

Entwicklungspolitik

WOLFGANG MENCK

Die im Maastrichter Vertrag der Europäischen Union zugestandene Kompetenz für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Kooperation mit den Entwicklungsländern wird glaubhaft, wenn eine überzeugende Politik zugrundegelegt wird. Sie dokumentiert sich in dem Gleichklang von zielgerichteten Konzepten und damit konformen Programmen und Projekten.

Konzepte für die Zusammenarbeit

Im Jahr 1993 wurden zahlreiche Dokumente verabschiedet, die den Kurs der Zusammenarbeit bis zur Jahrtausendwende festlegen: die Erklärung "Horizont 2000: Ermittlung der prioritären Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anhand einer Überprüfung der vom Entwicklungsrat seit 1991 verabschiedeten Texte"¹, die Entschließung des Europäischen Parlaments zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung vom 13. Juli 1993 und das vom Ministerrat aufgestellte Arbeitsprogramm, das Maßnahmen zum Umweltschutz, ein Sonderprogramm für Afrika und Förderung der Rolle der Frauen im Entwicklungsprozeß vorsieht. Das Europäische Parlament drängte darauf, in allen Vorhaben auch soziale, sozio-ökonomische und kulturelle Faktoren zu berücksichtigen. Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union wird nach diesen Beschlüssen künftig Armut bekämpfen, das Gesundheits- und das Erziehungswesen sowie die Infrastruktur verbessern. Vorgesehen ist, die Arbeits- und Lebensbedingungen im ländlichen Raum zu verbessern und die Nahrungsmittelversorgung zu steigern. Eine enge Zusammenarbeit mit den Zielgruppen wird angestrebt. Die Absicht, zerstörte Entwicklungsländer bei dem Wiederaufbau zu unterstützen und Soforthilfe mit langfristig ausgerichteter Entwicklungszusammenarbeit zu verbinden, hat die Kommission in dem Sonderprogramm zur Unterstützung der Rehabilitation in den Entwicklungsländern bekundet.

Weitere Akzente will die Europäische Union bei der Umweltpolitik, bei der Bevölkerungspolitik und bei der Beschäftigungspolitik setzen. Die Europäische Union spricht sich zum ersten Mal in dieser Deutlichkeit für die Unterstützung des privaten Sektors in den Entwicklungsländern aus und will die Unternehmen zusätzlich in Verbindung mit den Strukturanpassung fördern². Die Europäische Union knüpfte mit ihren Grundsätzen an die weltweite entwicklungspolitische Meinungsbildung an. Die Maßnahmen mußten auf die Aufgaben zugeschnitten

werden, die zu Beginn dieses Jahrzehnts als besonders vordringlich angesehen wurden.

In den Beratungen wurde deutlich, daß die angestrebte gemeinschaftliche Entwicklungszusammenarbeit pragmatisch, fallweise und bedarfsbezogen erfolgen wird und den bereits 1984 beschlossenen Leitlinien folgt. Bereiche, die künftig Gegenstand einer Koordinierung durch die Europäische Union sein sollen, werden danach ausgewählt, ob ihnen Vorrang nach dem Beurteilungsschema der Europäischen Union und der Mitglieder zukommt. Darüber hinaus werden Maßnahmen koordiniert, bei denen ein gemeinsames Vorgehen größere Erfolgswirksamkeit verspricht als bei der Durchführung durch eine bilaterale Zusammenarbeit. Schließlich wird verlangt, daß eine politische Entscheidung über das Koordinationsvorhaben bereits gefallen ist³.

Die Diskussion unter den Parlamentariern im Gemeinsamen Ausschuß des AKP-EWG-(Lomé-)Abkommens über dieses Abkommen führte zu der Forderung, sozialpolitische Ziele in den Strukturanpassungsprogrammen nachhaltiger zu verfolgen und mindestens 50 Mio. ECU für die Bekämpfung von Aids bereitzustellen. Die Menschenrechte sollen gefördert werden. Desgleichen soll die Mitwirkung der Empfängerländer an der Evaluierung verstärkt werden. Angeregt wird, den Verwaltungsablauf zu erleichtern. Einigkeit besteht darüber, 150 Mio. ECU für den Schutz des tropischen Regenwaldes aufzubringen.

Die Debatten im Europäischen Parlament lassen erkennen, daß diese Grundsätze zwar für notwendig gehalten, aber nicht als hinreichend angesehen werden. Nichtstaatliche Organisationen haben vor einer bürokratischen Überfrachtung und der Überschätzung der Leistungsfähigkeit staatlicher Träger gerade in den Ländern gewarnt, in denen Armut weit verbreitet ist.

Die Rahmenabkommen mit Vietnam, den Ländern am Isthmus und Indien enthalten die neuen Grundsätze in dem Maße, wie sie von den Partnern als berechtigt anerkannt wurden. Die Vereinbarungen können zudem als Indiz für die Bereitschaft der Europäischen Union verstanden werden, die Zusammenarbeit auszuweiten, wenn dies von den Entwicklungsländern gewünscht wird⁴.

Die Aussprachen im Europäischen Parlament und seinen Ausschüssen sowie in der Öffentlichkeit zeigen, daß durchaus Erfolge bei der Verbesserung der Effizienz im Sinne der angestrebten Ziele erreicht werden konnten. Nach den Erfahrungen der Staaten in Asien und Lateinamerika mit dem Programm European Community Investment Partners (ECIP) kann eine strengere Auswahl der Projekte in den letzten Jahren die Entwicklungszusammenarbeit für die privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit nachhaltig steigern⁵.

Strittig: die Bananenregelung

Die von der Europäischen Union und den AKP-Staaten vereinbarte Regelung für die Aufteilung der Einfuhren für Bananen aus Afrika und den lateinamerikanischen Ländern ist im Februar 1994 als nicht GATT-konform von einem

GATT-Panel verworfen worden. Angeregt werden als Alternative ein EG-Begehren um eine Sondergenehmigung oder die Einleitung eines Abstimmungsverfahrens nach Art. 24 über Zollunion und Freihandelszonen zur Billigung einer besonderen Regelung mit Zweidrittelmehrheit⁶.

Wenngleich noch nicht festliegt, in welche Richtung die Bemühungen unternommen werden, eine GATT-konforme und von den Lieferländern anerkannte Regelung zu finden, sollte die Europäische Union den derzeitigen Verhandlungsstand nutzen, um die von Händlern, von der Bundesregierung und von den lateinamerikanischen Entwicklungsländern vorgebrachte Kritik zu berücksichtigen. Von Anfang an war die dirigistische Aufteilung des Bananenmarktes unzweckmäßig. Die Wirksamkeit bürokratischer Kontrollen zur Einhaltung der Bestimmungen wurde überschätzt. Wie vorausgesehen sind Arbeitsplätze in den lateinamerikanischen Lieferländern auf den Bananenplantagen und im Export vernichtet worden. Konsumenten waren lange Zeit über die zu erwartende Preisentwicklung verunsichert, dem Handel wurden zusätzliche Kosten aufgebürdet.

Unsichere Zukunft des CFA-Francs

Im Herbst 1993 und im Frühjahr 1994 gab es zahlreiche Konferenzen zwischen der französischen Regierung und den 14 schwarzafrikanischen Mitgliedsländern der Communauté Financière Africaine (CFA). Die Mitgliedsländer der CFA sind Vertragspartner, deren Währungskonvertibilität durch das französische Schatzamt seit 1948 garantiert ist⁷.

Infragegestellt ist die Fortsetzung dieser Zusammenarbeit weniger durch die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) als durch die Unsicherheit über die Finanzierung der in diesen Ländern unumgänglichen Strukturanpassung im Rahmen des AKP-EWG-(Lomé-)Abkommens. Denn die französische Regierung vertritt unter Berufung auf den erweiterten Art. 105 des EG-Vertrages, daß die Zusammenarbeit mit den 14 afrikanischen Staaten nicht der Zustimmung durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bedürfe. Die Finanzierung dieser Zusammenarbeit durch das französische Schatzministerium macht deutlich, daß es sich um eine durch die Kolonial- und durch die darauffolgende Zeit der Unabhängigkeit geprägte Finanzierung von Defiziten der schwarzafrikanischen Länder im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit handelt. Dies schließt aber nicht aus, daß sich auch die Europäische Union an der Finanzierung der Defizite durch die im AKP-EWG-(Lomé-)Abkommen vorgesehene Strukturanpassung beteiligt.

Diese Hilfe ist unabweisbar geworden seit der Abwertung des CFA-Francs um 50% (in den Komoren um 25%) am 11. Januar 1994. Frankreich hatte den CFA-Ländern alle Schulden aus dieser Finanzierungslinie erlassen und einen neuen Kredit in Höhe von 300 Mio. FFr zugesagt. Dabei hat Frankreich seinen Wunsch deutlich werden lassen, daß andere Mitgliedsländer und die Europäische Union diesen Staaten zusätzliche Kredite anbieten. Sie sind gerechtfertigt als

Beitrag zur Strukturanpassung und können unter die Bestimmungen des AKP-EWG-(Lomé-)Abkommens subsumiert werden.

Frankreich hatte bereits zu den Verhandlungen mit den Ländern der Communauté Financière Africaine über eine Stabilisierung der Wirtschaftslage im Herbst 1993 im Beisein des Geschäftsführenden Direktors des Internationalen Währungsfonds (IWF) den CFA-Ländern mitgeteilt, daß künftig französische Ausgleichszahlungen ein Strukturanpassungsprogramm voraussetzen. Der IWF hatte bei dieser Gelegenheit ebenfalls Anpassungsmaßnahmen verlangt und für den Fall, daß sie den Mindeststandards des Internationalen Währungsfonds entsprechen, auch eigene Strukturanpassungsdarlehen in Aussicht gestellt. Die CFA-Länder haben ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit bekundet, indem sie die Forderung des IWF erfüllten, die Währungen abzuwerten.

Die Europäischen Union wird spätestens bei den Verhandlungen über das Finanzprotokoll des AKP-EWG-(Lomé-)Abkommens für den Zeitraum 1995–2000 ihre Antwort geben.

Zusammenarbeit mit Südafrika und mit dem Nahen und Mittleren Osten

Unter dem Eindruck der innenpolitischen Veränderungen in Südafrika und nach der Aufhebung der Sanktionen hat die Europäische Union ein Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika vorgelegt, das an die Unterstützung der nicht-weißen Bevölkerung während der vergangenen Jahre anknüpft⁸. Die Europäische Union hat zunächst ein bis zum April 1994 befristetes Sonderprogramm angekündigt. Es ist vorgesehen, die Zusammenarbeit auf einer neuen vertraglichen Grundlage aufzubauen. Wenn sich nach den Wahlen eine Regierung gebildet hat, in der alle Bevölkerungsgruppen vertreten sind, kann die Europäische Union nach ihrem eigenen Verständnis völkerrechtliche Beziehungen mit Südafrika unterhalten. Dann wird auch die Entscheidung darüber fallen, wie die Entwicklungszusammenarbeit und wie die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Südafrika und der Europäischen Union geregelt werden sollen.

Die Europäische Union hat zudem einen Beitrag zur Unterstützung des Nahost-Friedensprozesses angekündigt. Für den Zeitraum 1994–1998 sind 500 Mio. ECU für langfristige Darlehen und für Zuschüsse vorgesehen. Partner wird zunächst der Palestinian Council sein. Zur Planung und Abwicklung will die Europäische Union dort eine Einrichtung gründen, über die die Zusammenarbeit zunächst durchgeführt werden soll⁹.

Die Europäische Union wird möglicherweise bei der Zusammenarbeit mit Südafrika sowie mit dem Nahen und Mittleren Osten eine neue Form trilateraler Zusammenarbeit in der Entwicklungszusammenarbeit praktizieren. Südafrika und Israel verfügen über Institutionen und Erfahrungen, um die Probleme in den Nachbarländern zu überwinden. Beide Staaten sind ihren Nachbarländern an Wirtschaftskraft überlegen und erwarten den Zugang zu bislang verschlossenen Märkten im Zuge der Entspannung. Beide Länder werden auch arbeitsintensive

Fertigungen an die Nachbarländer abgeben müssen, solange dort die Kosten niedriger sind. Südafrika und Israel verbindet, daß im Handel mit den Nachbarländern noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Südafrika und Israel sind Vertragspartner der Europäischen Union. Bei dieser Konstellation verspricht eine neue Form trilateraler Zusammenarbeit bei der Lösung der anstehenden Probleme Kostensenkung und Effizienzgewinne durch Arbeitsteilung und Spezialisierung bei der Entwicklungszusammenarbeit. Dies setzt voraus, daß Südafrika und Israel die Programme in den jeweils benachbarten Entwicklungsländern gemeinsam mit der Europäischen Union finanzieren und zur Durchführung Einrichtungen in Südafrika oder Israel hinzugezogen werden. Dieses Verfahren würde nicht nur den regionalen Zusammenhalt in Regionen stärken, in denen der Prozeß des Zusammenwachsens lange Zeit verzögert worden war. Ein derartiges Vorgehen würde auch die fortgeschrittenen Länder in den Regionen an den Kosten des Aufbaus in den Entwicklungsländern beteiligen und damit deren Bereitschaft, für Wachstum und sozialen Fortschritt nicht nur im eigenen Land zu sorgen, beweisen.

Forderung nach Kohärenz

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung fordert mehr Koordinierung, Kohärenz und Komplementarität in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union. Zudem muß eine Arbeitsteilung mit den bilateralen Maßnahmen gewährleistet werden. Der Europäischen Union wird die Aufgabe zugeschrieben, gemeinsame Zielsetzungen zu formulieren, einheitliche Evaluierungskriterien zu definieren und die Projekte der Mitglieder mit den eigenen Vorhaben zu koordinieren. Die Zusammenarbeit mit internationalen Finanzierungseinrichtungen bei der Durchführung von Strukturanpaßungsprogrammen erhöht deren Wirksamkeit¹⁰. Wirksame Zusammenarbeit verlangt zudem Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer mit dem Ziel, Wachstumsbarrieren zu beseitigen und Freiraum für die Entfaltung und die beste Verwendung der Produktionsfaktoren zu schaffen.

Anmerkungen

- 1 Angenommen in der Kommission am 30. 9. 1993.
- 2 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament; Horizont 2000: Ermittlung der prioritären Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten

anhand einer Überprüfung der vom Entwicklungsrat seit 1991 verabschiedeten Texte, Dok. KOM(93) 123 endg. v. 24. 3. 1993; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Strategie der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern, Dok. KOM

(93) 518 endg. v. 16. 11. 1993; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates betreffend Maßnahmen zugunsten tropischer Wälder, Dok. KOM (93) 53 endg. v. 26. 2. 1993; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Aids in den Entwicklungsländern. Politik der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, Dok. KOM (93) 479 endg. v. 7. 1. 1994.

3 Vgl. Die Kommission ermittelt prioritäre Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, in: Information P-9 v. 24. 3. 1993.

4 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Beschluß des Rates über den Abschluß des Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Indien über Partnerschaft und Entwicklung, Dok. KOM (93) 82 endg. v. 10. 3. 1993; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Beschluß des Rates über den Abschluß des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Republiken Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama, Dok. KOM (93) 52 endg. v. 12. 2. 1993.

5 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: European Community Investment Partners (ECIP). Bericht über die Durchführung im Jahr 1992, Dok. KOM (93) 200 endg. v. 18. 5. 1993.

6 Vgl. "Bananeneinfuhrregime der EG unter Beschuß", in: Neue Zürcher Zeitung v. 13./14. 2. 1994.

7 Mitglieder sind Äquatorial-Guinea, Benin, Burkina Faso, Cote D'Ivoire, Gabun, Kamerun, Komoren, Kongo, Mali, Niger, Senegal, Togo, Tschad und die Zentralafrikanische Republik.

8 Vgl. The European Community's Special Programme on South Africa, Brussels 1993.

9 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. EG-Unterstützung des Nahost-Friedensprozesses, Dok. KOM (93) 458 endg. v. 29. 9. 1993; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Die künftigen Beziehungen und die künftige Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und dem Nahen Osten, Dok. KOM (93) 375 v. 8. 9. 1993.

10 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Stellungnahme zur "Europäisierung der Entwicklungszusammenarbeit", BMZ aktuell, März 1993.

Weiterführende Literatur

Fischer, Bernhard: Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft vor und nach Maastricht, HWWA-Report Nr. 127, Hamburg 1993.

Kappel, Robert: Währungsunion Afrika-Europa? Die Zukunftsperspektiven der Franc CFA-Zone in Afrika. Berichte und Analysen Dritte Welt Nr. 5. Interdisziplinäres Aufbaustudium 3. Welt an der Universität Bremen. Nord-Süd-Forum, Bremen 1993.

McAleese, Dermont/Bourrinet, Jacques/Davenport, Michael/Stevens, Christopher: Africa and the European Community after 1992, Washington D. C. 1993.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Stellungnahme zur "Europäisierung der Entwicklungszusammenarbeit", BMZ aktuell, März 1993.