
Konditionalität in den Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten: Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung

Peter Hilpold*

Inhalt

1. Einleitung
2. Die Herausbildung der Entwicklungspolitik in der Gemeinschaft
3. Die Lomé-Abkommen
4. Das Abkommen von Cotonou vom 23. Juni 2000
5. Schlußbemerkungen

1. Einleitung

Die Entwicklungskooperation zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten hat über die vergangenen Jahrzehnte hinweg einen tiefgreifenden Wandel erfahren. Sie war Experimentierfeld Entwicklungspolitischer Modelle und hat dabei Vorzeigecharakter eingenommen, zum anderen aber auch die Grenzen solcher Instrumente aufgezeigt. Sie spiegelt in ihrer Fortentwicklung die Dynamik ideologischer Grundhaltungen wider und ist auch in ihrer jetzigen Form, in der Ausprägung des Abkommens von Cotonou vom 23. Juni 2000¹, Ausdruck einer weiter im Werden begriffenen Politik, die noch vielfältiger Klärungen bedarf. Nicht zuletzt spiegelt sich in der Struktur dieses Beziehungsgeflechts Entwicklungsstand und Ausrichtung des weltweiten Nord-Süd-Verhältnisses im allgemeinen und der Menschenrechte darin im besonderen.

* Univ.-Prof. Dr. Peter Hilpold, Institut für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Politikwissenschaft, Universität Innsbruck.

¹ ABl. Nr. L 317 v. 15.12.2000, S. 3.

2. Die Herausbildung der Entwicklungspolitik in der Gemeinschaft

Es ist bekannt, daß der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ursprünglich keine Grundlage für eine eigenständige Entwicklungspolitik enthielt. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Nicht nur hatten Fragen der Entwicklungspolitik im Jahr 1957 weltweit noch einen relativ geringen Stellenwert, sondern die weitgehende Außerachtlassung (außen)politischer Elemente war eine Gründungsvoraussetzung der Gemeinschaft gewesen.² Allein auf Drängen Frankreichs war ein Teil IV über die Assoziiierung der überseesischen Länder und Hoheitsgebiete in den Vertrag aufgenommen worden. Im wesentlichen sollten damit die besonderen wirtschaftlichen Beziehungen, die verschiedene Mitglieder der Gemeinschaft (insbesondere aber Frankreich)³ zu ihren Kolonien unterhielten, mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang gebracht und auf die Gesamtgemeinschaft ausgedehnt werden.⁴ Diese Regelung trat zu einem Zeitpunkt in Kraft, als die Vorzeichen für einen rapiden Entkolonialisierungsprozeß bereits gesetzt waren. Die staatliche Unabhängigkeit änderte aber wenig an der Ausgangssituation, die von einzelnen Mitgliedstaaten zum Anlaß genommen worden war, nach einer vertieften Kooperation mit jenen Staaten der Dritten Welt zu streben, mit welchen sie eine gemeinsame Geschichte teilten: Der Bedarf an Entwicklungskooperation war mehr denn je präsent, andererseits war aber auch das Bemühen unübersehbar, Interessenosphären, wenn nicht gar einen Hegemonialanspruch zu wahren. Das Instrument dazu waren nun Assoziationsverträge mit völkerrechtlich unabhängigen Staaten, zuerst der frankophonen Welt (Jaunde-Abkommen⁵), später auch anglophoner Länder (Arusha-Abkommen⁶). Ergänzt wurden diese Initiativen durch Maßnahmen der Nahrungsmittelhilfe. Das Ergebnis war ein „entwicklungs-politischer Flickenteppich“, der insgesamt wenig überzeugend wirkte.⁷ Gerade da

² Bekanntlich scheiterte im Jahr 1954 der Versuch der Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft. Diese Tatsache hat verdeutlicht, daß auf absehbare Zeit ein Konsens für eine Integration allein im wirtschaftlichen Bereich zu erwarten war. Vgl. auch *Pescatore, The Content and Significance of Fundamental Rights in the Law of the European Communities*, in: *6 Human Rights Law Journal* 1981, S. 295-308 (296).

³ Neben Frankreich verfügten im Jahr 1957 noch Belgien und die Niederlande über Kolonialgebiete. Italien verwaltete seine frühere Kolonie Somaliland als Treuhandgebiet.

⁴ Die diesbezüglichen Regelungen waren in den Artikeln 131 bis 136 des EWG-Vertrages enthalten und hatten zum Ziel, der Verantwortung der europäischen Kolonialstaaten zur Förderung der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der abhängigen Gebiete über eine bevorzugte Einbindung in die Wirtschaftskreisläufe der Gemeinschaft, verbunden mit finanzieller Hilfe, gerecht zu werden.

⁵ ABl. v. 11.6.1964 II, S. 1431 (Jaunde I); ABl. Nr. L 282 v. 28.12.1970, S. 2 (Jaunde II).

⁶ ABl. Nr. L 282 v. 28.12.1970, S. 55.

⁷ Vgl. *Fritsch*, Vorbemerkung zu den Artikeln 130 u bis 130 y, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 3, 1999, S. 2014-2027 (2017), Rdnr. 9. Dieses System führte zu Konflikten innerhalb der Gemeinschaft, da die im Mittelpunkt stehende Jaunde-Assoziation in erster Linie französischen Interessen gerecht wurde, alle Mitgliedstaaten aber an der Finanzierung

all diesen Maßnahmen kein kohärentes entwicklungspolitisches Konzept zugrundegelegen hat und sich die Entwicklungszielsetzung vielmehr nur als Konzession für die Beibehaltung privilegierter Beziehung zu einzelnen Dritte-Welt-Staaten geäußert hat, war es auch nicht möglich, weiterführende Bedingungen an diese Zusammenarbeit, etwa im Sinne der obligatorischen Beachtung bestimmter menschenrechtlicher und demokratiepolitischer Grundstandards zu knüpfen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 sowie die beiden UN-Menschenrechtspakte des Jahres 1966 hätten im menschenrechtlichen Bereich an und für sich richtungsweisend wirken können; ihre praktische Anwendung war aber lange Zeit nicht nur durch die fehlende Rechtsverbindlichkeit⁸, sondern auch durch den Ost-West-Konflikt erheblich beeinträchtigt. Zu Beginn der 70er Jahre wurde zunehmend deutlicher, daß dieses Assoziierungsmodell, das innerhalb der Gemeinschaft und im Kreise der Entwicklungsländer gleichermaßen auf Widerstand stieß, nicht länger fortgeführt werden konnte. Eine Beibehaltung besonderer Beziehungen der Gemeinschaft zu den Dritte-Welt-Staaten setzte nun einerseits eine Ausdehnung des Begünstigtenkreises voraus; zum anderen mußte die entwicklungspolitische Komponente stärker hervorgekehrt werden, auch wenn dazu eine explizite Rechtsgrundlage im EG-Vertrag fehlte. Die Herausbildung einer solchen Kompetenzbasis erfolgte nach Maßgabe eines Bottom-up-Ansatzes: Zuerst wurden Anfang der 70er Jahre auf sekundärrechtlicher Ebene die Grundlagen für eine kohärente, zielorientierte Entwicklungspolitik geschaffen,⁹ während zwei Jahrzehnte später mit dem Vertrag von Maastricht die diesbezügliche Politik auch primärrechtlich abgesichert wurde.¹⁰

beteiligt waren. Zudem war dieser Ansatz aber auch innerhalb der Entwicklungsländer umstritten, da die Gewährung von Präferenzen und Entwicklungshilfe allein auf der Grundlage früherer und bestehender Interessensphären den Vorwurf des Neokolonialismus laut werden ließ. Ibid., Rdnr. 4.

⁸ Bekanntlich stellte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte des Jahres 1948 kein rechtlich verbindliches Dokument dar, wenngleich ihrem Inhalt nunmehr weitgehend auf der Grundlage eines völkerrechtsrechtlichen Rechtsbildungsprozesses Verbindlichkeit zugesprochen wird. Die beiden Menschenrechtspakte 1966 sind schließlich erst 1976 – eingeschränkt in ihrer Anwendbarkeit durch zahlreiche Vorbehalte – in Kraft getreten.

⁹ Siehe wegweisend dazu das „Memorandum der Kommission über eine gemeinschaftliche Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern“ vom 27.7.1971 (EG-Bull. 4-1971, Anhang 5) sowie das dazugehörige Aktionsprogramm vom 2. Februar 1972 (EG-Bull. 5-1971, Anhang 2). Im Rahmen des Gipfels von Paris vom 19. u. 20.10.1972, an dem bereits Dänemark, Großbritannien und Irland teilnahmen, wurde – unter Vorwegnahme der sich mit dem Beitritt dieser Länder zum 1.1.1973 abzeichnenden Situation – ein deutliches politisches Bekenntnis für eine Entwicklungspolitik der Gemeinschaft abgegeben.

¹⁰ ABl. Nr. C 191 v. 19.7.1992, S. 1. Die einschlägigen Bestimmungen wurden unmittelbar vor Teil IV in den EG-Vertrag eingefügt (Art. 130u-130y).

3. Die Lomé-Abkommen

Wer nach den Ursachen für die in vielem einzigartige, in vielem aber auch unbefriedigende bzw. problematische Berücksichtigung menschenrechtlicher und demokratiepolitischer Aspekte in den Lomé-Abkommen fragt, muß sich die besondere Situation vor Augen halten, die zum Zeitpunkt der erstmaligen Aushandlung dieses Rahmenwerkes weltpolitisch prägend war. Zu Beginn der 70er Jahre schien das Ziel der Entwicklungsländer, eine politische Emanzipation zu erreichen, greifbar nahe. Mit der Forderung nach einer „Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung“ wurde die Überzeugung zum Ausdruck gebracht, das „Recht auf Entwicklung“ beinhaltete den Anspruch auf eine Neudefinition der internationalen Austauschbeziehungen jenseits traditioneller Marktmechanismen. Prämissen dieser neuen Haltung war eine akzentuierte Betonung der staatlichen Souveränität, die auch und gerade im menschenrechtlichen Bereich bzw. in Hinblick auf die vom jeweiligen Entwicklungsland gewählte Regierungsform eine Barriere gegenüber einer externen Einflußnahme bildete. Das „Recht auf Entwicklung“ wurde weiters als globaler Anspruch verstanden, der nicht davon abhängig gemacht werden könnte, welcher Interessensphäre das jeweilige Entwicklungsland zugehörte. Unmittelbare Umsetzung fand dieser Gedanke im Allgemeinen Präferenzsystem¹¹.

Ein derart absolut verstandener Anspruch auf Entwicklung hat sich – zumindest auf den ersten Blick – aber auch schlecht mit einem Konditionalitätsgrundsatz vertragen: Ein absolutes „Recht auf Entwicklung“ konnte nicht von weiterführenden Gesichtspunkten in Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Verfassungswirklichkeit abhängig gemacht werden. Menschenrechtsanliegen sollten in den eigens dafür vorgesehenen Foren verfolgt werden; eine einheitliche Definition, was eine Demokratie darstellte, scheiterte schon am grundlegenden Gegensatz zwischen den westlich orientierten Demokratien und den sogenannten „Volksdemokratien“.

Es darf deshalb nicht verwundern, daß das neue Rahmenabkommen, das an die Stelle der alten Assoziierungsabkommen treten sollte und mit welchem die EWG ihre Entwicklungspolitik nicht nur den aktuellen politischen Erfordernissen anpassen,¹² sondern diese Form der Zusammenarbeit zu einem weltweiten Vor-

¹¹ Vgl. dazu im Detail *Hilpold*, Das neue Allgemeine Präferenzsystem der EU, in: Europarecht 1/1996, S. 98-114. Zu beachten ist, daß das Prinzip der Konditionalität mittlerweile in ausgeprägter Form auch für die Vergünstigungen zugunsten der Entwicklungsländer im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems Anwendung findet. Dies kommt bspw. im Präferenzsystem der EU im Wege eines ausgeprägten Anreizsystems zum Ausdruck, wonach die Gewährung zusätzlicher Vergünstigungen von der Einhaltung bestimmter Vorgaben auch und gerade im menschenrechtlichen Bereich abhängig gemacht wird. *Ibid.*, S. 112.

¹² Diese neuen politischen Erfordernisse waren nicht nur ideologisch-konzeptioneller Natur, sondern auf der faktischen Ebene auch vom Umstand bestimmt worden, daß mit dem Beitritt Großbritanniens zur Gemeinschaft am 1.1.1973 die Notwendigkeit entstand, die Entwicklungsländer im Commonwealth in der Entwicklungskooperation der Gemeinschaft zu berücksichtigen.

zeigemodell umformen wollte, das Abkommen von Lomé¹³, auf Menschenrechte und Demokratie nicht Bezug genommen hat.

Als bald sollte aber die Unzulänglichkeit dieser Vorgangsweise deutlich werden: Die schweren Menschenrechtsverletzung durch *Idi Amin* in Uganda machten deutlich, daß Entwicklungskooperation – will sie nicht ihre eigentlichen Zielsetzungen *ad absurdum* führen – nicht die gesamtgesellschaftliche Situation unberücksichtigt lassen darf, vor deren Hintergrund die jeweiligen Maßnahmen gesetzt werden. Die Gemeinschaft war im Jahr 1977 bemüht, das verbrecherische Regime *Amins* nicht auch noch finanziell zu unterstützen, mußte aber – in Ermangelung entsprechender Vertragsbestimmungen – erkennen, daß für eine Rücknahme der Förderungen kaum eine befriedigende Rechtsgrundlage gegeben war. Es mußte deshalb ein Umweg in der Form gewählt werden, daß die Kommission bis zum Sturz *Idi Amins* im Jahr 1979 keine Finanzierungsvorschläge mit Bezug auf Uganda mehr vorlegte.¹⁴

Dieser Vorfall reichte aber nicht aus, die Verhandlungen zu Lomé II, die Rahmenregelung für die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten für die Jahre 1980-1985, wesentlich zu beeinflussen. Zwar hatten die einschlägigen Diskussionen im Europäischen Parlament zu einer Sensibilisierung hinsichtlich der Menschenrechtsproblematik im Beziehungsgeflecht zwischen der EWG und den AKP-Staaten geführt; dieser Prozeß war aber noch nicht so weit gediehen, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten in der Verhandlungsführung mit den AKP-Staaten davon wesentlich konditioniert worden wären.¹⁵ Da von seiten der AKP-Staaten dem Ansinnen, Menschenrechtsklauseln in das neue Abkommen aufzunehmen, energischer Widerstand entgegengesetzt wurde, mußte das letztendlich vereinbarte Lomé-II-Abkommen dann in dieser Frage ebenfalls stumm bleiben.¹⁶ Der Samen für eine intensivere Auseinandersetzung mit der Menschenrechtsproblematik in

13 Vgl. ABl. Nr. L 25 v. 30.1.1976, S. 1. In Kraft getreten ist dieses Abkommen am 1.4.1976.

14 Gemeinschaftsintern wurde die Kommission zu diesem Verhalten durch die vom Rat am 21.6.1977 erlassenen, sog. Uganda-Richtlinien legitimiert. Danach waren die gewährten Hilfen so zu gestalten, daß sie von der Regierung Ugandas nicht zur Unterdrückung der eigenen Bevölkerung missbraucht werden konnten. Im Ergebnis wurde dadurch bis zum Sturz *Amins* nur 5 Prozent der ursprünglich für dieses Land vorgesehenen Hilfe vergeben. Vgl. EG-Bulletin 6-1977, Pkt. 2.2.59 sowie Hoffmeister, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften, 1998, S. 11. Daß diese Richtlinien weder auf einer expliziten Rechtsgrundlage zur Ergreifung von Sanktionen beruhten noch eine solche Rechtsgrundlage selbst schaffen konnten betont King, Human Rights in the Development Policy of the European Community: Towards a European World Order?, in: XXVIII NYIL 1997, S. 51-99 (55).

15 Die entschiedendsten Befürworter einer Berücksichtigung der Menschenrechtsthematik waren Großbritannien und die Niederlande; bei den übrigen Mitgliedstaaten überwog aber die Befürchtung, die Beziehungen zu den AKP-Staaten unnötig zu belasten bzw. im Gegenzug von den AKP-Staaten ebenfalls der Verletzung von Menschenrechten (indirekt über die Unterstützung Südafrikas, aufgrund der Verletzung sozialer Rechte bzw. wegen der Diskriminierung von AKP-Wanderarbeitnehmern und -Studenten) gezielt zu werden. Vgl. Oestreich, Menschenrechte als Elemente der dritten AKP-EWG-Konvention von Lomé, 1990, S. 82 f.

16 Ibid.

diesem Vertragsgefüge war aber gestreut; fortan konnte dieses Thema nicht mehr ignoriert werden. Wesentlich dazu beigetragen hat die nicht abbrechende Diskussion dieser Problematik im Europäischen Parlament; begünstigt wurde diese Entwicklung durch den Umstand, daß die OAU (*Organization of African Unity*) im Jahr 1981 eine eigene Menschenrechtscharta (die *African Charter of Human and Peoples' Rights* bzw. *Banjul-Charta*¹⁷) angenommen hat.¹⁸ Die Berücksichtigung von Menschenrechtsbestimmungen im Lomé-Vertragsrahmen verlor damit den Anstrich des Exports bzw. der Aufkroyierung westlicher Werte. Vielmehr konnte nun daran gedacht werden, einen blockübergreifenden Dialog in die Wege zu leiten, der zu einem akkordierten Katalog von Menschenrechtsklauseln führen sollte. Dieser Prozeß konnte allein schon deshalb fruchtbringend sein, da die Banjul-Charta nicht allein der westlich-liberalen Menschenrechtstradition unter Einschluß der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte Ausdruck gegeben hat, sondern auch kollektive Rechte verbürgt. Daneben konnten in diesen Dialog auch Konzepte und Erfahrungen aus dem Anwendungsbereich der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (dem sogenannten Pakt von San José¹⁹) des Jahres 1969 einfließen; einer Konvention, die zwar grundsätzlich auch dem europäischen individualrechtlichen Menschenrechtsideal mit seiner Betonung der Freiheitsrechte verpflichtet ist, anders als die Europäische Menschenrechtskonvention aber auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte berücksichtigt.²⁰

Die aufgezeigten Interessensgegensätze zwischen den EWG- und den AKP-Staaten waren freilich nicht grundsätzlich behoben worden und immer noch waren innerhalb der AKP-Staaten starke Widerstände gegen die Aufnahme weiterreichender Menschenrechtsklauseln in den Text des neuen Lomé-III-Abkommens zu verzeichnen. Letztendlich reichte der Konsens dann allein für die Aufnahme entsprechender Verpflichtungen in der Präambel²¹ sowie in den Anhängen zum Lomé-III-Abkommen, nicht aber im Abkommenstext selbst.²² Der generelle Verweis in Artikel 4 des Abkommens, wonach der das gesamte Abkommen durchwirkende „positive“ Ansatz zur Förderung und Unterstützung der Entwicklung²³ unter Achtung der menschlichen Würde zu erfolgen habe, erfährt in Anhang I eine Konkretisierung, der diese Bestimmung in einen menschenrechtlichen Ge-

¹⁷ Vgl. EuGRZ, Bd. 13 1986, S. 677 ff.

¹⁸ Vgl. *Arts*, Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention, 2000, S. 175.

¹⁹ Vgl. EuGRZ, Bd. 7, 1980, S. 435 ff.

²⁰ Vgl. zum ganzen *Arts*, (Fn 18), S. 88 ff., der die Rolle der Menschenrechte im Lomé-Vertragswerk detailliert darstellt

²¹ Die Formulierung in der Präambel ist eher vage gehalten. Unter direkter Übernahme einer Wendung aus der Präambel zur Satzung der Vereinten Nationen drücken die Vertragsparteien darin ihren „Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit“ aus.

²² ABI. Nr. L 86 v. 31.3.1986, S. 3.

²³ Vgl. dazu *Oestreich*, (Fn 15), S. 283.

samtzusammenhang rückt.²⁴ Der Inhalt dieses Anhanges verdeutlicht aber sehr stark seinen Kompromißcharakter. Dafür, daß die Menschenrechtsfrage überhaupt thematisiert werden konnte, mußten umfassende Konzessionen auf der substantiellen Ebene gewährt werden. Nicht die Verwirklichung der individuellen Freiheitsrechte steht – wie in Europa – im Mittelpunkt des Schutzanliegens, sondern es wird in erster Linie auf die Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte abgestellt. Das Instrument dazu ist jenes der Entwicklung, das als grundlegend für die volle Entfaltung der menschlichen Würde, das Wohlergehen und die Selbstverwirklichung qualifiziert wird. Der Menschenrechtsschutz verliert damit seine eigenständige Natur und gerät in Abhängigkeit vom Entwicklungskonzept. Entwicklung hat hier nicht allein instrumentale Natur, sondern ist auch das alles überragende Ziel, das der Würde des Menschen, nach traditioneller Auffassung das eigentliche Schutzobjekt des Menschenrechtsschutzes, gerecht werden soll. Auf dieser Grundlage ist ein dauerhafter Konflikt zwischen Menschenrechtsschutz und der Entwicklungszielsetzung kaum denkbar, da Entwicklung das primär anzustrebende Ziel darstellt und sich der Schutz der Menschenwürde, bzw. der wie oben definierten Menschenrechte gleichsam implizit ergibt. Soweit überhaupt spezifische menschenrechtliche Schutzverpflichtungen in das Vertragswerk aufgenommen wurden, haben diese mehr die Gemeinschaft im Auge gehabt als die Situation in den AKP-Staaten: So wird ein umfassender Schutz vor Diskriminierung zugesichert, eine Verstärkung des Kampfes gegen die Apartheid und auf die Situation der Gastarbeiter und Studenten aus den AKP-Staaten Bezug genommen.²⁵

Zwar war damit noch keine geeignete Handhabe für eine wirksame Thematisierung der Menschenrechtssituation in den AKP-Staaten bzw. für die Etablierung eines Systems der Konditionalität geschaffen; der entscheidende Fortschritt war aber in der Tatsache zu sehen, daß die Menschenrechtsthematik überhaupt in dieses primär entwicklungspolitische Instrument einbezogen werden konnte.²⁶

24 Anhang I hat folgenden Wortlaut:

1. The Contracting Parties hereby reiterate their deep attachment to human dignity as an inalienable right and

as constituting an essential objective for the attainment of the legitimate aspirations of individuals and of peoples. They reaffirm that every individual has the right, in his own country or in a host country, to respect for his dignity and protection by the law.

2. The Contracting Parties proclaim that ACP-EEC co-operation must help eliminate the obstacles preventing individuals and peoples from actually enjoying to the full their economic, social and cultural rights and that this must be achieved through the development which is essential to their dignity, their well-being and their self-fulfilment.

3. In this respect the Contracting Parties reaffirm their obligation and their commitment under international law to fight for the elimination of all forms of discrimination based on ethnic group, origin, race, nationality, colour, sex, language, religion or any other situation. They proclaim their determination to work effectively for the eradication of apartheid which constitutes a violation of human rights and an affront to human dignity.”

25 Siehe zum letztgenannten Punkt die Gemeinsame Erklärung in Anhang IX zu Lomé III.

26 Zuvor hatte das Hauptargument der AKP-Staaten, die sich gegen eine Aufnahme von Menschenrechtsbestimmungen in das Lomé-Vertragswerk gesträubt hatten, gelautet, dieses entwicklungspolitische Instrument sei nicht der geeignete Ort für Maßnahmen im menschenrechtlichen Bereich.

Einmal „den Fuß in die Tür gesetzt“ galt es nun, dieses Schutzinstrumentarium sukzessive auszubauen und vor allem in ein sinnvolles Gesamtsystem zu bringen. Das für die Zehnjahresperiode 1990-2000 geschlossene Lomé-IV-Abkommen²⁷ bot die ideale Gelegenheit dazu, zumal sich nunmehr die weltpolitischen Rahmenbedingungen entscheidend geändert hatten. Weitgehend befreit vom Ballast des Ost-West-Konflikts und der damit verbundenen ideologischen Rhetorik konnte nun eine in vielem versachlichte Diskussion über die Stellung der Menschenrechte in diesem Kooperationsgefüge angegangen werden. Im Text des Abkommens selbst, konkret in Artikel 5, wurde nun ausführlich geregelt, in welchem Zusammenhang Entwicklung und Menschenrechte in der Kooperation zwischen der EWG und den AKP-Staaten stehen sollen. Programmatischen Charakter haben dabei insbesondere die ersten drei Absätze dieser Bestimmung:

“Cooperation shall be directed towards development centred on man, the main protagonist and beneficiary of development, which thus entails respect for and promotion of all human rights. Cooperative operations shall thus be conceived in accordance with the positive approach, where respect for human rights is recognized as a basic factor of real development and where cooperation is conceived as a contribution to the promotion of these rights.

In this context development policy and cooperation are closely linked with the respect for and enjoyment of fundamental human rights. The role and potential of initiatives taken by individuals and groups shall also be recognized and fostered in order to achieve in practice real participation of the population in the development process in accordance with Article 13.

Hence the Parties reiterate their deep attachment to human dignity and human rights, which are legitimate aspirations of individuals and peoples. The rights in question are all human rights, the various categories thereof being indivisible and inter-related, each having its own legitimacy: non-discriminatory treatment; fundamental human rights; civil and political rights; economic, social and cultural rights [...]”²⁸.

²⁷ ABl. Nr. L 229 v. 17.8.1991, S. 1.

²⁸ Die nachfolgenden Absätze enthalten Versuche einer Konkretisierung dieses neuen Kooperationsansatzes:

“Every individual shall have the right, in his own country or in a host country, to respect for his dignity and protection by the law.

ACP-EEC cooperation shall help abolish the obstacles preventing individuals and peoples from actually enjoying to the full their economic, social and cultural rights and this must be achieved through the development which is essential to their dignity, their well-being and their self-fulfilment. To this end, the parties shall strive, jointly or each in its own sphere of responsibility, to help eliminate the causes of situations of misery unworthy of the human condition and of deep-rooted economic and social inequalities.

The Contracting Parties hereby reaffirm their existing obligations and commitments in international law to strive to eliminate all forms of discrimination based on ethnic group, origin, race, nationality, colour, sex, language, religion or any other situation. This commitment applies more particularly to any situation in the ACP States or in the Community that may adversely affect the pursuit of the objectives of the Convention, and to the system of apartheid, having regard also to its destabilizing effects on the outside. The Member States (and/or, where appropriate, the Community itself) and the ACP States will continue to ensure, through the legal or

Die Elemente, die in Lomé III im Mittelpunkt der menschenrechtlichen Schutzbestrebungen gestanden haben (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Schutz der Gastarbeiter und Studenten aus ACP-Staaten; Inpflichtnahme der EWG-Mitgliedstaaten für eine konsequente Anti-Apartheitspolitik) wurden im Lomé-IV-Abkommen keineswegs aufgegeben, sondern im Gegenteil betont und weiter ausgebaut. Die nunmehrige umfassende Berücksichtigung der sogenannten „Menschenrechte der ersten Generation“ (der bürgerlichen und politischen Rechte) hat aber zu einer eindeutigen Schwerpunktverlagerung im System der gewährten Rechte geführt. Die breitere Perspektive hat den Blick für Zusammenhänge eröffnet, die unter dem Lomé-III-Regime unberücksichtigt geblieben sind und insgesamt dem gewählten Schutzansatz einen aus menschenrechtlicher Perspektive vertrauteren Gesamtanstrich gegeben. Insbesondere wurden wechselseitige Interdependenzen aufgezeigt, deren Vernachlässigung zuvor nur zu völlig unzureichenden Schutzansätzen führen konnte. So wurde nun die vorrangige Bedeutung des Entwicklungsgedankens aufgegeben und dieses Konzept zugunsten eines synergetischen Zusammenwirkens von Menschenrechtsschutz und Entwicklung, wenn nicht gar eines Vorranges des Menschenrechtsschutzes (*“respect for human rights is recognized as a basic factor for real development”*) zurückgestuft. Im übrigen nimmt die Formulierung des Art. 5 des Lomé-IV-Abkommens Entwicklungen – zumindest implizit – vorweg, die in den 90er Jahren im internationalen Kontext bestimmd werden sollten: Der Schutz der Menschenrechte und das Streben nach Entwicklung dürfen hinsichtlich ihrer konkreten Anwendungsbedingungen und Realisierungschancen nicht unabhängig von der Regierungsform gesehen werden, in deren Rahmen diese Maßnahmen zur Anwendung kommen. So wird sich der Schutz von Menschenrechten in einem demokratischen System zweifelsohne, die Förderung von Entwicklung mit hoher Wahrscheinlichkeit besser bewerkstelligen lassen als in einer Diktatur.²⁹ Ohne die Regierungsform der Demokratie explizit zu erwähnen, wird in Art. 5 die Verwirklichung ihrer Grundessenz, nämlich die Einrichtung eines partizipatorischen Systems (*“real participation of the population in the development process”*) gefordert.

Die Abkehr von ideologisch vordefinierten, in vielem unzulässig vereinfachenden Konzepten hat somit zu einer größeren Realitätsnähe in der Beschreibung der zu regelnden Wirkmechanismen geführt, gleichzeitig aber auch den Komplexitäts-

administrative measures which they have or will have adopted, that migrant workers, students and other foreign nationals legally within their territory are not subjected to discrimination on the basis of racial, religious, cultural or social differences, notably in respect of housing, education, health care, other social services and employment.

At the request of the ACP States, financial resources may be allocated, in accordance with the rules governing development finance cooperation, to the promotion of human rights in the ACP States through specific schemes, public or private, that would be decided, particularly in the legal sphere, in consultation with bodies of internationally recognized competences in the field. Resources may also be given to support the establishment of structures to promote human rights. Priority shall be given to schemes of regional scope.”

²⁹ Hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen demokratischer Regierungsform und Entwicklung siehe Schläppi, Menschenrechte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, 1998, insbes. S. 234 ff.

grad der einschlägigen Bestimmungen erhöht und damit auch aufgezeigt, wieviel an Vertiefungsarbeit in diesem Bereich noch zu leisten war.

Eine erste Gelegenheit dazu bot die Halbzeitüberprüfung der Lomé-IV-Konvention, deren Ergebnis - in Kraft getreten 1995 - auch als Lomé-IV-bis bezeichnet wird.³⁰

Bis zur Mitte der 90er Jahre war die Diskussion um die Rolle der Demokratie als „erstarkendes völkerrechtliches Prinzip“ so weit giedien, daß nun nicht mehr allein die Forderung nach Partizipation erhoben, sondern ausdrücklich die Beachtung demokratischer Grundprinzipien eingefordert werden konnte.³¹

Damit war die Grundlage für eine umfassende Konditionalität geschaffen, auf deren Basis der Fortbestand der Kooperation im EG-AKP-Rahmenwerk an die Beachtung der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit geknüpft werden konnte.³² Diese Grundsätze wurden als „wesentliche Bestandteile“ des Vertragswerkes qualifiziert; damit war sichergestellt, daß ihre Verletzung zur Aussetzung bzw. Beendigung des Vertragsverhältnisses gegenüber dem Verletzerstaat führen konnte.³³

Somit war nun auch in formeller Hinsicht jene Handhabe geschaffen, nach der in der Vergangenheit gesucht worden war, um in einem Kooperationsregime, dessen

30 ABI. Nr. L 156 v. 29.5.1998, S. 1.

31 Grundlegend dazu *Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, in: 86 AJIL 1/1992, S. 46-91; *Fox*, The Right to Political in International Law, in: 17 Yale Journal of International Law, 1992, S. 539-609 sowie *Crawford*, Democracy and International Law, in: LXIV BYIL 1993 (1994), S. 113-133. Dagegen hat der IGH im „Nicaragua“-Fall (1986) noch keine Möglichkeit gesehen, aus allgemeinen Menschenrechtsschutzinstrumenten eine Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter demokratischer Prinzipien – konkret in bezug auf die Abhaltung von Wahlen – abzuleiten.

32 Abs. 1 des Art. 5 des Lomé-Abkommens wurde in folgender Form ergänzt:
“respect for human rights, democratic principles and the rule of law, which underpins relations between the ACP States and the Community and all provisions of the Convention, and governs the domestic and international policies of the Contracting Parties, shall constitute an essential element of this Convention.”

33 Laut Art. 60 WVRK berechtigt eine erhebliche Verletzung eines mehrseitigen Vertrages durch eine Vertragspartei die anderen Vertragsparteien den Vertrag entweder einvernehmlich zu beenden oder zu suspendieren. Ist ein solches Einvernehmen nicht zu erzielen, so ist nur eine Suspendierung des Vertrages möglich, und zwar:

- für die durch die Vertragsverletzung besonders betroffene Vertragspartei im Verhältnis zwischen ihr und dem vertragsbrüchigen Staat;
- für jede verletzte Vertragspartei, wenn eine erhebliche Vertragsverletzung die Lage jeder Vertragspartei hinsichtlich der weiteren Erfüllung der Vertragspflichten grundlegend ändert.

In der Praxis stellt die Definition der „erheblichen Vertragsverletzung“ eine nicht geringe Herausforderung dar. Durch die explizite Festlegung der „wesentlichen Vertragsbestimmungen“ wurde diese Aufgabe aber erheblich erleichtert, da Art. 60 Abs. 3 Pkt b) die erhebliche Vertragsverletzung als solche definiert, in deren Rahmen eine für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentliche Bestimmung verletzt wird.

Unabhängig von der Schuldfrage kann auch das Argument der „grundlegenden Änderung der Umstände“ vorgebracht werden, wenn die Einhaltung „wesentlicher Vertragsbestimmungen“ nicht mehr gewährleistet ist (Art. 62 WVRK). Über die Berufung auf eine grundlegende Änderung der Umstände kann sowohl eine Beendigung als auch eine Suspendierung des Vertragsverhältnisses erreicht werden.

Fortführung aufgrund der Verletzung menschenrechtlicher Prinzipien oder demokratischer Ordnungsvorstellungen untragbar geworden war, die Vertragsleistungen einseitig aussetzen bzw. beenden zu können.³⁴ Was die Frage der Kompetenzlage zum Abschluß solcher Verträge auf der Ebene der Gemeinschaft anbelangt, so enthält Art. 181 EGV eine ausdrückliche Vertragsabschlußkompetenz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, während Art. 177 EGV, der den Titel XX über die Entwicklungszusammenarbeit einführt, in Abs. 2 die Bestimmung enthält, wonach „[d]ie Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich [dazu beträgt], das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.“ Anlässlich des Abschlusses eines Kooperationsabkommens der Gemeinschaft mit Indonesien hatte Portugal im Jahr 1994 bestritten, daß Art. 177 Abs. 2 EGV als Rechtsgrundlage für die Aufnahme einer Menschenrechtsklausel ausreichen würde, da diese Bestimmung nur einen generellen Schutzauftrag enthalte und eine Menschenrechtsklausel als wesentlicher Vertragsbestandteil damit eine zusätzliche Abstützung auf Art. 308 EGV verlange, der bekanntlich Einstimmigkeit im Rat voraussetzt. Laut EuGH reicht Art. 177 Abs. 2 als Rechtsgrundlage für die Aufnahme solcher Klauseln jedoch aus.³⁵

Die Beachtung der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit waren somit zu gleichrangigen „wesentlichen Vertragselementen“ erhoben worden. Das wechselseitige Verhältnis dieser Prinzipien, ihre Bedingtheit oder die etwaige Frage einer Rangordnung blieben damit weiter ungeklärt. Die grundsätzliche Umstrukturierung des gesamten Vertragsregimes zwischen der EG und den AKP-Staaten durch das Abkommen von Cotonou hat Gelegenheit geboten, noch einmal die gesamte Problematik der Konditionalität zu überdenken, die einschlägigen Klauseln präziser zu definieren und eine sachgerechte Strukturierung vorzunehmen.

4. Das Abkommen von Cotonou vom 23. Juni 2000

Vergleicht man die Situation, vor welcher die Europäische Union Ende der 90er Jahre in Fragen der Entwicklungszusammenarbeit stand, so war diese grundverschieden von jener, als diese Aufgabe erstmalig angegangen worden war. Entwick-

³⁴ Eine erste „Urform“ einer solchen Klausel, die sog. „Basisklausel“ wurde in das Rahmenabkommen mit Argentinien im Jahr 1990 aufgenommen. Zur Entwicklung und Wirkung dieser Klauseln vgl. *Riedel/Will*, Human Rights Clauses in External Agreements of the EC, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, 1999, S. 723-754.

³⁵ Vgl. Rs. C-268/94, *Portugal/Rat*, Slg. 1996, I-6177. Generalanwalt *La Pergola* scheint in seinen Schluffanträgen zu dieser Rechtssache sogar von einer Verpflichtung auszugehen, Menschenrechtsklauseln in Verträge über Entwicklungszusammenarbeit aufzunehmen. *Ibid.*, S. 6192, Abs. 29. Vgl. auch *Riedel/Will*, (Fn. 34), S. 733.

lungszusammenarbeit wurde von der Union nun weit über den AKP-Bereich hinaus, in geradezu einem weltweiten Rahmen betrieben; für eine Sonderstellung der AKP-Staaten blieb nunmehr wenig Raum. Im Gegenteil: Die europäische Öffentlichkeit – und unter den Institutionen der Union insbesondere das Europäische Parlament – wachte nun mit Argusaugen auf eine kohärente Tätigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich. Gleichzeitig war ein Ausbau der Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit mit zwei besonderen Herausforderungen konfrontiert: Zum einen gebot die Achtung der Souveränität der AKP-Staaten einen sehr behutsamen Umgang mit dieser Frage. Gerade um den Eindruck der Bevormundung und der Aufzwingung westlicher Werte zu vermeiden, wurde das Konzept der „Partnerschaft“ besonders hervorgehoben. Zum anderen mußte die Union bemüht sein, einen „positiven“ Ansatz zu verfolgen, d.h. dazu beitragen, ein Umfeld zu schaffen, in dem die Beachtung der Menschenrechte und demokratischer Grundregeln eine Selbstverständlichkeit darstellt und sich nicht erst als Resultat der Anwendung negativer Sanktionen ergibt. Bekanntlich ist die Anwendung solcher Sanktionen zeitaufwendig und kostspielig (im Sinne politischer und materieller Ressourcen) und das Ergebnis ist ungewiß. Dagegen kann eine positive Förderung dieser Zielsetzungen zu weit vielversprechenderen Ergebnissen führen, bedarf andererseits aber eines viel längeren Vorlaufs.³⁶ Die primäre Aufgabe mußte deshalb darin liegen, jenen Ansatzpunkt für eine fördernde Unterstützung bzw. Intervention zu identifizieren, der gleichsam als „Motor“ für die Verwirklichung auch der übrigen Zielsetzungen eingesetzt werden konnte. Es scheint, als ob dieser in der „verantwortungsvollen Regierungsführung“ zu finden sei.

Die Begriffe Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung sind in der internationalen Entwicklungspolitik zu einer feststehenden Wendung, einer Trias geworden, deren Elemente offensichtlich in einem untrennbaren Verhältnis zueinander stehen, wobei die genaue Form der wechselseitigen Bedingtheit aber weitgehend im dunkeln bleibt. Das Konzept der verantwortungsvollen Regierungsführung scheint nun einen Hebel an die Hand zu geben, der eine empirische und theoretische Ergründung dieser wechselseitigen Bedingtheiten erübrigt, eben weil es sich um einen übergeordneten Ansatz handelt.

Als Leitlinie für die Entwicklungskooperation im EG-Bereich 1991 erstmals festgelegt,³⁷ hat dieses Konzept im internationalen Entwicklungsförderungsrecht eine

³⁶ Zu diesem „positiven“ Ansatz vgl. Simma/Aschenbrenner/Schulte, Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC, in: Alston (Hrsg.), The EU und Human Rights, 1999, S. 571-626.

³⁷ Vgl. dazu die Entschließung des Europäischen Rates v. 28.11.1991 (24 EG Bulletin Nr. 11, S. 122-123): *[...] the importance of good governance. While sovereign States have the right to institute their own administrative structures and establish their own constitutional arrangements, equitable development can only be achieved if a number of general principles of government are adhered to: sensible economic and social policies, democratic decision-making, adequate governmental transparency and financial accountability, creation of a market-friendly environment for development, measures to combat corruption, as well as respect for the rule of law, human rights, and freedom of the press and expression.”*

längere Tradition. Seine breiteste Anwendung hat es nämlich in der Weltbankgruppe gefunden, als Vorbedingung für finanzielle Unterstützung und Kooperation.³⁸ Trotz ihrer Konzeption als technisches Prinzip ist die „verantwortungsvolle Regierungsführung“ aufgrund ihrer vielfältigen Deutbarkeit in der Vergangenheit scharfer Kritik von Seiten der Entwicklungsländer ausgesetzt gewesen. Eine solche Kritik ist sicherlich noch in verschärfter Form zu erwarten, wenn der Erfolg guter Regierungsführung nicht mehr an Haushaltsdaten, sondern an Fortschritten in Sachbereichen gemessen wird, deren Deutung stark von politischen Elementen vorgeprägt ist. Dies gilt im besonderen für die Bereiche Demokratie und Entwicklung, z.T. aber auch für das Gebiet der Menschenrechte. In der besonderen Hervorhebung dieses Konzeptes liegen somit Chancen und Gefahren. Gelingt es, diesen Gedanken einvernehmlich zu konkretisieren, etwa in der Form, daß bestimmte Ziel-Mittel-Relationen näher beschrieben und von den Regierungen bestimmte Verhaltensweisen eingefordert werden können, so wäre davon eine Versachlichung der Konditionalitätsdiskussion in der Entwicklungskooperation zu erwarten. Darüber hinaus könnte dies zu einer größeren Effizienz des positiven Ansatzes führen: Die Forderung nach verantwortungsvoller Regierungsführung bedeutet nämlich in erster Linie eine Inpflichtnahme der Regierung, also jener Instanz, die am unmittelbarsten auf die Verwirklichung der beschriebenen Zielsetzungen Einfluß nehmen kann. Punktuelle instrumentale Vorgaben sind oft deshalb zum Scheitern verurteilt, da für die Beschreibung eines effizienten Mitteneinsatzes von außen die erforderlichen Informationen häufig fehlen dürften. Wird aber die Regierungstätigkeit als solche überprüft, so wird auch eine gewisse Ergebnisverantwortung, bei gleichzeitigen Gestaltungsmöglichkeiten im instrumentalen Bereich, geschaffen.

Unterbleibt allerdings eine nähere Definition dieses Konzeptes, so kann dieses zum Anlaß für Interventionen unterschiedlichster Art werden. Wird dem Ausland grundsätzlich ein Mitspracherecht bei der Beurteilung der Qualität der Regierungsführung eingeräumt, so kann u.U. der gerade von den Entwicklungsländern in der Vergangenheit hochgehaltene Vorbehalt der „innerstaatlichen Zuständigkeit“ völlig relativiert werden.

Angesichts der vielfältigen offenen Fragen, die die Versuche einer Deutung des Konzeptes der „verantwortungsvollen Regierungsführung“ noch aufwerfen,³⁹ darf es nicht verwundern, daß die AKP-Staaten entschieden den von der EU in der zweiten Hälfte der 90er Jahre unternommenen Versuchen entgegengetreten sind, die Konditionalität in der wechselseitigen Zusammenarbeit stärker an diesem Element auszurichten und dieses zu einem „wesentlichen Element“ des Abkom-

³⁸ Vgl. nur The World Bank, Governance: the World Bank's experience, 1992.

³⁹ In der Literatur wird überwiegend noch die Auffassung vertreten, bei diesem Konzept handle es sich allenfalls um einen politischen Leitsatz, nicht aber um eine Norm oder um ein Prinzip des Völkerrechts. Vgl. v. Bozen, The emerging right to good governance, in: 13 NQHR 3/1995, S. 304-311; Arts, (Fn. 18), S. 41.

menswerkes zu erheben.⁴⁰ Dies ist auch tatsächlich gelungen; auch weiterhin sind allein die Achtung der Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatlichkeitsprinzip wesentliche Elemente des EG-AKP-Abkommens.⁴¹

Hinsichtlich der „verantwortungsvollen Regierungsführung“ wurde in Art. 9 Abs. 3 des Cotonou-Abkommens folgende Formel gefunden:

„In einem politischen und institutionellen Umfeld, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip geachtet werden, ist verantwortungsvolle Staatsführung die transparente und verantwortungsbewußte Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Sie beinhaltet klare Beschlüßfassungsverfahren für Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, den Vorrang des Gesetzes bei der Verwaltung und Verteilung der Ressourcen und Qualifizierung zur Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption.“

Die verantwortungsvolle Staatsführung, auf der die AKP-EG-Partnerschaft beruht und von der sich die Vertragsparteien in ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen, ist ein fundamentales Element dieses Abkommens. Die Vertragsparteien kommen überein, daß nur bei schweren Fällen von Korruption, einschließlich Bestechungshandlungen, die zu schweren Fällen von Korruption führen, ein Verstoß gegen dieses Element im Sinne des Artikels 97 vorliegt.“

40 Was die EU unter „verantwortungsvoller Regierungsführung“ versteht, wurde in der Mitteilung der Kommission v. 12.3.1998 (KOM 1998, 146; „Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: die Herausforderungen der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten“) näher präzisiert. In diesem Zusammenhang wurde dieses Konzept als „die transparente und verantwortungsvolle Verwaltung der Ressourcen eines Landes im Hinblick auf eine gerechte und nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung“ definiert. „Dabei gehören zu den Ressourcen eines Landes die Humanressourcen (Wissen, Kompetenz und Fertigkeiten), die natürlichen Ressourcen sowie die internen und externen wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen einschließlich der Entwicklungshilfe.“

Der Begriff der verantwortungsvollen Staatsführung setzt ein politisches und institutionelles Umfeld voraus, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und die Rechtsstaatlichkeit geachtet werden. Eine besondere Rolle spielt dabei der Staat bei der Verwaltung der Ressourcen, bei der Förderung günstiger Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und soziale Initiativen und bei der Entscheidung über die Verteilung der Ressourcen.

Für eine verantwortungsvolle Staatsführung müssen demnach kompetente und funktionierende Institutionen vorhanden sein, die sich nach den demokratischen Grundsätzen richten. Die verantwortungsvolle Staatsführung ergänzt somit die Ziele der Demokratisierung im Bereich der Ressourcenverwaltung.“

Im einzelnen wurde die verantwortungsvolle Regierungsführung anhand folgender Elemente konkretisiert: eine unabhängige Justiz, die allen Bürgern einen Mindestzugang zu den Ressourcen gewährleistet; die Fähigkeit der Institutionen, die Ressourcen des Landes effizient zu verwalten; Transparenz und Partizipation der Bürger.

Im Endeffekt wird damit der Begriff der verantwortungsvollen Regierungsführung mit allen Elementen gleichgesetzt, die eine moderne Zivilgesellschaft kennzeichnen bzw. kennzeichnen sollen.

41 Vgl. Art. 9 Abs. 2 des Cotonou-Abkommens.

Die verantwortungsvolle Regierungsführung wurde also nicht als ein wesentliches, sondern als ein fundamentales Element qualifiziert, und diese Formel ist Ausdruck eines Kompromisses, dessen Inhalt in den Art. 96 und 97 näher konkretisiert wird. Ist eine Vertragspartei der Auffassung, daß eine andere ein wesentliches Element verletzt hat, so kann sie das Konsultationsverfahren nach Art. 96 des Abkommens einleiten, das im Falle mangelnden Erfolges bzw. im Falle besonderer Dringlichkeit zur Ergreifung der „geeigneten Maßnahmen“ (im Extremfall zur Aussetzung der Anwendung des Abkommens) führen kann.⁴² Hinsichtlich der Verletzung des Gebots zur verantwortungsvollen Regierungsführung ist ein vergleichbares Verfahren nur für den Fall schwerer Korruption vorgesehen. Insgesamt ist diese Systematik Spiegelbild des unvollendeten Konkretisierungsprozesses hinsichtlich der hier in Frage kommenden Prinzipien und ihres Zusammenwirkens. Während diese Systematik in einer abstrakten Betrachtung dem Prinzip der verantwortungsvollen Regierungsführung absolute Priorität zuzuerkennen scheint, wird die Tragweite dieses Ansatzes wiederum dadurch eingeschränkt, daß seine Verletzung nur für ein spezifisches Teilgebiet, nämlich für jenes der schweren Korruption, konkrete Sanktionen nach sich ziehen kann. Das Gebot der verantwortungsvollen Regierungsführung bleibt somit zu großen Teilen eine *lex imperfecta*, die für eine Perfektionierung der Heranreifung eines Konsenses harrt, der gegenwärtig noch nicht absehbar ist.

5. Schlußbemerkungen

Wagt man nun in dieser Zeit des Übergangs das Aufstellen von Thesen über den Iststand und über die mögliche weitere Entwicklung, so erscheinen somit folgende Kernaussagen gerechtfertigt:

- Konditionalität in der Entwicklungskooperation ist eine Realität, die nicht nur in Zukunft fortbestehen wird, sondern angesichts einer sich ständig intensivierenden Kontrolle der Parlamente und der breiteren Öffentlichkeit über die Außenpolitik dazu bestimmt ist, eine sich selbst verstärkende Dynamik zu entfalten.

Die Europäische Union wirkt dabei gleichzeitig als Impulsgeber und als Impulsnehmer. Ziel ist in erster Linie eine Stärkung der demokratischen Elemente in den Rechtsordnungen der Kooperationspartner, aber auch der Ausbau des Menschenrechtsschutzes in diesen Staaten.

⁴² Spezielle Vorkehrungen sollen einen Mißbrauch der in den Artikeln 96 und 97 geregelten Sanktionsverfahren sicherstellen. So ist die Verhältnismäßigkeit der angewandten Maßnahmen sicherzustellen; es müssen jene Maßnahmen Anwendung finden, die die Anwendung des Abkommens am wenigsten beeinträchtigen; die Aussetzung der Anwendung stellt auf jeden Fall eine *ultima ratio* dar.

- Der Forderung nach einer verantwortungsvollen Regierungsführung kommt in diesem Zusammenhang vor allem instrumentaler Charakter zu. In substantieller Hinsicht ist der potentielle Anwendungsbereich dieser Norm aber beträchtlich weiter. Sie zielt letztlich auf die Etablierung einer internationalen Zivilgesellschaft ab, die Unterschiede in der nationalen Werteordnung durchaus zuläßt, andererseits aber einen Mindeststandard hinsichtlich der Grundrechtssituation und der demokratischen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte voraussetzt. Damit stellt gerade die Forderung nach einer verantwortungsvollen Regierungsführung einen hervorragenden Ansatzpunkt für die Verwirklichung des „positiven“ Schutzansatzes dar. Wird dieser Forderung entsprochen, so entfällt die Notwendigkeit „negativer“ Sanktionen, die oft eine geringe Treffsicherheit und Wirksamkeit aufweisen.
- Die eigentliche Herausforderung der nächsten Jahre wird darin liegen, das Prinzip der verantwortungsvollen Regierungsführung zu konkretisieren, und zwar nicht im Wege eines einseitigen Oktroi, sondern partnerschaftlich in Kooperation mit den Entwicklungsländern. Wenn dieses Prinzip letztlich auf die Etablierung egalitär strukturierter Zivilgesellschaften abstellt, so ist die Europäische Union gut beraten, in ihren internationalen Beziehungen vorbildhaft zu wirken, der Versuchung des Unilateralismus abzuschwören⁴³ und ein partnerschaftliches Verhalten an den Tag zu legen, das nicht nur dem Buchstaben, sondern auch dem Geist des neuen Abkommens in diesem Sinne gerecht werden kann.

⁴³ Vgl. dazu weiterführend *Hilpold*, EU development cooperation at a crossroads: The Cotonou agreement of 23 June 2000 and the principle of good governance, in: European Foreign Affairs Review 2002, S. 53-73 sowie *ders.*, Human Rights Clauses in EU-Association Agreements (im Erscheinen).