Entwicklungspolitik

OTTO SCHMUCK

Die Staaten der Europäischen Gemeinschaft haben in ihrer Entwicklungspolitik ein Maß an Integration und Kooperation erreicht, das weit über die in den europäischen Verträgen enthaltenen Regelungen hinausgeht. Die Gemeinschaft betreibt heute eine eigenständige Entwicklungskooperation mit der Dritten Welt und hat hierzu ein differenziertes Instrumentarium bereitgestellt. Darüber hinaus treten die EG-Staaten bei internationalen Verhandlungen mit den Entwicklungsländern zunehmend mehr als gemeinsamer Partner mit einer Stimme auf.

Seit Mitte der siebziger Jahre liegen die beiden Schwerpunkte der gemeinschaftlich betriebenen Nord-Süd-Kooperation fest: einmal existieren regionale Entwicklungsabkommen, die den beteiligten Staaten privilegierte und vertraglich festgelegte Beziehungen garantieren, zum anderen verfolgt die Gemeinschaft mit den Instrumenten Nahrungsmittelhilfe, Allgemeines Präferenzsystem, technische und finanzielle Hilfe für nichtassoziierte Entwicklungsländer und der Koordination und Harmonisierung der nationalen Politiken einen weltweiten Entwicklungsansatz. Das Schwergewicht liegt auf der regionalen Komponente, doch bemüht sich die EG hier um eine Akzentverlagerung.

Die herausragenden Ereignisse 1981

Der aufgrund der wirtschaftlichen Rezession in den Mitgliedstaaten enger werdende Finanzrahmen und der wachsende protektionistische Druck auf die Gemeinschaft, vor allem in den arbeitsintensiven Bereichen Textil und Leder, erschweren zunehmend die Durchführung einer kohärenten und umfassenden Entwicklungszusammenarbeit. Das Jahr 1981 stand angesichts dieser Gegebenheiten im Zeichen des Bemühens um Konsolidierung und Bewahrung des bisher Erreichten. Verschiedentlich wurden Fehlentwicklungen und auch die Grenzen des politisch Druchsetzbaren deutlich. Folgende Ereignisse aus dem Bereich der europäischen Entwicklungspolitik des Jahres 1981 sind besonders hervorzuheben:

- Am 1. 1. 1981 trat das zweite Abkommen von Lomé in Kraft. Nahezu die Hälfte aller UNO-Staaten sind durch diesen Entwicklungskontrakt vertraglich verbunden, da 61 Entwicklungsländer des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raums, die sogenannten AKP-Staaten, und die zehn Mitglieder der EG in die Lomé-Zusammenarbeit einbezogen sind.

- Am 17. 2. 1981 wurde vom Rat mit sechsjähriger Verspätung eine Rahmenverordnung für die seit 1976 gewährte technische und finanzielle Hilfe für nichtassoziierte Entwicklungsländer erlassen[1]. Diese Verordnung war seit 1977 Gegenstand einer Konzertierung zwischen Rat und Parlament. Während im Hinblick auf die inhaltliche Ausrichtung der Hilfe Übereinstimung zwischen den beiden beteiligten Organen bestand, konnte in bezug auf das Verfahren der Mittelgewährung keine Annäherung der Standpunkte erzielt werden.
- Am 23. 3. 1981 legte die Kommission dem Rat eine Mitteilung zur Konkretisierung der gemeinschaftlichen Haltung in den bevorstehenden Nord-Süd Gesprächen vor. Darin wird für die Bereiche Energie, Entwicklungsfinanzierung, Ernährung, Handel und Rohstoffe ein Aktions- und Verhandlungskatalog vorgeschlagen[2].
- Bei der Tagung des AKP-EWG Ministerrats am 9./10. 4. 1981 in Luxemburg wurde deutlich, daß aufgrund erheblicher Erlösrückgänge im Jahre 1980 die Finanzmittel für das von verschiedener Seite als vorbildlich apostrophierte STABEX-System erstmals bei weitem nicht ausreichen. Dieses System kann als eine Art von Versicherung gegen örtliche Produktionsausfälle oder sinkende Rohstoffpreise bezeichnet werden, es bietet den begünstigten Staaten in begrenztem Umfang eine Einkommensgarantie, da Erlösausfälle für bestimmte Produkte von der EG kompensiert werden.
- Durch mehrere Aktivitäten bemühte sich die Gemeinschaft 1981 den mühsamen Kontakt zu Lateinamerika weiter zu intensivieren. Im Januar fand in Bogota die 5. Interparlamentarische Konferenz EG – Lateinamerika statt, im Mai traf die Kommission mit einer Gruppe von lateinamerikanischen Botschaftern zusammen. Im Juni schließlich wurde mit einer Zusammenkunft von Vertretern des Rates, der Kommission und der Gruppe der bei der EG akkreditierten Botschafter Lateinamerikas der seit 1979 unterbrochene Dialog EG – Lateinamerika förmlich wieder aufgenommen.
- Im Oktober 1981 wandte sich die französische Regierung mit einem Memorandum zur Europa-Politik an die Öffentlichkeit, das auch eine Reihe von entwicklungspolitischen Vorstößen enthält[3]: darin werden Dreieckskooperationen zwischen der Dritten Welt, den Ölstaaten und der Gemeinschaft, die Gewährung von multilateralen Investitionsbürgschaften für die Entwicklungsländer und eine Verstärkung der EG-Flüchtlingshilfe angeregt. Weiterhin wird vorgeschlagen, das STABEX-System auf alle zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Staaten gehörenden Entwicklungsländer auszudehnen.
- Am 31. 12. 1981 legte der Europäische Rechnungshof seinen Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1980 vor, in dem sich auch einige kritische Anmerkungen zur EG-Entwicklungpolitik finden. Moniert wird insbesondere die schlechte Bewirtschaftung und auch die oftmals mangelhafte Qualität der Nahrungsmittelhilfe und auch der geringe Ausnutzungsgrad der Hilfe für nichtassoziierte Entwicklungsländer[4].

Darüber hinaus waren eine Reihe von weiteren Ereignissen zu verzeichnen, die nur mittelbar dem Bereich der engeren Nord-Süd-Politik zuzurechnen sind, obwohl auch von ihnen erhebliche entwicklungspolitische Impulse ausgehen können. So sprach im Februar 1981 der inzwischen verstorbene ägyptische Präsident Anwar El-Sadat vor dem Europäischen Parlament und bot den Europäern eine neuartige Dreierkooperation zwischen Europa, Afrika und dem Nahen Osten an. Am 14. 4. 1981 wurde mit Indien ein nichtpräferentielles Handelsabkommen abgeschlossen, das auch entwicklungspolitische Aussagen enthält und – dies ist für die zahlreichen textilexportierenden Entwicklungsländer von größter Relevanz – am 22. 12. 1981 wurde das Multifaserabkommen verlängert, so daß auch in Zukunft derartige Exporte aus Ländern der Dritten Welt in die EG gelangen können. Allerdings behielt sich die Gemeinschaft für den Bereich besonders empfindlicher Waren sowie für den Fall eines plötzlichen starken Anstieges der Einfuhren Schutzklauseln vor[5].

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, daß seit dem 27. 5. 1981 das frühere Mitglied des Europäischen Parlaments Edgard Pisani als Nachfolger von Claude Cheysson, der in das Amt des französischen Außenministers wechselte, in der EG-Kommission für den Bereich Entwicklungspolitik verantwortlich ist. Mit Cheysson verließ nach achtjähriger Tätigkeit jener Mann das Brüsseler Berlaymont, den viele für den Architekten der Lomé-Zusammenarbeit ansehen.

Die Zusammenarbeit im Rahmen des Vertragswerks von Lomé

Die Kooperation im Rahmen des am 1. 1. 1981 in Kraft getretenen zweiten Abkommens von Lomé stellt im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung und die Intensität der Kontakte zwischen den beteiligten Staaten das Kernstück der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik dar. Bemerkenswert ist die ungebrochene Attraktivität dieser Zusammenarbeit für neue potentielle Vertragspartner. So wurden 1981 von Belize, Antigua und Barbuda Anträge auf Beitritt zum Abkommen gestellt, so daß sich die Zahl der AKP-Staaten in absehbarer Zeit auf 63 erhöhen wird.

Gleichzeitig ist jedoch auch die Enttäuschung vieler Lomé-Länder über die bisherigen Ergebnisse der Kooperation nicht zu übersehen. Ihre Erwartungen hinsichtlich der finanziellen Ausstattung von Lomé II waren bei weitem nicht erfüllt worden und auch die handelspolitische Zusammenarbeit, vor allem im Agrar- und Textilbereich, wird als unzureichend angesehen[6]. Das wirtschaftlich stärkste AKP-Land Nigeria, für die Gemeinschaft wegen seiner Ölvorkommen besonders interessant, war sich lange Zeit unschlüssig, ob es den Vertrag überhaupt ratifizieren sollte, ehe es sich im Mai, also erst fünf Monate nach Inkrafttreten des Abkommens, schließlich doch zu diesem Schritt durchrang. Die gemeinsamen Organe AKP-EWG hielten auch 1981 wieder eine Reihe von Treffen ab:

- Vom 23. – 27. 2. 1981 tagte in Freetown/Sierra Leone der Paritätische Ausschuß AKP-EWG und befaßte sich schwerpunktmäßig mit den Auswirkungen des Beitritts Griechenlands zur EG, mit Fragen der Nahrungsmittelhilfe und des Handels mit Textilien und Zucker.
- Der AKP-EWG Rat setzte sich anläßlich seiner Jahrestagung am 9./10. 4. 1981 in Luxemburg mit Fragen der Durchführung und des Funktionierens des neuen Abkommens auseinander. Die Auswirkungen der EG-Erweiterung wurde ebenso beraten wie auch die Probleme bezüglich der unzureichenden STABEX-Mittel für das Anwendungsjahr 1980. Der Rat ermächtigte den Botschafterausschuß die Herabsetzung der Beträge für STABEX-Transfers zu beschließen. Dieses geschah am 19. 6. 1981[7].
- Vorbereitet von einer Sitzung des Paritätischen Auschusses hielt die Beratende Versammlung AKP-EWG, ein Gremium in dem Abgeordnete des Europäischen Parlaments und der Parlamente der AKP-Staaten über die Fortschritte des Abkommens wachen, seine jährliche Tagung vom 28. – 30. 9. 1981 in Luxemburg ab. Auch hier waren die EG-Erweiterung, die Zukkerfrage und die unzureichenden STABEX-Mittel die dominierenden Themen. Die Konferenz sprach sich für eine verstärkte Nutzung der im Abkommen vorgesehenen Konsultationsmechanismen aus, um anstehende Probleme schon im Vorfeld besprechen und wenn möglich lösen zu können. Prioritäten wurden im Bereich der Energie- und Agrarzusammenarbeit gesetzt. Weiterhin wurde die Gemeinschaft aufgefordert, sich der Nöte der besonders benachteiligten Entwicklungsländer verstärkt anzunehmen[8].

Zwei Themen spielten in der Lomé-Zusammenarbeit 1981 eine bedeutsame Rolle: die Auswirkungen der Süerweiterung der EG und die Probleme mit dem STABEX-System.

Die Auswirkungen der Erweiterung für die Entwicklungspolitik

Der am 1. 1. 1981 erfolgte Beitritt Griechenlands zur EG und mehr noch die ausstehende Erweiterung um Spanien und Portugal werden von Seiten der Dritten Welt mit Argwohn und Skepsis betrachtet. 1981 wurden verschiedentlich die Bedenken der Entwicklungsländer vorgetragen und diskutiert, dadurch werde sich die handelspolitische Abschottung der Gemeinschaft, angesprochen sind in erster Linie der Agrar- und Textilbereich, noch verstärken. Wie groß die diesbezüglichen Befürchtungen sind, wurde in der Rede des Generalberichterstatters, Botschafter Insanally von Guayana, vor dem Paritätischen Ausschuß in Freetown deutlich. Insanally führte aus, einige Aspekte der Erweiterung liefen den Interessen der AKP-Staaten zuwider. Er kritisierte den unzureichenden Informationsfluß in der Verhandlungsphase und forderte, daß bei allen künftigen Verhandlungen über eine Erweiterung die AKP-Staaten vorher konsultiert werden müßten. Die Besorgnisse der AKP-Seite verstärkten sich noch, so die Worte Insanally's, „. . . angesichts der bedrohlichen Umstände, die nach eigenem Eingeständnis der Kommission wahrscheinlich mit dem Bei-

tritt Portugals und Spaniens entstehen, zwei Länder mit weit entwickelter Agrarwirtschaft, die den AKP-Staaten durch Gemeinschaftsbeihilfen noch stärkere Konkurrenz machen werden"[9]. Die Gemeinschaft ist in dieser Frage bemüht, übermäßige Härten zu vermeiden. Vorliegende Studien lassen eine dramatische Verschlechterung der handelspolitischen Ausgangslage der AKP-Staaten nicht erkennen, wenn es auch in einigen Sparten zu Engpässen kommen kann[10]. Vielmehr könnte der Handel aufgrund des vergrößerten Absatzmarktes in der Gemeinschaft für die AKP-Staaten eine neue Dynamik erhalten.

Die Probleme mit dem STABEX-System

Die Schwierigkeiten, die sich im Hinblick auf das STABEX-System 1980 und 1981 ergeben haben, verdienen wegen der Bedeutung dieses Lösungsansatzes in der internationalen Rohstoffdiskussion besondere Aufmerksamkeit. Von verschiedener Seite, so auch von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, wird ein modifiziertes Exporterlössystem als Alternative oder zumindest als flankierende Maßnahme zu einem integrierten Rohstoffprogramm gesehen[11], wie es im Rahmen der UNO von Seiten der Entwicklungsländer gefordert wird.

1980 trat erstmals der Fall ein, daß die bereitgestellten STABEX-Mittel bei weitem nicht für die vorliegenden Anträge ausreichten: Zur Deckung aller Ansprüche wären 261 Mio. ECU erforderlich gewesen, tatsächlich konnten aber nur 138 Mio. ECU ausgezahlt werden, d.h. nur 53 %[12]. 49 % dieser Zahlungen kamen den am wenigsten entwickelten AKP-Staaten zugute und sind entsprechend der Regelungen von Lomé II von der Rückzahlungspflicht ausgenommen. Für 1981 ist eine noch mißlichere Lage absehbar: Nach Zeitungsmeldungen liegen bereits Anträge von rund 400 Mio. ECU vor, denen nur 110 Mio. ECU an verfügbaren Mitteln gegenüberstehen[13].

Fragt man nach den Ursachen für diese Misere, so stäßt man auf eine ganze Reihe von Punkten. Ungünstige Klimabedingungen in der Sahel-Zone werden von der Kommission ebenso für das enorme Anwachsen der Anträge verantwortlich gemacht, wie eine schlechte Marktkonjunktur und Ernteausfälle im Bereich Kaffe[14]. Die Konstruktion des Systems selbst ist insofern bedeutsam, weil die vorausgegangenen vier Jahre als Berechnungsgrundlage herangezogen werden: In drei der zurückliegenden vier Jahre, nämlich von 1977 – 1979, konnten die AKP-Länder eine relativ gute Ertragslage verzeichnen, was nunmehr eine überdurchschnittlich hohe Referenzmarge zur Folge hat. Im Vergleich zu dieser Marge fallen die Erlösrückgänge der Jahre 1980 und 1981 natürlich entsprechend groß aus. Im Rahmen von Lomé III könnte diese Schwierigkeit dadurch umgangen werden, daß man die Referenzperiode von vier auf sechs Jahre ausdehnt und das jeweils beste und schlechteste Jahr bei der Berechnung unberücksichtigt läßt. Die Probleme des Systems ergeben sich jedoch auch aus der beständigen Ausweitung des STABEX. Galt es bei seiner Einfüh-

rung 1975 für 12 Produktgruppen und 46 Länder, so muß es heute für eine Erzeugnispalette von 44 Positionen und 61 Staaten herhalten. Selbstverständlich werden mit diesen Erweiterungen auch die Unwägbarkeit und das Risiko des Sytems größer.

Damit droht das STABEX-System, vormals gepriesen als modellhafter Ansatz in der Rohstoffproblematik, vieles von seinem Glanz einzubüßen. Bislang weigert sich die EG hartnäckig, die Mittel für diesen Zweck aufzustocken, oder wenigstens einem Vorgriff in nennenswerter Höhe auf die Tranchen der nächsten Jahre zuzustimmen. Das System aber nun ohne eine gründliche Reformierung noch weiter auszudehnen, sei es indem man neue Produkte aufnimmt, sei es daß weitere Länder als antragsberechtigt anerkannt werden, wie dies kürzlich im Memorandum der französischen Regierung zur Europapolitik angeregt wurde[15], erscheint wenig sinnvoll. Abschließend sei jedoch noch darauf hingewiesen, daß voraussichtlich ab 1982 die Ausgleichszahlen wieder geringer werden, da dann die schlechten Exportjahre 1980/81 die Referenzperiode bestimmen werden.

Die weltweite Entwicklungskooperation

Noch immer tut sich die Gemeinschaft mit ihrer weltweiten Entwicklungskooperation schwer. Während zu den AKP-Staaten ein relativ dichtes Netz von Verbindungen geknüpft werden konnte, sind die Beziehungen zu den Staaten Asiens und Lateinamerikas wesentlich weniger entwickelt. 1981 konnten in dieser Hinsicht einige kleinere Fortschritte erzielt werden. Nachdem bereits seit März 1980 ein Kooperationsabkommen mit den ASEAN-Staaten besteht, wurde nun am 23. 6. 1981 auch ein Handels- und wirtschaftliches Kooperationsabkommen zwischen der EG und Indien abgeschlossen. Neben den rein handelspolitischen Regelungen sieht der Vertrag auch eine Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen sowie den Schutz für ausländische Investitionen vor. Ein gemischter Ausschuß soll eventuell entstehende Schwierigkeiten beilegen[16].

Die Beziehungen zu Lateinamerika wurden durch die Aufnahme des Dialogs EG – Lateinamerika und eine Tagung der Interparlamentarischen Konferenz EG – Lateinamerika intensiviert. Von Wirtschaftskreisen wurde moniert, daß das zum 31. 12. 1980 ausgelaufenen Handelsabkommen mit Argentinien nicht verlängert werden konnte[17]. Argentinien hatte sich seit längerem schon über die Haltung, die die EG ihm gegenüber einnahm, beklagt und vor allem auch die Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik gerügt. Der Dissens zwischen dem südamerikanischen Land und der Gemeinschaft wurde durch die politischen Auseinandersetzungen um die Falkland Inseln/Malvinas im Frühjahr 1982 dramatisch verstärkt.

Die Funktionsweise der Instrumente zur Ausgestaltung der weltweiten Entwicklungspolitik bot 1981 einigen Anlaß zur Kritik. Das Allgemeine Präferenzsystem, das den Entwicklungsländern duch die Gewährung von zollfreien Kontingenten handelspolitische Vorteile gegenüber den Industriestaaten verschaf-

fen soll, wurde zwar seit seiner Einführung ständig verbessert, doch war der Ausnutzungsgrad des Systems in der Vergangenheit wenig zufriedenstellend. Während in einigen sensiblen Bereichen die Obergrenzen erreicht wurden, wurden die Präferenzen in anderen Sektoren kaum in Anspruch genommen. Die sogenannten Schwellenländer wie Süd-Korea, Taiwan, Hong-Kong, Jugoslawien und Brasilien profitieren am stärksten von dem System, während die bedürftigeren Staaten der Dritten Welt kaum einen Nutzen daraus ziehen können. In einer im Dezember 1981 von der Fachgruppe Außenbeziehungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses angenommenen Studie wird diesbezüglich eine gewisse Inkohärenz zwischen den Zielen des Allgemeinen Präferenzsystems, gerade diesen Ländern zu helfen, und seiner Realisierung konstatiert[18].

Die Nahrungsmittelhilfe der EG umfaßte 1981 927 663 t Getreide, 45 000 t Butteröl und 150 000 t Milchpulver[19]. Der Gesamtwert dieser Hilfe betrug zu Weltmarktpreisen 626,5 Mio. ECU. Auf die am 31. 12. 1981 vom Europäischen Rechnungshof geäußerte Kritik an der Nahrungsmittelhilfe hinsichtlich der oftmals mangelhaften Qualität und der teilweise unzureichenden Verwaltung wurde bereits hingewiesen. Die Auswirkungen dieser Art von Hilfe sind generell nicht unumstritten. Kritiker befürchten negative Implikationen für die örtliche Agrarstruktur in der Dritten Welt und befürworten daher eine verstärkte Gewährung von technischer und finanzieller Hilfe zum Aufbau eines funktionsfähigen Agrarsektors, um die landwirtschaftliche Selbstversorgung der Entwicklungsländer sicherzustellen[20]. Kurzfristig gibt es aber wohl keine Alternative zur Nahrungsmittelhilfe, will man die vom Hungertod bedrohten Menschen, etwa in Dürregebieten, nicht ihrem Schicksal preisgeben.

Seit 1976 führt die Gemeinschaft ein Programm über die technische und finanzielle Hilfe zugunsten nichtassoziierter Entwicklungshilfe durch. Die hierfür bereitgestellten Mittel sollen auf die ärmsten Länder und die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen konzentriert werden und primär der Entwicklung des ländlichen Raums und der Verbesserung der Nahrungsmittelerzeugung dienen. Der Umfang der Hilfe wurde kontinuierlich ausgeweitet, von 20 Mio. ECU 1976 auf 145 Mio. ECU 1980. Nach Vorstellungen der Kommission sollte der entsprechende Betrag 1981 200 Mio. ECU betragen. Im Rahmen des Haushaltsverfahrens wurde diese Summe vom Rat jedoch drastisch auf nurmehr 107 Mio. ECU gekürzt, was ein Zurückgehen noch hinter den Besitzstand von 1980 bedeutet hätte. Das Parlament stufte jedoch diesen Ausgabenpunkt als vorrangig ein und erhöhte die diesbezüglichen Mittel schließlich auf 157 Mio. ECU[21]. 73 % der Gelder sind für Asien, 20 % für Lateinamerika und 7 % für Afrika vorgesehen.

Trotz der kontinuierlichen Ausweitung sind die zur Verfügung stehenden Mittel der Hilfe für nichtassoziierte Entwicklungsländer als völlig unzureichend zu bezeichnen. Die Hilfe kommt in Betracht für etwa 1,3 Milliarden Menschen, wovon 900 Millionen in Ländern leben, deren pro-Kopf-Bruttosozialprodukt unter 250 Dollar pro Jahr liegt. Konkret heißt das, daß 1981 nur etwa 0,30 DM

pro Kopf zur Verfügung stehen. Die Gemeinschaft versucht die Effektivität dieser Hilfe durch Kofinanzierungen mit anderen Geldgebern und durch die Konzentration der Mittel auf wenige, sehr bedürftige Länder wie Bangladesch, Pakistan und Nicaragua zu erhöhen.

Das Konzertierungsverfahren bezüglich der Hilfe für nichtassoziierte Entwicklungsländer

Die Vergabe der Mittel für nichtassoziierte Entwicklungländer erfolgte von 1976 bis zum Februar 1981 ohne eindeutige rechtliche Grundlage nach einem ad hoc-Verfahren, da sich der Rat und das Parlament nicht auf einen gemeinsamen Text für eine entsprechende Rahmenverordnung einigen konnten. Das Parlament war mit dem vom Rat vorgelegten Verordnungsentwurf nicht einverstanden und beantragte im Mai 1977 ein Konzertierungsverfahren entsprechend der Interorganvereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission vom 4. März 1975[22]. Dieses Verfahren wurde nun im Februar 1981 nach fast vierjähriger Dauer vom Rat einseitig abgeschlossen, da eine Annäherung der gegenseitigen Standpunkte nicht erreichbar schien[23]. Der Streitpunkt war hierbei nicht die inhaltliche Ausrichtung der Hilfe, sondern die Frage, wer für die zu fassenden Finanzierungsbeschlüsse letztendlich die Entscheidungsgewalt haben sollte, der Rat oder die Kommission.

Diesem Konzertierungsverfahren kommt eine Bedeutung zu, die über den engeren entwicklungspolitischen Rahmen weit hinausgeht, da zum einen hier die Position des Europäischen Parlaments in derartigen Konzertierungsverfahren exemplarisch deutlich wird, da zum zweiten der Inhalt der Auseinandersetzungen auch für andere Politikbereiche, etwa die Regional- und Sozialpolitik, von erheblicher Relevanz ist und weil zum dritten um die Frage gerungen wurde, ob bei Entscheidungen in der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik „europäisch orientierte" Organe, sprich Parlament und Kommission, oder aber der national ausgerichtete Ministerrat mit seinen nachgeordneten Dienststellen hier das letzte Wort haben sollte.

Kernpunkt der Auseinandersetzung war die Formulierung von Artikel 14 der Rahmenverordnung, der vorsieht, daß sich der Rat bei einer ablehnenden Haltung des sogenannten Verwaltungsausschusses, in dem die nationalen Entwicklungsadministrationen repräsentiert sind, zu Entwürfen von Finanzierungsbeschlüssen das letzte Wort vorbehält. Hiergegen wandte sich das Parlament, da seiner Meinung nach die Kommission alleine die Haushaltsmittel verwalte und hierfür dem Parlament gegenüber verantwortlich sei. Würde der letztinstanzliche Beschluß nun aber dem Rat übertragen, so würde die Verantwortung der Kommission gegenüber dem Parlament weitestgehend gegenstandslos. Daher plädierte das Parlament für eine rein beratende Funktion der Verwaltungsausschüsse. Die Verantwortung müsse bei der Kommission liegen.

Aus entwicklungspolitischer Sicht erscheint aber ein zweites Argument des Parlaments von noch größerer Bedeutung. In der Begründung seines Berichtes

zu dieser Problematik führte der Abgeordnete Nolan im April 1977 aus, der Rat vermittele den Eindruck, „. . . daß für die Mitgliedstaaten nicht die Bedürfnisse der Empfängerländer am wichtigsten sind, sondern daß es vielmehr der politische Nutzen ist, den der einzelne Mitgliedstaat aus diesem Vorgehen ziehen könnte, das für die Wahl der Empfängerländer von größter Bedeutung ist"[24]. Wie berechtigt diese Befürchtungen waren, zeigte sich beispielsweise an der im November 1980 erfolgten Ablehnung mehrerer Projekte in einem finanziellen Umfang von 17 Mio. DM zugunsten Angolas und Moçambiques[25]. Die Projekte waren von der Kommission vorgeschlagen worden und wurden von mehreren europäischen Ländern unterstützt. Gescheitert sind die Vorhaben dann aber am Veto der bundesdeutschen Vertretung im Verwaltungsausschuß. Die ablehnende Haltung wurde damit begründet, daß die Mittel der Hilfe für nichtassoziierte Entwicklungsländer primär nicht für Staaten wie Angola und Moçambique gedacht sei, da diese ja dem Abkommen von Lomé beitreten könnten. Im Hintergrund spielte dabei eine Rolle, daß diese beiden Länder bisher nicht bereit waren, die im Lomé-Abkommen enthaltene „Berlin-Klausel" zu akzeptieren und so politischer Druck ausgeübt werden sollte. Wie wenig stichhaltig die offizielle Argumentation war, zeigte sich kurze Zeit später, als Simbabwe, das ebenfalls dem Lomé-Vertrag beitreten konnte und dazu, im Gegensatz zu den beiden anderen Ländern auch bereit war, am 20. 3. 1981 14,5 Mio. ECU aus ebendiesem Haushaltstitel zugesprochen erhielt.

Dieses Beispiel zeigt, daß die Gefahr einer Instrumentalisierung der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik aus außenpolitischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht aus der Luft gegriffen ist. Dem Ansehen der EG in der Dritten Welt würde man damit sicherlich einen schlechten Dienst erweisen, ganz abgesehen von den sich abzeichnenden innergemeinschaftlichen Querelen, wenn jeder Mitgliedstaat bei der Projektvergabe seine „Sonderinteressen" vertritt. Sicherlich wäre es für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft und auch für die Kohärenz der Entwicklungspolitik förderlicher gewesen, wenn sich das Parlament mit seinen mehr europäisch orientierten Vorstellungen hätte durchsetzen können. Dies war nicht der Fall, so daß in Zukunft der Rat, genauer gesagt jede einzelne dort vertretene Regierung, die letzte Entscheidungsgewalt behält.

Wertung und Ausblick

Das Jahr 1981 brachte für die EG-Entwicklungspolitik einige bemerkenswerte Ereignisse. Im handelspolitischen Bereich wurde aufgrund der Erweiterung, aber auch wegen der zunehmenden Arbeitslosenzahlen der Druck auf die Gemeinschaft stärker, den heimischen Markt gegenüber der Dritten Welt stärker zu verschließen. Das Memorandum der französischen Regierung vom Oktober 1981 enthält ähnliche Tendenzen, da darin die Sicherung der heimischen Arbeitsplätze so dominant in den Vordergrund gerückt wird, daß sich zwangsläufig auch die Forderung auf handelspolitische Abschottung aus diesen Überlegungen ergibt[26]. Inwiefern eine Änderung des Allgemeinen Präferenzsystems

hierbei entlastend wirken könnte, bleibt einer genauen Überprüfung vorbehalten. Entwicklungspolitisch umstritten ist dieses System seit seiner Einführung, da die Förderung einer exportorientierten Industrialisierung in der Dritten Welt offensichtlich nur begrenzte Entwicklungseffekte für die betroffenen Länder bewirkt. Doch stellt aufgrund der extremen Rohstoff- und Exportabhängigkeit der Gemeinschaft der Ruf nach restriktiven Handelsregelungen generell eine zu einfache Lösung dar. Sinnvoller wäre hier ein gestaffeltes Vorgehen, das insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern bessere Konditionen einräumt.

Die inhaltliche Ausrichtung der gemeinschaftlichen Entwicklungsanstrengungen konzentrierte sich 1981 im wesentlichen auf zwei Bereiche, die landwirtschaftliche Entwicklung und die Energiezusammenarbeit. Die Prioritätensetzung im agrarischen Sektor wurde u.a. bewirkt durch die umfassende Bestandsaufnahme des Europäischen Parlaments zum Thema „Hunger in der Welt"[27]. Die Aussagen und Schlußfolgerungen der im September 1980 verabschiedeten Entschließung waren 1981 Beratungsgegenstand der verschiedenen, mit Fragen der EG-Entwicklungspolitik befaßten Gremien. Erstes Ziel der Bemühungen soll nach Meinung des Parlamentes die Sicherstellung der Versorgung mit agrarischen Grundprodukten sein. Die Auswirkungen dieser Akzentsetzung lassen sich vielfach nachweisen: Bei der weitgehend abgeschlossenen Programmierung der Mittel von Lomé II entfielen 44 % der Mittel auf den ländlichen Bereich gegenüber nur 35 % bei Lomé I[28]. Auch die Hilfe für nichtassoziierte Entwicklungsländer wird primär für Projekte in der Landwirtschaft und im vor- und nachgelagerten Bereich, wie etwa der Agrarforschung, gewährt.

Zweiter Themenschwerpunkt war die Zusammenarbeit im Energiebereich. Die Gründe hierfür sind einleuchtend, denn schon 1980 mußten die nichterdölproduzierenden Entwicklungsländer mehr für die Begleichung ihrer Energierechnung ausgeben, als sie an öffentlicher Entwicklungshilfe insgesamt erhielten. Die Gemeinschaft möchte nun durch die Energiekooperation erreichen, daß die Zukunftsplanung der Entwicklungsländer nicht auf der Grundlage von Erdöl als Energieträger basiert. Natürlich spielt dabei auch die Überlegung eine Rolle, daß so die verfügbaren Ölvorräte länger gestreckt werden können. Stattdessen sollen verstärkt neue und erneuerbare Energiequellen wie Sonnen- und Windkraft oder Biomasse eingesetzt werden. Von 1975 – 1980 wurden 220 Mio. ERE zu diesem Zweck bereitgestellt. Diese Mittel werden sich voraussichtlich erhöhern, da im zweiten Abkommen von Lomé der Zusammenarbeit im Energiebereich eine größere Bedeutung zugemessen wird als in Lomé I.

Im Hinblick auf die verschiedenen Instrumente der Zusammenarbeit wurden in den vorstehenden Äußerungen eine Reihe von Schwachstellen deutlich. Besondere Bedeutung kommt dabei den Problemen des STABEX-Systems zu, weil von vielen Beobachtern gerade hier die größte Errungenschaft der gemein-

schaftlichen Entwicklungspolitik gesehen wird. Da Entwicklungspolitik für die Gemeinschaft durch die Süderweiterung zunehmend mehr zu einem Binnenproblem wird, ist kaum davon auszugehen, daß in absehbarer Zeit die finanziellen Mittel für eine grundlegende Ausweitung der Nord-Süd-Kooperation der Gemeinschaft bereitstehen werden.

Anmerkungen

1 ABl. der EG, L 48 vom 21. Februar 1981.
2 Bulletin der EG, 3/1981, S. 12 – 13.
3 Bulletin der EG, 11/1981, insbesondere S. 112 – 113; Dokument Nr. 5 in diesem Band.
4 ABl. der EG, C 344 vom 31. Dezember 1981, S. 105 und 113.
5 Bulletin der EG, 12/1981, S. 15 – 16.
6 Vgl. hierzu den Text des Berichtes und der am 26. September 1980 von der Beratenden Versammlung AKP-EWG angenommenen Entschließung „Von Lomé 1 zu Lomé 2" von Katharina Focke, Sonderdruck Luxemburg o.J.; siehe auch S.K.B. Asante, Lomé II – Alte Abhängigkeit in neuem Gewand? In: Entwicklung und Zusammenarbeit, E + Z, 10/1981, S. 7 – 8;Carol Cosgrove-Twitchett, Lomé II: Die Enttäuschungen der AKP-Länder, in: Europa-Archiv, 36. Jg. 1980, H. 3, S. 81 – 88.
7 Einzelheiten hierzu: Bulletin der EG, 6/1981, S. 68 – 69.
8 Bulletin der EG, 9/1981, S. 55 – 56.
9 Beratende Versammlung AKP-EWG, Paritätischer Ausschuß, Dok. CA/CP 193 vom 4. Februar 1981, S. 4.
10 E. Guth u. H.O. Aeikens, Konsequenzen der Süderweiterung für die Mittelmeerpolitik und die AKP-Politik der Gemeinschaft, in: Europa-Information Entwicklung, X/235/80–DE Brüssel o.J., S. 14 – 15; Hans Krämer, Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft und ihre Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, in: Europa-Archiv, 35. Jg. 1979, H. 18, S. 547 – 554.
11 Vgl. hierzu: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn, März 1980, S. 22; Bericht der Bundesregierung über das System der Exportstabilisierung (STABEX) im Rahmen des ersten Abkommens von Lomé, in: Handbuch für internationale Zusammenarbeit, 179. Lieferung – August 1981, S. 7.
12 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 15. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1981, Brüssel/Luxemburg 1981, S. 312.
13 „Stabex in Nöten", in: Die Zeit vom 30. April 1982; „EG-Außenminister erwartet Ärger mit AKP-Staaten", in: Die Welt vom 28. April 1982; „Stabex-Fonds – Die Kasse ist leer", in: Handelsblatt vom 29. 4. 1982.
14 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 15. Gesamtbericht . . ., a.a.O., S. 312 – 313.
15 Bulletin der EG, 11/1981, S. 113.
16 ABl. der EG, C 173 vom 14. 7. 1981; Vgl. Eberhard Rhein, Die Außenbeziehungen, in diesem Band.
17 Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die Außenbeziehungen der EWG – Bilanz und Kohärenz. Berichterstatter Aldo Romoli, Brüssel, Januar 1982, S. 85.
18 Ebenda, S. 47.
19 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 15. Gesamtbericht . . ., a.a.O., S. 273 – 274.
20 Otto Matzke, Die gemeinsame Agrarpolitik. Belastung für das Nord-Süd-Verhältnis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage B 5/1980 zu Das Parlament; Karl Otterbein, Hunger durch EG-Agrarüberschüsse, in: epd – Entwicklungspolitik, 1980, H. 4, S. 18 – 21.
21 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 14. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1980, Brüssel/Luxemburg 1980, S. 53.
22 ABl. der EG, C 89/1 vom 4. März 1975.
23 ABl. der EG, L 48 vom 21. Februar 1981.

24 Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, 1–34/77 vom April 1977, Begründung Ziffer 6.

25 „Angola und Mosambik – Keine Hilfe aus der EG-Kasse", in: Handelsblatt vom 20. November 1980; „EEC-aid to Mozambique hits ‚Berlin-Clause' snag", in: Financial Times vom 25. November 1980.

26 Bulletin der EG, 11/1981, S. 104ff.; siehe hierzu auch Rudolf Hrbek, „Relance Européenne" 1981, in Integration, Institut für Europäische Politik, H. 1, 1982, insbesondere S. 11.

27 Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, 1–341/80 vom 5. September 1980; zur Bedeutung des Europäischen Parlaments in der EG-Entwicklungspolitik siehe: Otto Schmuck, Das Europäische Parlament vor den Herausforderungen der Dritten Welt, in: Vierteljahresberichte – Probeme der Entwicklungsländer, Nr. 84., Juni 1981, S. 133 – 145.

28 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 15. Gesamtbericht . . ., a.a.O., S. 302.

Weiterführende Literatur

Becker, Jürgen, Die Partnerschaft von Lomé. Eine neue zwischenstaatliche Kooperationsform des Entwicklungsvölkerrechts. Baden-Baden: Nomos 1979.

Böttcher, Dieter, Entwicklung durch Integration. Das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft zu Schwarzafrika. Dissertation, Berlin 1976.

Dauderstädt, Michael u.a., The Outlook for Community Policy on Cooperation with the Developing Countries in the Light of Changing North-South Relations and the Future Development of the Community, in: Europa-Information Development, hrsg. von der Kommission der EG, DE35, Brüssel, Januar 1982.

Frey-Wouters, Ellen, The European Community and the Third World, The Lomé-Convention and its Impact, New-York: Praeger Publishers 1980.

Friedrich, Bernd u.a., Entwicklungspolitik der EG, Für eine neue Weltwirtschaftsordnung oder neue Regionalisierung der Weltwirtschaft? Frankfurt/Main/New-York: Campus-Verlag 1980.

Hager, Wolfgang u. Michael Noelke, Europa–Dritte Welt. Interdependenz als Herausforderung, 2. Aufl., Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG 1980.

Loch, Theo M. u. Hajo Hasenpflug, Die Assoziierungs- und Präferenzpolitik der EG. Ein Beitrag zur Entwicklungshilfe? Bonn: Europa-Union Verlag 1975.

Meyer, Klaus, Die zweite Konvention von Lomé. Die Europäische Gemeinschaft und die Nord-Süd Frage, in: Europa-Archiv, Bonn, 36. Jg. 1980, H. 1, S. 11 – 20.

Schipulle, Hans, Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft in 1980. Übersetzung des gleichen Berichts in der September-Oktober Ausgabe 1981 (Nr. 69) der Zweimonatsschrift „Le Courrier ACP-CEE – The Courrier ACP-EEC", Sonderdruck o.O., o.J. (zu beziehen über die Dienststellen der Kommission der EG).

Schulz, Manfred, Europäische Gemeinschaft und Entwicklungsländer. Die ungleichen Partner, Frankfurt/Main u.a.: Verlag Diesterweg 1978.

Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die Außenbeziehungen der EWG – Bilanz und Kohärenz. Berichterstatter Aldo Romoli, Brüssel, Januar 1982.