

Entwicklungspolitik

KARL WOLFGANG MENCK

Die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft in jüngster Vergangenheit war wesentlich geprägt von der Aushandlung des Vierten AKP-EG-Abkommens. In Anbetracht der für die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft weitreichenden Bedeutung dieses Vertrags ist anderen Entwicklungsländern von Anfang an bewußt gewesen, daß Änderungen in diesem Abkommen später ihren Niederschlag in den Beziehungen zu anderen Ländern der Dritten Welt finden werden. Unter diesen Umständen verwundert es nicht, wenn die Staaten außerhalb des AKP-EG-Abkommens bereits jetzt schon Wünsche nach einer Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit artikulieren und wenn in den Gremien der Gemeinschaft Überlegungen angestellt werden, die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber diesen Ländern anzupassen.

In den Verhandlungen mit allen Entwicklungsländern unterstrich die Gemeinschaft ihre Bereitschaft, die Entwicklungszusammenarbeit uneingeschränkt fortzusetzen. Damit soll nicht nur ein Beitrag geleistet werden, um die Krise zu meistern, die in sinkenden Rohstofflöhnen, niedrigen sonstigen Exporten und hoher Auslandsverschuldung ihren Niederschlag fand. Handlungsbedarf besteht allerdings nach Ansicht der Gemeinschaft auch in den Entwicklungsländern, die bislang einheimische Ressourcen blockiert und Kapitalflucht begünstigt haben. Die Gemeinschaft sieht die Entwicklungszusammenarbeit auch als Beweis dafür an, daß bei den Bemühungen um die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes nicht die Interessen der Entwicklungsländer vernachlässigt werden. Dabei wollen die Staaten der Gemeinschaft nicht nur ihrer Verantwortung gegenüber den Ländern der Dritten Welt entsprechen, sondern auch die gegenseitigen wirtschaftlichen und politischen Interessen vertiefen.

Das Vierte AKP-EWG (Lomé-)Abkommen

Am 15. 12. 1989 unterschrieben 12 Mitgliedstaaten der EG und 66 AKP-Staaten das Vierte Abkommen, das der Ratifizierung durch das Europäische Parlament sowie der Parlamente in allen Signatarstaaten bedarf¹. Das Abkommen tritt vorläufig ohne diesen Schritt Ende Februar 1990 in Kraft, um einen vertraglosen Zwischenzustand gar nicht erst entstehen zu lassen². Vorausgegangen waren zahlreiche und intensive Beratungen. Den Auftakt machte die Sitzung der Paritätischen Versammlung vom 24. bis zum 27. Januar 1989 in Barbados, weitere Stationen waren die Ministerkonferenzen am 20./21. Februar 1989 im Kongo und

vom 25. bis zum 29. September 1989 in Frankreich. Die AKP-Staaten traten im Mai in Mauritius und im Juli im Senegal zusammen. Dabei wurde eine komplizierte Ausgangsposition deutlich: Unterschiedliche Interessen verfolgten nicht nur die Gemeinschaft und die Entwicklungsländer, sondern auch verschiedene Staaten innerhalb der einzelnen Gruppen³.

Das Abkommen unterscheidet sich von seinen Vorläufern in einigen Punkten: Für jeweils zehn Jahre wird der Vertrag vereinbart, während das Finanzprotokoll für fünf Jahre gilt und danach verlängert werden kann. Für den Zeitraum bis 1995 werden insgesamt 10,8 Mrd. ECU an den Europäischen Entwicklungsfonds sowie 1,2 Mrd. ECU zugunsten der Eigenmittel der Europäischen Investitionsbank eingesetzt: Alle Mittel werden als Zuschüsse vergeben (Finanzprotokoll). Damit stehen pro Kopf und Jahr den mehr als 400 Mio. Einwohnern in den AKP-Staaten rund 6 ECU zur Verfügung. Neue Mitglieder werden Haiti und die Dominikanische Republik sein (Schlußprotokoll, Anhang 1); Namibia soll bald folgen (Art. 364).

Neu ist auch die Strukturanpassungsfazilität, die mit 1,15 Mrd. ECU ausgestattet ist (Art. 239 ff.). Dieses Instrument soll Programme unterstützen, die oft in Zusammenarbeit mit Weltbank und Internationalem Währungsfonds durchgeführt werden. Dabei wird angestrebt, marktwirtschaftlichen Leistungsanreizen zum Durchbruch zu verhelfen, Exporte anzuregen sowie die inländische Produktion und Beschäftigung zu steigern mit dem Ziel, die Auslandsverschuldung zu vermindern und den künftigen Kreditbedarf zu senken. Die von der Gemeinschaft bereitgestellten Mittel sind dazu bestimmt, diesen Prozeß zu unterstützen, und sollen dazu beitragen, daß er von den Entwicklungsländern mitverantwortet und -getragen wird. Die Maßnahmen sollen den Bedingungen in den einzelnen Ländern angepaßt und mit sozialen Zielen verträglich sein; bei der Verwendung der Mittel müssen langfristige Entwicklungsziele wie beispielsweise Ernährungssicherung oder Umweltschutz einen hohen Stellenwert erhalten. Das Vierte Abkommen wird die Zusammenarbeit im Umweltschutz verstärken (Art. 33 ff.). Dazu gehören u. a. gemeinsame Anstrengungen mit den AKP-Staaten, die Verbringung von Giftmüll und radioaktiv verseuchten Substanzen in Entwicklungsländer zu unterbinden, wenn nicht eine sachgerechte Lagerung und Behandlung in den AKP-Staaten sichergestellt sind.

Das Vierte Abkommen erhöht in geringem Maß die Freimengen für die Lieferungen von Sorghum, Hirse, Yams, Reis, Melasse, Erdbeeren, Tomaten, Zitrusfrüchten und landwirtschaftlichen Erzeugnissen in verarbeiteter Form aus AKP-Staaten. Die Obergrenzen für die Einfuhr von Rind- und Kalbfleisch sind geringfügig angehoben worden. Die Ausfuhrsteuern, die in den Entwicklungsländern als Ausgleich für die im Vergleich zur Gemeinschaft niedrigeren Steuern dienten, müssen nicht mehr erhoben werden (Art. 168 ff.).

Die mengenmäßigen Begrenzungen für Rumimporte werden stufenweise bis 1995 aufgehoben (Protokoll Nr. 6). Für die Bananenimporte konnte noch keine Einigung gefunden werden: Die bisher bevorzugten afrikanischen Länder würden

durch die Gleichbehandlung von den Neumitgliedern sehr schnell ihren Markt in der Gemeinschaft verlieren; mit dem Binnenmarkt läßt sich ab 1992 ohnehin das geltende Verfahren nicht mehr vereinbaren. Bei dieser Sachlage konnte – u. a. wegen eigener Lieferinteressen von Spanien – eine Übereinkunft noch nicht erzielt werden. Zunächst ist vereinbart, eine Neuregelung auszuhandeln, die die Besitzstände nicht wesentlich beeinträchtigen darf (Protokoll Nr. 5). Zugunsten der Entwicklungsländer wurden die Verfahren für die Berechnung der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Mindereinnahmen aus dem Verkauf von agrarischen Rohstoffen geändert, für die die AKP-Staaten eine Exporterlösstabilisierung beanspruchen können (Art. 186 ff.). Mit der Regelung, daß künftig AKP-Staaten die Präferenzen für Halb- und Fertigwaren in Anspruch nehmen können, wenn der Ursprungswert mindestens 45% (früher 60%) am Endprodukt ausmacht, ist einer schon lange mit Nachdruck vertretenen Forderung der AKP-Staaten entgegengekommen worden (Art. 167 ff.; Protokoll Nr. 1).

Das Abkommen dokumentiert an verschiedenen Stellen den Willen, die Instrumente der Zusammenarbeit zu verbessern. Messebeteiligungen von Ausstellern aus AKP-Staaten werden von der Gemeinschaft in EG-Ländern gefördert, wenn damit komplementäre Maßnahmen wie Industrieförderung u. ä. einhergehen⁴. Der Dienstleistungssektor, darunter der Tourismus, wird aufgewertet (Art. 21 ff.). Auslandsinvestitionen in AKP-Staaten sollen verstärkt über das Zentrum für industrielle Entwicklung vermittelt werden, indem dessen Arbeitsweise verbessert wird (Art. 258 ff.). Aus- und Fortbildung sind auch für die Sektoren Ernährung und Bevölkerungsentwicklung bestimmt. Die regionale Zusammenarbeit unter den AKP-Staaten soll vertieft werden (Art. 150 ff.).

Die ersten Reaktionen auf das Abkommen sind – nicht anders als bei vergleichbaren Anlässen in früheren Jahren – unterschiedlich⁵. Die Kommission wertet das Verhandlungsergebnis als einen Fortschritt, u. a. weil der Finanzbeitrag nominal um 45% und real um 25% gesteigert wurde. Demgegenüber zeigen sich die AKP-Staaten reserviert, weil die Mittelaufstockung hinter ihren Anforderungen zurückblieb. Wenig überzeugend erscheinen auch die Regelungen für Rum und Bananen, die Bestimmungen für die Förderung des Dienstleistungssektors und die als halbherzig empfundene Senkung für die importbestimmenden Ursprungsanteile: Die AKP-Länder hatten 30% vorgeschlagen. Oft wird in der Kritik allerdings auch übersehen, daß das Lomé-Abkommen einen breiten Rahmen für die Zusammenarbeit bietet, den die AKP-Staaten gar nicht ausschöpfen.

Mittelmeerpoltik und Entwicklungspolitik

Für die Entwicklungsländer um das Mittelmeer bieten sich nach dem Inkrafttreten der 1988 und 1989 ausgehandelten Finanz- und Handelsprotokolle neue Kooperationsmöglichkeiten an. Diese Staaten werden nach Ansicht der Gemeinschaft den Mitgliedsländern bei den Einfuhren gleichgestellt; das Finanzprotokoll

hat zwar auf höhere Mittelzuweisungen verzichtet, will aber die Abwicklung der Transfers verbessern und damit deren Beitrag real aufstocken.

Erneut Bewegung ist in die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und dieser Region gekommen, seitdem die Kommission mit Blick auf das Vierte Lomé-Abkommen ein neues Konzept für die Mittelmeerpolitik vorschlug. Danach sollen Geschäftsbanken mehr Kredite an diese Staaten vergeben; Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft sollen zur Minderung des Schuldendienstes eingesetzt werden. Unternehmen aus der Gemeinschaft werden von der Kommission aufgerufen, in den Mittelmeerländern zu investieren. Gleichzeitig wird empfohlen, daß diese Staaten durch eigene Maßnahmen die Spartätigkeit anregen. Die Kommission schlägt vor, die Nahrungsmittelproduktion zu steigern, die Produktion und Beschäftigung in kleinen und mittleren Unternehmen auszuweiten, die Versorgung mit Krediten durch inländische Banken zu erleichtern, die natürlichen Ressourcen und die Umwelt zu schützen, mehr Personen aus- und fortzubilden und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu vertiefen.

Beziehungen zu den nicht-assoziierten Ländern

Dem selbstgesteckten entwicklungspolitischen Ziel entspricht die Gemeinschaft, wenn sie auch gegenüber den nicht-assoziierten Ländern die Zusammenarbeit verbessert. Der Rückblick auf 1989 zeigt ein weites Spektrum von verschiedenen Maßnahmen:

- Eng arbeitete die Gemeinschaft mit den Staaten Zentralamerikas und der Contadora-Gruppe zusammen, um den Friedensprozeß in der Region zu verstärken und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu vertiefen. Die Gemeinschaft drängt darauf, daß die Regierungen ihre Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt und der einheimischen Bevölkerung einhalten. Der 1982 unterbrochene politische und wirtschaftliche Meinungs-austausch auf Regierungsebene (Dialog) zwischen der Gemeinschaft und Lateinamerika wurde bei einem Botschaftertreffen mit der Kommission in Brüssel am 3. April wieder aufgenommen. Am 16. Februar hatte das Europäische Parlament eine Entscheidung über ein Programm zur Umstrukturierung und zur stärkeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Zentralamerika angenommen.
- Das am 15. Juni 1988 mit den Golfstaaten vereinbarte Kooperationsabkommen wurde am 20. Februar 1989 auf Vorschlag der Kommission im Rat beschlossen.
- Am 17. März wurde eine EntschlieÙung zu den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen der Gemeinschaft zu den im Pazifikbecken liegenden Staaten im Europäischen Parlament verabschiedet. Das Parlament unterstreicht die Notwendigkeit, die gegenseitigen Beziehungen zu vertiefen; Unternehmen aus der Gemeinschaft sollen ihre Position in dieser Region ausbauen. Gemeinsam mit den im Pazifik liegenden Ländern soll die Gemeinschaft im Rahmen der

- laufenden GATT-Verhandlungen für die Liberalisierung des Welthandels eintreten.
- Am 16. Mai hat der Rat "Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen" einen Bericht über die Nahrungsmittelhilfe angenommen. Darin wird u. a. festgestellt, daß die operativen Ziele der Projekte trotz eines in einigen Fällen schweren Starts eingehalten wurden. Zudem sei es gelungen, die Mitwirkung der Entwicklungsländer in allen Phasen sicherzustellen.
 - Die Gemeinschaft beteiligte sich an den Verhandlungen über Rohstoffabkommen für Kakao, Jute, Kaffee und Zinn. Am 10. 7. 1989 legte die Kommission den Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Genehmigung des Internationalen Natur-Kautschuk-Übereinkommens von 1987, am 21. 9. 1989 einen Vorschlag über den Abschluß des Übereinkommens zur Gründung des gemeinsamen Fonds für Rohstoffe vor.
 - Mitte des Jahres hatte die Gemeinschaft ihre Überlegungen über Elemente einer Strategie zur Erhaltung der Tropenwälder abgeschlossen. Geplant ist, einem noch zu vereinbarenden internationalen Verhaltenskodex zur Anerkennung zu verhelfen, die Forschung auf diesem Gebiet und die Zusammenarbeit auszuweiten⁶.

Neue Herausforderungen

Nicht nur die Reaktionen auf das Lomé-Abkommen zeigen, daß den Ländern der Dritten Welt der bisherige Besitzstand bei der Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft gefährdet erscheint. Die Schritte auf dem Weg zum Binnenmarkt und die veränderten Ost-West-Beziehungen können Anlaß dafür sein, daß die Gemeinschaft ihre außenpolitischen Ziele überprüft und revidiert. Als Ergebnis ist im schlimmsten Fall zu erwarten, daß der Ressourcentransfer und die Handelsbeziehungen künftig anderen Prioritäten folgen. Der Wettbewerb für den Verkauf von Produkten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wird ohnehin zunehmend schärfer⁷. Den Schwellenländern dürfte es nicht allzu schwer fallen, sich durch Mobilisierung interner Ressourcen den veränderten Bedingungen in der Gemeinschaft anzupassen. In den Staaten der mittleren Einkommenszone werden wirtschaftspolitische Reformen, die Rückbesinnung auf eine exportfördernde Wirtschaftspolitik und die Erweiterung der einheimischen Ressourcen durch Aus- und Fortbildung künftig besondere Dringlichkeit erhalten. Dieser Weg ist den ärmsten Entwicklungsländern noch nicht möglich: Dort ist es zunächst notwendig, die Ersparnisse auszuweiten, die Binnenmärkte zu verstärken und die Produktion in den ländlichen Gebieten sowie in einheimischen kleinen und mittleren Betrieben zu erhöhen.

Im eigenen Interesse sollte die Gemeinschaft die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern fortsetzen und vertiefen. Die aktuellen Probleme werden gelöst, wenn mit den Schwellenländern und den Staaten in der mittleren Einkommenszone die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit vertieft wird. Darüber hinaus

sollte der Politikdialog zur Unterstützung der wirtschaftspolitischen Reformen verstärkt werden. Die ärmsten Entwicklungsländer werden zunächst Empfänger von Zuschüssen aus der öffentlichen Entwicklungskooperation bleiben⁸. Ergänzt werden muß die Zusammenarbeit mit den Ländern der Dritten Welt durch eine Handelspolitik, die den Markt der Gemeinschaft für Produzenten aus Entwicklungsländern öffnet.

Anmerkungen

- 1 Vgl. ACP/27/006/90, ACP-CEE/2107/90.
- 2 Vgl. ABl. der EG, C 44 v. 24. 2. 1990.
- 3 Vgl. Schmuck, Otto: Lomé-Zusammenarbeit auf neuer Grundlage, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit 3* (1990), S. 16–17.
- 4 Vgl. Borrmann, Christine/Borrmann, Axel/Langer, Christian/Menck, Karl Wolfgang: *The Real Significance of the GSP and its Links with other Community Aid Policies*. Hamburg 1985, S. 267 ff.
- 5 Vgl. Koch, Tonia: Die AKP-Staaten befürchten Vorteilsverluste, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit 8/9* (1989), S. 17–18.
- 6 Vgl. KOM (89) 410 v. 8. 8. 1989.
- 7 Vgl. Wiemann, Jürgen: *Europäische Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern im Zeichen der Uruguay-Runde und der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes*. Berlin 1989.
- 8 Vgl. Nuscheler, Franz: *Europäische Entwicklungspolitik auf dem Prüfstand*, in: *EG-Magazin 12* (1989), S. 12–15.

Weiterführende Literatur

- Amelung, Torsten and Langhammer, Rolf J.: *ACP Exports and EC Trade Preferences Revisited*. Kiel Institute of World Economics, Working Paper No. 373, May 1989.
- Borrmann, Axel/Kebschull, Dietrich/Kopp, Andreas/Menck, Karl Wolfgang: *Ausgewählte Modelle und Reformmöglichkeiten der Exporterlösstabilisierung*. Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 56. München, Köln, London 1984.
- Deutsche Welthungerhilfe: *Lomé III. Kritische Analysen zum Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft gegenüber der Dritten Welt*. Bonn 1984.
- Fasbender, Karl/Menck, Karl Wolfgang: *Konsequenzen des Binnenmarktes für die Kooperation der Gemeinschaft mit den Entwicklungsländern*, in: Mayer, Otto G./Scharrer, Hans-Eckart/Schmahl, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Der Europäische Binnenmarkt. Perspektiven und Probleme*. Hamburg 1989, S. 519–543.
- Federal Trust for Education and Research: *The European Economy and the Developing Countries. A Policy for the Future*. London 1988.
- Frisch, Dieter: *Die Europäische Gemeinschaft und die Dritte Welt*, in: *Die Europäische Gemeinschaft und die Weltwirtschaft*. Baden-Baden 1987, S. 225–242.
- Köhler, Volkmar: *Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Europa-Archiv 24* (1987), S. 709–714.
- Lister, Marjorie: *The European Community and the Developing World. The Role of the Lomé Convention*. Aldershot u. a. 1988.
- Shams, Rasul: *The World Bank's structural adjustment loans. A critique*, in: *Inter-economics 5* (1988), S. 208–211.