

Entwicklungspolitik

KARL WOLFGANG MENCK

Das Jahr 1996 markierte die Mitte zwischen dem Jahr 1992, in dem die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rat der für die Entwicklungspolitik zuständigen Minister die Konturen der Entwicklungspolitik für den Zeitraum nach dem Jahr 2000 festlegten, und dem Jahr 2000, in dem das neue Konzept in Kraft treten soll. Deshalb bietet sich hier ein guter Einstieg für eine Halbzeitbilanz, die auch den weiteren Handlungsbedarf offenlegt.

In den 1992 vereinbarten Leitlinien wurde eine Entwicklungszusammenarbeit festgelegt, die die Verflechtungen zwischen Umwelt und Wachstum der Bevölkerung zum Gegenstand haben sollte. Auf der Liste der künftigen Aufgaben standen die Überwindung der Folgen der Ausbreitung von Aids in den Entwicklungsländern, die Bekämpfung des Drogenhandels, das Unterbinden von armutsbedingten Wanderungsbewegungen zwischen Entwicklungsländern sowie zwischen Entwicklungs- und Industrieländern. Neben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit, die sich auf die Armutsbekämpfung konzentrieren sollte, wurde eine Handelsliberalisierung gefordert mit dem Ziel, die Spezialisierungsvorteile der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung für Wachstum und sozialen Fortschritt in den Entwicklungsländern nutzbar zu machen. Der nachhaltige Einsatz der Mittel der Entwicklungsländer und der Europäischen Union sollte durch klare Ziele, gut organisierte Abläufe bei Planung, Durchführung und Kontrolle der Maßnahmen, die Beteiligung der Betroffenen und durch eine Kooperation mit anderen Gebern gewährleistet werden. Die europäische Entwicklungszusammenarbeit – so wurde vorgeschlagen – müßte die Anstrengungen der Mitgliedstaaten koordinieren.

Wirtschaftskooperation und Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten

Viele dieser Elemente sind in den Reformvorschlägen für das fünfte AKP-EU-Lomé-Abkommen enthalten. Die Kommission hat mit einem „Grünbuch“¹ ihre Vorstellungen zur Diskussion gestellt. Bei den Verhandlungen über das jetzt laufende vierte Abkommen mit den nunmehr 69 AKP-Staaten war festgelegt worden, die Ziele und Instrumente der Zusammenarbeit spätestens ab 1997 zu überprüfen und Änderungen mit Blick auf die Fortsetzung des Abkommens im nächsten Jahrtausend zu benennen sowie die Ergebnisse in das fünfte Abkommen rechtzeitig einfließen zu lassen.²

Nach den jetzt vorliegenden – als vorläufig einzustufenden – Ergebnissen, die aus den Diskussionen im Rat der Europäischen Union, im Europäischen Parlament sowie in den gemeinsamen Gremien von AKP-Staaten und Europäischer Union hervorgegangen sind, wird der nächste Vertrag wiederum Entwicklungszusammen-

arbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit zum Gegenstand haben. Die Maßnahmen sollen noch stärker dem Bedarf und dem Entwicklungsstand der einzelnen AKP-Staaten angepaßt werden. Als Beitrag zur Bekämpfung von Armut und zur Verbesserung der sozialen Bedingungen werden insbesondere Maßnahmen für Erziehung, Ausbildung und den Bereich des Gesundheitswesens als dringlich angesehen. Strukturwandel und günstige Rahmenbedingungen für in- und ausländische Unternehmen sollen Arbeitsplätze und die Voraussetzungen für die Integration in die Weltwirtschaft schaffen. Angestrebt wird eine Partnerschaft, die den Entwicklungsländern die diesem Begriff entsprechende Mitsprache bei der Zusammenarbeit zugesteht und im Gegenzug Eigenanstrengungen, wie marktwirtschaftliche Reformen und politische Stabilität, fordert.

Mit Blick auf die Vereinbarungen zur Gründung der Welthandelsorganisation will die Europäische Union als Ersatz für die Präferenzen Freihandelsabkommen abschließen, die einerseits in Europa und in den Entwicklungsländern einen Abbau von Handelsbehinderungen umfassen, und die andererseits den Waren- und Dienstleistungsaustausch zwischen den Entwicklungsländern durch regionale Handelsabkommen erleichtern.

Verstärkt sollen Instrumente zum Einsatz kommen, die sich in der multilateralen Zusammenarbeit als erfolgreich erwiesen haben, wie zum Beispiel Strukturanpassungsprogramme. Projekte müssen noch stärker als bisher schon in Programme integriert, die Kooperationsmöglichkeiten der Privatwirtschaft und der Nichtregierungsorganisationen sollen in größerem Umfang als bisher genutzt werden. Maßnahmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen durch die europäische Entwicklungszusammenarbeit mit den Vorhaben der bilateralen Zusammenarbeit der Europäischen Union abgestimmt werden. Die Europäische Union will die Durchführung finanzieller und technischer Zusammenarbeit davon abhängig machen, daß Bedingungen in den Entwicklungsländern erfüllt werden, wie zum Beispiel wirtschaftspolitische Reformen, gute Staatsführung, die Durchsetzung der Menschenrechte sowie die Stärkung der Lenkungsfunktion von Märkten und Preisen. Planung, Durchführung und Kontrolle der Maßnahmen sowie Budgetierung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit sollen in dem Maße umgestaltet werden, wie zusätzliche Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit gewährleistet werden kann.

Die Vorgänge im südlichen Afrika haben die Europäische Union und die afrikanischen Länder gezwungen, nach neuen Wegen bei der Zusammenarbeit zu suchen. Im Europäischen Parlament, in der Kommission, im Rat der Europäischen Union und in den gemeinsamen Gremien von AKP-Staaten und Europäischer Union besteht die Bereitschaft, Maßnahmen zu ergreifen, die die wirtschaftlichen und sozialen Ursachen für Auseinandersetzungen – wie Armut, Unterdrückung und schlechte wirtschaftliche Perspektiven für die Bevölkerung – beseitigen können. Ein Frühwarnsystem soll Handlungsbedarf für Konfliktentschärfung anzeigen; die Aufnahme eines politischen Dialogs zwischen der Europäischen Union und krisengefährdeten Ländern und Regionen zur Entspannung muß den Frieden sichern.

Katastrophenhilfe soll überleiten in den Wiederaufbau von kriegsbedingt zerstörten Ländern und Ländergruppen.³

Verhandlungen mit Kuba, Südafrika und südostasiatischen Ländern

Der Beitritt Kubas zu dem AKP-EU-Lomé-Abkommen erscheint aus der Sicht der Europäischen Union – wie Entschließungen des Parlaments, Überlegungen in der Kommission und die Beratungen im Rat der Europäischen Union zeigen – nach dem Zusammenbruch des bislang wichtigen Partners, der Sowjetunion, wirtschaftlich zwingend. Alternativ wäre die Zusammenarbeit unter dem Dach der Kooperation zwischen CARICOM und Europäischer Union denkbar. Kuba erfüllt die derzeit geforderten Kriterien eines ärmsten Entwicklungslandes und hätte somit Zugang zum Abkommen.⁴ Die Europäische Union verlangt von der kubanischen Regierung, daß Bedingungen wie Demokratisierung, die Einhaltung der Menschenrechte und günstige entwicklungspolitische Rahmenbedingungen geschaffen werden wie in anderen Staaten, mit denen die Europäische Union Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Regel unterhält.⁵ Tatsächlich sind die Gespräche noch nicht sehr weit gediehen.⁶ Als Hürde erweist sich neben Forderungen der USA, Kuba mit Sanktionen zu isolieren, die Weigerung Kubas, die von der Europäischen Union geforderten Voraussetzungen zu erfüllen.

Im März 1997 ist es nach äußerst zähen Verhandlungen gelungen, der Republik Südafrika einen „qualifizierten Beitritt“ zu gewähren. Das Land erhält Sondermittel in Höhe von 500 Mio. ECU im Zeitraum 1996 bis 2000. Südafrikanische Bieter können sich an Aufträgen des Europäischen Entwicklungsfonds beteiligen, die im südlichen Afrika zur Durchführung kommen.

Mit der Aufnahme der Verhandlungen mit anderen asiatischen Ländern – ergänzend zu den Verhandlungen mit der ASEAN – zeigt die Europäische Union ihre Bereitschaft, die Zusammenarbeit mit allen Entwicklungsländern in Südostasien zu vertiefen.⁷ Diese Kooperation in der erweiterten Form findet offenkundig auf allen Seiten Zustimmung. Zu beachten ist, daß jetzt mit Ländern verhandelt werden muß, die noch weniger gemeinsame politische, wirtschaftliche und soziale Merkmale verbinden, und die in einer Region verteilt sind, deren Umfang weitaus größer ist als der Europas. Greifbare Ergebnisse werden ohne neue Kooperationsformen, die auf diese Besonderheiten eingehen, nicht zu erwarten sein und setzen Fortschritte bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Südostasien voraus.⁸

Kooperation mit Entwicklungsländern im Mittelmeerraum

Die Kommission hat zur Umsetzung der angekündigten Reformen in der Mittelmeerpolitik Vorschläge unterbreitet, die eine Differenzierung der Richtprogramme nach dem Entwicklungsstand der einzelnen Länder in Aussicht stellen. Ziel der gemeinsamen Maßnahmen wird es sein, die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer im Mittelmeerraum durch günstige Rahmenbedingungen und Struk-

turanpassung in diesen Staaten sowie durch eine Handelsliberalisierung zu erhöhen. Besondere Aufmerksamkeit soll die Vertiefung privatwirtschaftlicher Zusammenarbeit durch Handel, Investitionen, kommerziellen Technologietransfer und durch den Dienstleistungsaustausch erfahren. Dazu können unter anderem die Förderung berufsbezogener Ausbildung, die Stärkung der Leistungsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen in Nordafrika und im Nahen Osten sowie die Angleichung von Rechtssystemen und Normen in Europa und in den Mittelmeerländern beitragen.⁹

Die Vorstellungen zur Gestaltung der Mittelmeerpolitik stoßen bei den Regierungen in den betroffenen Ländern durchweg auf Zustimmung. Bei den Unternehmen in Europa und in den Mittelmeerländern sind die Pläne offenkundig auf fruchtbaren Boden gefallen, wie Überlegungen erkennen lassen, Europa und Nordafrika durch gemeinsame Energieversorgungsprogramme miteinander zu verbinden. Die Bereitschaft der Regierungen und der Unternehmen, die Kooperation fortzusetzen und zu vertiefen, findet ihren Ausdruck darin, daß am 16. und 17. April 1997 die Europäische Union und die Regierungen der Mittelmeeranrainerstaaten in Barcelona zusammengekommen sind, um die weitere Ausgestaltung der Zusammenarbeit bei der Entwicklungspolitik und die Fortsetzung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit festzulegen.

Reformansätze bei der Zusammenarbeit mit Lateinamerika und Indien

Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den lateinamerikanischen Staaten sowie mit den regionalen Zusammenschlüssen (Länder Zentralamerikas: 21. und 22. März 1996 in Florenz; Rio-Gruppe: 15. und 16. April 1996 in Cochabamba; Gemeinsamer Markt des Südens/Mercosur: 10. Juni 1996 in Luxemburg) standen im Zeichen der Anpassung der Abkommen zur Einrichtung einer gemeinsamen Freihandelszone. Das angekündigte Konzept in dieser Weise zu beraten, scheint den lateinamerikanischen Staaten wichtig, sollen doch die Erfahrungen der Europäischen Union den lateinamerikanischen Staaten Anregungen für die in Aussicht stehenden regionalen Freihandelsverhandlungen ermöglichen. Die lateinamerikanischen Staaten wollen zudem gegenüber der Europäischen Union ihr neu gewonnenes Selbstbewußtsein – eine Folge der wirtschaftlichen Erholung – nutzen und weitgehende Handelserleichterungen auf der Grundlage der Regeln der Welt handelsorganisation einfordern.

Die Europäische Union sieht sich folglich mit Forderungen konfrontiert, die zu mehr Zugeständnissen als in der Vergangenheit führen können. Gegengerechnet werden aus der Sicht der Europäischen Union Vorteile aus der Zusammenarbeit mit den lateinamerikanischen Ländern beim Schutz der natürlichen Ressourcen, bei der Nutzung moderner Kommunikationstechnologien und bei der Förderung privatwirtschaftlicher Zusammenarbeit. Günstige Aussichten werden von der Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und Hochschulen in Europa bei gemeinsam als vorrangig angesehenen Vorhaben erwartet. Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit mit den lateinamerikanischen Ländern bleibt weiterhin die

Bekämpfung der Armut. Die Europäische Union beteiligte sich 1996 unter anderem an Vorhaben, die die Lebensbedingungen der Amazonasindianer verbessern und deren kulturelle und wirtschaftliche Eigenständigkeit erhalten sollen.¹⁰

In den Verhandlungen mit Indien wurde die Handelspolitik den Vereinbarungen für die Welthandelsorganisation angepaßt; beiderseitige Handelsöffnungen wurden vereinbart. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit soll gefördert werden. Einen höheren Stellenwert erhält die wissenschaftliche Zusammenarbeit. Dabei steht auf beiden Seiten die Absicht im Vordergrund, für gemeinsame, als dringlich angesehene Vorhaben beim Schutz der Umwelt, der Energiegewinnung und -nutzung, der Entwicklung neuer Produkte und besserer Herstellungsverfahren arbeitsteilig vorzugehen.¹¹

Weiterer Handlungsbedarf

Ansätze, die Reform der Entwicklungszusammenarbeit und der wirtschaftlichen Kooperation voranzubringen, zeigen die Anstrengungen in der Kommission, im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Parlament. Wie insbesondere die Meinungsbildung über die Zukunft des AKP-EU-Lomé-Abkommens belegt, des in vieler Hinsicht zentralen Teiles der Entwicklungszusammenarbeit und der Wirtschaftskooperation der Europäischen Union, bleibt aber noch viel zu tun, um das 1992 formulierte Ziel zu erreichen. Die Europäische Union ist – wenn sie ihre Absichten verwirklichen will – auf die Unterstützung der Entwicklungsländer angewiesen. Wichtig ist nicht zuletzt, daß alle Reformvorhaben auch die Zustimmung der Öffentlichkeit, der Privaten Wirtschaft und der Nichtregierungsorganisationen in Europa und in den Entwicklungsländern erhalten. Offenkundig gibt es darüber Einvernehmen. Unterschiedlich wird aber der Handlungsbedarf eingeschätzt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung fordert grundlegende Anpassungen und den Verzicht auf zahlreiche Teile der traditionellen Zusammenarbeit. Das Europäische Parlament und die Kommission warnen davor, die anstehenden Änderungen zum Anlaß zu nehmen, sich aus den Verpflichtungen gegenüber den Entwicklungsländern zu lösen. Angeregt wird ein „evolutionarisches Verfahren“, das den Vertragscharakter der Zusammenarbeit erhält und die Umsetzung der Vorstellungen der 1992 vereinbarten Leitlinien verspricht.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century. Challenges and Options for a new Partnership, COM (96)570 final v. 20.11.1996.
- 2 Vgl. Lingnau, Hildegard: Perspektiven der Lomé-Kooperation, in: Internationales Afrikaforum 3 (1996), S. 255-267.
- 3 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Verbindungen zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung. Hintergrund, Schlußfolgerungen und Empfehlungen, Dok KOM (96)153 endg. v. 30.4.1996.
- 4 Vgl. Kuba will in die AKP, in: Handelsblatt

- v. 9.7.1996.
- 5 Vgl. European Commission Guidelines for Future Relations between the EU and Cuba (which are not giving Rise to the Hoped-For reaction by Cuban Authorities), in: Agence Europe (Documents) v. 24.4.1996.
 - 6 Vgl. Gespräche der EU mit Kuba in der Sackgasse, in: Neue Zürcher Zeitung v. 11./12.5.1996.
 - 7 Vgl. The 12th ASEAN-EU Ministerial Meeting (AEMM), Singapore, 13-14 February 1997, in: Agence Europe (Documents) v. 6.3.1997.
 - 8 Vgl. Dent, Christopher M.: Economic Relations between the EU and East Asia: Past, Present and Future, in: Intereconomics, January/February (1997), S. 7-13; Europäisch-Asiatisches Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin v. 18.3.1996.
 - 9 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Beschluß des Rates über die Annahme von Leitlinien für die MEDA-Richtprogramme, Dok KOM (96) 441 endg. v. 12.9.1996.
 - 10 Vgl. Lateinamerika/Treffen mit Rio-Gruppe. EU will Kooperation intensivieren, in: Handelsblatt v. 18.4.1996.
 - 11 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission Ausbau der Partnerschaft zwischen der EU und Indien, Dok KOM (96) 275 endg. v. 26.6.1996.

Weiterführende Literatur

- Frisch, Dieter: Zur Zukunft des Lomé-Abkommens: Erste Überlegungen zur europäischen Afrika-Politik nach dem Jahr 2000, in *afrika-spektrum* 1 (1996), S. 57ff.
- Kappel, Robert: Europas Entwicklungspolitik im Wandel? Gibt es eine Zukunft für die Kooperation zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten, in: *Nord-Süd aktuell* 2 (1996), S. 268-275.
- Kuschel, Hans-Dieter: Die zukünftigen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Südafrika, in: *Internationales Afrikaforum* 3 (1996), S. 269-276.
- Lingnau, Hildegard, Peter W. Waller: Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit: Erste Erfahrungen unter besonderer Berücksichtigung von EU-Positivmaßnahmen in Afrika, in: *afrika-spektrum* 1 (1996), S. 5-26.
- Schmidt, Thomas: Die Entwicklung des Bananenmarktes nach Einführung der Marktorganisation im Jahr 1993, in: *Berichte über Landwirtschaft* 1 (1996), S. 140-149.
- Scott, McDonald: Reform of the EU's Sugar Policies and the ACP Countries, in: *Development Policy Review* 2 (1996), S. 131-150.
- Weidenfeld, Werner, Josef Janning, Sven Behrendt: *Transformation im Nahen Osten und Nordafrika*, Gütersloh 1997.
- Wolf, Susanna: *Begrenzter Erfolg der Lomé-Abkommen. Eine empirische Untersuchung der Wirkungen der EU-Zollpräferenzen auf den Handel der AKP-Staaten*, Europäische Hochschulschriften Reihe V, Bd. 2002, Frankfurt am Main u.a. 1996.