European Community and the Developing Countries, Cambridge.

Haftendorn, Helga, 2001: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Stuttgart.

Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W./Schieder, Siegfried (Hrsg.), 2009: Solidarität und internationale Gemeinschaftsbildung, Beiträge zur Soziologie der internationalen Beziehungen, Frankfurt a. M./New York.

Hattori, Tomohisa, 2003: The Moral Politics of Foreign Aid, in: Review of International Studies 29 (2), 229-247.

Hazelzet, Hadewych, 2005: Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy? ECDPM Discussion Paper 64, Maastricht.

Hoebink, Paul/Stokke, Olav (Hrsg.), 2005: European Development Co-operation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU, London/New York.

Hoebink, Paul/Stokke, Olav, 2005: Introduction: European Development Co-operation at the Beginning of a New Millennium, in: Dies. (Hrsg.), European Development Co-operation, London/New York, 1-31.

Holland, Martin/Doidge, Matthew, 2012: Development Policy of the European Union, London.

Houghton, David P., 2007: Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach, in: Foreign Policy Analysis 1 (3), 24-45.

Hurt, Stephen R., 2003: Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention, in: Third World Quarterly 24 (1), 161-176.

Jileva, Elena, 2004: Do Norms Matter? The Principle of Solidarity and the EU's Eastern Enlargement, in: Journal of International Relations and Development 7 (1), 3-23.

Josselin, Charles, 1997: Audition du secrétaire d'état chargé de la coopération devant la commission des affaires étrangères de l'assemblée nationale, Paris, 3.7.1997, in: La Politique étrangère de la France. Textes et documents, 07/1997, 20-23, Paris.

Karagiannis, Nathalie, 2007: European Solidarity with 'the Rest of the World', in: Nathalie Karagiannis (Hrsg.), European Solidarity, Liverpool, 214-230.

Kingvall, Maj-Inger, 2001: Reducing Poverty, Speech held at the Socialdemocratic Party Congress, 18.10.2001, Västeras.

Komter, E. Afke, 2005: Social Solidarity and the Gift, Cambridge.

Lehtinen, Terhi/Simon, Anne, 2012: Development Co-operation in the European Union: Public Debate, Public Support and Public Opinion, cited in OECD, European Community, DAC Peer Review, Paris.

Lister, Marjorie, 1997: The European Union and the South: Relations with Developing Countries, London.

Lucarelli, Sonia/Manners, Ian, 2006: Values and Principles in European Union Foreign Policy, London/New York.

Lumsdaine, David H., 1993: Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-89, Princeton.

Manservisi, Stefano, 2006: Europe as a Global Actor: Priorities and Perspectives of the EU's Development Policy, FIIA EU-Presidency Lecture Series, Helsinki, 4.12.2006.

Marshall, H. Thomas, 1992: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M./New York.

Mau, Steffen, 2005: Leerstelle europäische Solidarität?, in: Johannes Berger (Hrsg.), Zerreißt das soziale Band? Beiträge zu einer aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte, Frankfurt a. M., 245-272.

Mauss, Marcel, 1990: Die Gabe. Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften, Frankfurt a. M.

Miller, David, 1999: Principles of Social Justice, Cambridge, MA.

Ministry for Foreign Affairs, 1997: Preliminary Swedish Views on Future Relations between the EU and ACP Countries, 26.9.1997, Stockholm.

Molt, Peter, 2006: Africa – A Political Challenge for Europe, in: Ulf Engel/Robert Kappel (Hrsg.), Germany's Africa Policy Revisited: Interests, Images and Incrementalism, Münster, 63-78.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Schmidt, Siegmar/Schukraft, Corina/Keßler, Ulrike/Gieg, Philipp, 2007: Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Leverkusen.

Nickel, Dietmar, 2012: Was Kommt nach Cotonou. Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Afrika-Karibik- und Pazifikstaaten, Berlin.

Noël, Alain/Thérien, Jean-Philippe, 1995: From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid, in: International Organization 49 (3), 523-553.

Offe, Claus, 2004: Pflichten versus Kosten. Typen und Kontexte solidarischen Handelns, in: Jens Beckert/Julia Eckert/Martin Kohli/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 2005 a, 35-50.

Oorschot, W. J. H. van, 2000: Rethinking Welfare: Who Should Get What, and Why: On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity Among the Public, in: Policy and Politics 28 (1), 33-48.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD-DAC), 2005 a: Germany. DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations, http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/36058447.pdf (Stand: 15.11.14).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD-DAC), 2005 b: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, Development Cooperation Report 2004 6 (1), Paris.

Pape, Elisabeth, 2013: An Old Partnership in a New Setting: ACP-EU Relations from a European Perspective, in: Journal of International Development 25 (5), 727-741.

Persson, Göran/Klingvall, Maj-Inger, 2001: Partnerskpapsavtal mellan Europeiska gemenskapen och dess meldlemsstater och staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, Regeringens Propostion, Stockholm.

Persson, Göran/Schori, Pierre, 1998: Africa on the Move: Revitalising Swedish Policy towards Africa for the 21st century, Ministry for Foreign Affairs, Africa Department, Government Communication 1997/98, Stockholm.

Pippan, Christian, 2002: Die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a. M.

Posthumus, Bram, 1998: Beyond Lomé IV: Preliminary Views of European Governments on Future EU-ACP Relations, ECDPM Working Paper, Nr. 53, Maastricht.

Ravenhill, John, 1985: Collective Clientelism: The Lomé Conventions and North-South relations, New York.

Renan, Ernest, 1995: Was ist eine Nation? in: Ders., Was ist eine Nation? und andere politische Schriften, Wien/Bozen, 41-58.

Riddervold, Marianne/Sjursen, Helene, 2006: The Importance of Solidarity: Denmark as a Promoter of Enlargement, in: Helene Sjursen (Hrsg.), Questioning EU Enlargement: Europe in Search of Identity, London, 81-103.

Risse, Thomas, 2003: Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen. Warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 99-132.

Rorty, Richard, 1989: Contigency, Irony and Solidarity, Cambridge.

Schieder, Siegfried, 2009: Zur Theorie der Solidarität und internationalen Gemeinschaft, in: Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull/Siegfried Schieder (Hrsg.), Solidarität und internationale Gemeinschaftsbildung. Beiträge zur Soziologie der internationalen Beziehungen, Frankfurt a. M./New York, 11-60.

Schieder, Siegfried, 2014: Zwischen Führungsanspruch und Wirklichkeit: Deutschlands Rolle in der Eurozone, in: Leviathan 42 (3), 363-397.

Schieder, Siegfried/Folz, Rachel/Musekamp, Simon, 2011: The Social Construction of European Solidarity: Germany and France in the EU Policy Towards the States of Africa, the Caribbean, and the Pacific (ACP) and Central and Eastern Europe (CEE), in: Journal of International Relations and Development 14 (4), 469-505.

Schimmelfenning, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.), 2005: The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches, London.

Schmidt, Siegmar, 2002: Aktuelle Aspekte der EU- Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B19-20, 29-38.

Schmieg, Evita, 2013: EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Sub-Sahara-Afrika, in: SWP-Aktuell 70, Berlin.

Sjursen, Helen (Hrsg.), 2007: Questioning EU Enlargement. Europe in Search of Identity, London.

Stevens, Christopher, 2000: The EU-ACP Relationship after Lomé', in: Pitou van Dijck/Gerrit Faber (Hrsg.), The External Economic Dimension of the European Union, The Hague, 223-243.

Stjernø, Steinar, 2005: Solidarity in Europe: The History of an Idea, Cambridge.

Van der Veen, Maurits A., 2011: Ideas and Interests in Foreign Policy: The Politics of Official Development Assistance, Cambridge.
Van Reisen, Mirjam, 2012: Special Report: The ACP-EU Relationship: The future of the ACP-EU relationship, Brussels.
Weber, Martin, 2007: The Concept of Solidarity in the Study of World Politics, in: Review of International Studies 33 (1), 693-713.
Wendt, Alexander, 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge.
Wolf, Susanna/Spoden, Dominik, 2000: Allocation of EU Aid towards ACP, ZEF Discussion Papers on Development Policy, Zentrum für Entwicklungsforschung, Bonn.
Zanger, Sabine C., 2000: Good Governance and European Aid: The Impact of Political Conditionality, in: European Union Politics 1 (3), 293-317.

Korrespondenzanschrift:

Dr. phil. Siegfried Schieder
Vertretung des Lehrstuhls für Außenpolitik und Internationale Beziehungen
Fachbereich III – Politikwissenschaft
Universität Trier
54286 Trier
E-Mail: sschied@uni-trier.de

Seit 1.4.2015:
Dr. phil. Siegfried Schieder
Vertretung des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen
Institut für Politikwissenschaft
Technische Universität Darmstadt
Dolivostraße 15
D - 64293 Darmstadt
E-Mail: schieder@pg.tu-darmstadt.de

Anhang

Tabelle 1: Frankreichs, Deutschlands und Schwedens Beitrag zum EEF, 1980-2007

		5. EEF Lomé II 1980-85	6. EEF Lomé III 1985-90	7. EEF Lomé IV 1990-95	8. EEF Lomé IVb 1995-2000	9. EEF Cotonou 2000-2007	Anteil am EU-Budget 1999-2006
EEF Gesamtsumme		5.227	8.400	12.000	14.625	15.200	
Schwenkung		4.542	7.400	10.800	12.967	13.500	
in Prozent		86,9	88,2	90,0	88,7	88,8	
EIB-Kredite		685	1.000	1.200	1.658	1.700	
in Prozent		13,1	11,7	10,0	11,3	11,1	
Deutschland	EEF Summe	–	988	2.840	3.000	3.223	
	EEF %	–	26,06	25,96	23,36	23,36	29,5
Frankreich	EEF Summe	–	988	2.666	3.120	3.353	
	EEF %	–	23,58	24,37	24,30	24,30	18,3
Schweden	EEF Summe	–	–	–	350	376	
	EEF %	–	–	–	2,73	2,73	2,76

Anmerkung: Angaben in Millionen ECU/€; gerundet.

Quelle: The ACP-EC Courier, Special Issues, January-February 2000; eigene Berechnungen.

Tabelle 2: ODA-Verteilung nach spezifischen Regionen und Ländern, 1975-2000

	1975	1980	1990	1992-94	1995-97	1998-2000
Frankreich – Sub-Sahara Afrika	50,3	48,2	55,6	48,7	43,2	37,8
France – LDCs	30,8	30,0	33,0	24,2	23,3	24,3
Deutschland – Sub-Sahara Afrika	25,2	27,8	31,1	27,3	26,2	28,4
Deutschland – LDCs	24,2	30,8	25,8	24,5	23,0	24,5
Schweden – Sub-Sahara Afrika	k.A.	54,4	49,6	49,2	46,1	50,8
Schweden – LDCs	k.A.	k.A.	57,5	43,7	42,3	47,6
OECD – Sub-Sahara Afrika	24,6	26,7	29,8	26,9	25,7	22,6
OECD – LDCs	25,1	27,8	25,5	23,0	22,3	20,9

Anmerkung: Angaben in Prozent der Aufwendungen an bilateraler öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA); OECD-Werte bezeichnen Mittelwerte.

Quelle: OECD Statistik (www.stats.oecd.org).