

## Entwicklungspolitik

KARL WOLFGANG MENCK

Die europäische Entwicklungspolitik durchlief im Jahr 1997 eine Phase, die gekennzeichnet war durch die Analyse der bestehenden Formen der Wirtschafts- und Entwicklungskooperation. Vorbereitet wurden die 1998 anstehenden Verhandlungen zur Neugestaltung der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten und anderen Entwicklungsländern.

### *Die Verhandlungen mit den AKP-Staaten*

Nach der Vorlage des Grünbuches über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert haben in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zunächst die Beratungen mit Wissenschaftlern, Unternehmensvertretern, Gewerkschaftlern und Regierungsvertretern sowie mit Nichtregierungsorganisationen begonnen.<sup>1</sup> Im Jahr 1997 haben zudem die Mitgliedsländer ihre Forderungen und ihre Vorstellungen zu den Plänen für die Neuordnung der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten ausgearbeitet und übermittelt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Überlegungen zur Reform der Lomé-Konvention in einem ausführlichen Papier zusammengefaßt und tritt ein für eine Fortsetzung der Zusammenarbeit, die einerseits das Bewährte fortsetzt und andererseits dem unabweisbaren Reformbedarf hinsichtlich Effizienz, Effektivität und Nachhaltigkeit angemessene Rechnung trägt. Zur Vertiefung der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit werden Forderungen nach Garantien für die Inländerbehandlung und für das Niederlassungsrecht ausländischer Unternehmen in den AKP-Staaten erhoben.<sup>2</sup>

Der Ministerrat hat bei seiner Sitzung im Juni die Forderungen des Grünbuches positiv bewertet, eine engere Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen in Aussicht gestellt und sich für eine Abstimmung zwischen den Gemeinschaftspolitiken und der Entwicklungspolitik der Europäischen Union sowie einer Straffung der Instrumente der Zusammenarbeit ausgesprochen.

Eine Konferenz in Brüssel am 29. und 30. September 1997 zog Bilanz aus den informellen Beratungen in den einzelnen Mitgliedsländern. Als Ergebnis wurde festgestellt, daß die vorgeschlagenen Änderungen des Abkommens weitgehend begrüßt werden, und daß der Kreis der AKP-Staaten auf die ärmsten Entwicklungsländer unter Einschluß auch der Staaten in Asien und Lateinamerika begrenzt werden soll, die bislang noch nicht Abkommenspartner sind. Über die Verbesserung der Zusammenarbeit gibt es keine tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten, auch nicht über das Ziel, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu schaffen. Aufgefordert werden die Entwicklungsländer, die für den Entwicklungsprozeß notwendi-

gen Rahmenbedingungen durch Demokratisierung, Abrüstung und Abbau sozialer und ethnischer Konflikte zu leisten. Angeregt wurde auch die Förderung der Privatwirtschaft durch eine marktwirtschaftliche Wirtschafts- und Entwicklungspolitik sowie die Förderung der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Unternehmen in Europa. Einen bevorrechtigten Stellenwert in der Zusammenarbeit muß künftig der Schutz natürlicher Ressourcen und die Beseitigung sozialer Spannungen erhalten.

Das Europäische Parlament hat sich auf der Grundlage des Berichtes des Abgeordneten Martens am 2. November 1997 dafür ausgesprochen, die Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten weiterzuführen und die gemeinsamen politischen Institutionen zu stärken.<sup>3</sup> Vorrang sollen Konfliktprävention und Konfliktüberwindung, die Einschränkung des Waffenhandels und eine nach Ländern abstufende Form der Entwicklungszusammenarbeit erhalten. Die Ziele des Grünbuches werden in der Entschließung des Parlamentes begrüßt und angenommen. Das Europäische Parlament tritt ebenso wie die informelle Konferenz und der Ministerrat dafür ein, künftig regionale Abkommen unter dem Dach eines gemeinsamen Vertrages für alle AKP-Staaten abzuschließen. Die Abläufe der finanziellen und technischen Zusammenarbeit müssen vereinfacht werden, transparent und berechenbar gestaltet sein und sollen die Zielgruppen in den Entwicklungsländern einbeziehen.

Die Kommission legte am 29. Oktober 1997 Orientierungslinien für die weiteren Verhandlungen vor.<sup>4</sup> Darin sind Abkommen über wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit auf regionaler oder subregionaler Ebene im Rahmen eines globalen Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten vorgesehen. Die Grundsätze der Vertragsmäßigkeit, Sicherheit und Berechenbarkeit sollen beibehalten werden. Für die Planung und Durchführung werden bedarfsgerechte und dezentrale Verfahren vorgesehen, die einen effizienten Mitteleinsatz gewährleisten. Verlangt wird die Übernahme von Reformen durch die betroffenen Entwicklungsländer.

Im Januar 1998 wurden die Verhandlungen über das Mandat der Europäischen Union zur Fortführung des Abkommens mit den AKP-Staaten begonnen.<sup>5</sup>

#### *Die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Asien und Lateinamerika*

Die Zusammenarbeit mit allen anderen Entwicklungsländern wird neue Konturen erhalten, wenn der Prozeß der Neubestimmung der Wirtschafts- und Entwicklungskooperation mit den AKP-Staaten abgeschlossen ist.

Es zeichnet sich schon jetzt ab, daß einige der neuen Vorschläge an bereits angewendete Formen der Zusammenarbeit anknüpfen können. Dies gilt beispielsweise für die in der Zusammenarbeit angestrebte Förderung regionaler Zusammenschlüsse zwischen Entwicklungsländern in Asien sowie die verstärkte Hinzuziehung der Privatwirtschaft. Die in der ASEAN zusammengeschlossenen Staaten haben unter anderem bei ihrer gemeinsamen Konferenz mit der EU im Juli 1997 ein Aktionsprogramm vereinbart, das eine enge regionale Zusammenarbeit unter den

ASEAN-Staaten mit Unterstützung der Europäischen Union zum Ziel hat. Das Europäische Parlament hat diesen Vorstellungen am 2. Oktober 1997 zugestimmt.<sup>6</sup>

Am 15. Februar 1997 trafen die Außenminister der ASEAN-Staaten, der VR China, Japans und Koreas (ASEM) und der Europäischen Union in Singapur zusammen. Die Gründung einer Asien-Europa-Stiftung zur Förderung des Dialoges zwischen Unternehmern und Intellektuellen und die Verabschiedung von Leitlinien für einen politischen Dialog wurden in Aussicht gestellt. Am 19. September 1997 trafen sich Minister aus der Europäischen Union und aus den ASEM-Staaten erneut in Bangkok. Bei dieser Gelegenheit wurde auf den Investitionsbedarf in Südostasien für den Ausbau der Infrastruktur hingewiesen und die Bereitschaft bekundet, die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit zu vertiefen.

Die europäischen Finanzminister und die Vertreter aus den asiatischen Ländern haben angesichts der Finanzkrise in den südostasiatischen Staaten dazu aufgefordert, die Forderungen des Internationalen Währungsfonds zu erfüllen und Drogenhandel sowie Geldwäsche zu unterbinden. Den betroffenen Staaten wurde zugesagt, daß die Einführung des Euro nicht mit einer Einschränkung des Handels verbunden ist. Vielmehr wird eine Handelsliberalisierung als der geeignete Beitrag der Europäischen Union zur Unterstützung der südostasiatischen Länder in der gegenwärtigen Lage angesehen.

Bei den Verhandlungen mit den Entwicklungsländern in Mittel- und Südamerika – einer Region, die durch wirtschaftlichen Aufschwung gekennzeichnet ist – bilden sich ebenfalls als Schwerpunkte die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und die Vertiefung der Zusammenarbeit unter Beteiligung der Privatwirtschaft heraus. Zusätzlich stehen Fragen der Einhaltung der Menschenrechte, der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung und der Bekämpfung der Drogentransporte auf der Tagesordnung der Verhandlungen mit der Europäischen Union.

Wie in den asiatischen Entwicklungsländern zeigt sich in dieser Region, daß im Zuge des Wachstums zeitweilig soziale Spannungen und ökologische Krisen auftreten. Die Europäische Union hat zugesagt, den Staaten in Mittel- und in Südamerika bei der Überwindung sozialer Konflikte, bei dem Schutz von Minderheiten und bei der Erhaltung der natürlichen Ressourcen zur Seite zu stehen.

#### *Die Zusammenarbeit mit den Mittelmeerländern*

Die Dynamik, mit der die Europäische Union und die Mittelmeerländer 1995 eine neue Form der Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit begründeten, scheint im Berichtsjahr verfliegen zu sein. In den Verhandlungen mit Jordanien konnte zwar eine Einigung darüber erzielt werden, daß die Freihandelsregelung innerhalb der nächsten zwölf Jahre umgesetzt werden soll, die Verhandlungen über eine Marköffnung mit den nordafrikanischen Entwicklungsländern haben sich jedoch festgefahren. Die Europäische Union und die Mittelmeerstaaten zeigen nur wenig Bereitschaft, die notwendigen Schritte für einen schnellen Abschluß von Freihandelsabkommen zu tun. Unterschiedliche Auffassungen bestehen zudem über die privat-

wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen Europa und diesen Ländern.

Nachdem die Welthandelsorganisation wesentliche Teile der Regelung der Europäischen Union für die Bananeneinfuhren als vertragswidrig eingestuft hat, stehen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sowie die AKP-Staaten vor einer neuen Runde in dem Streit über die künftige Regelung.<sup>7</sup> Im Januar 1998 legte die Kommission einen Kompromißvorschlag vor: Beibehalten werden die Einfuhrkontingente und die Zölle, während das System der Importlizenzen aufgehoben wird.<sup>8</sup> Hoffnung auf eine baldige Lösung des Konfliktes gründet sich auf die britische Präsidentschaft, die von den Verhandlungsparteien und nicht zuletzt von den USA als ein "ehrlicher Makler" angesehen wird.

#### *Konturen der künftigen Wirtschaftskooperation und Entwicklungszusammenarbeit*

In den verschiedenen Meinungsäußerungen und bei den Verhandlungen wurde deutlich, daß die Strategie der Europäischen Union zwar nicht grundsätzlich geändert wird, aber langfristig die Akzente anders gesetzt werden und die Beziehungen zwischen einzelnen Politiken der Wirtschaftskooperation und der Entwicklungszusammenarbeit in einer anderen Form zusammengefaßt werden sollen.

Mehr Gewicht als bislang soll die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft erhalten. Die Handelsöffnung der Europäischen Union wird diesen Staaten den Weg ebnen, auch in anderen Industrieländern wettbewerbsfähig zu werden und zu bleiben. Zu diesem Zweck ist es notwendig, daß die Wirtschaftskooperation die Privatwirtschaft stärkt. Strukturanpassung sowie eine wachstums- und entwicklungsfördernde Politik müssen die Produktionsfaktoren in die beste Verwendung lenken und die Erwartungen von Sparern und Investoren stabilisieren. Die Zusammenarbeit mit Unternehmen in Europa soll durch günstige Rahmenbedingungen wie Niederlassungsfreiheit, Schutz des Kapitals, Liberalisierung der Außenwirtschaft und offene Grenzen für den Austausch von Wissen erleichtert werden.

Die Europäische Union beschwört die Entwicklungsländer, die regionale Kooperation in Angriff zu nehmen und – wo dies geschieht – dauerhaft zu vertiefen. Diese Form der Zusammenarbeit wird zum einen als eine notwendige Zwischenphase bei der Integration der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft verstanden. Zum anderen ist diese Form des Zusammenschlusses ein Versuch, Erfahrungen der Europäischen Union bei der Verwirklichung der Arbeitsteilung zu übernehmen.

Erwartet wird, daß die Einbettung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft auch Armut und Unterentwicklung überwinden wird. Ergänzt werden sollen die Bemühungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und von menschenwürdigen Lebensbedingungen vor allem durch Ausbildung, das Gesundheitswesen, die Regionalpolitik und die Stadtentwicklung. In diesem Zusammenhang erfahren Politiken zum Schutz der Menschenrechte, zur Einrichtung einer Zivilgesellschaft und Maßnahmen zur Förderung der Frauen ihre Rechtfertigung.

Zwischen diesen Maßnahmen und der Integration in die Weltwirtschaft besteht – so scheint es in den vorliegenden Überlegungen der Europäischen Union immer wieder durch – ein enger gegenseitiger Zusammenhang. Gelingt es beispielsweise, die Gesundheitsversorgung zu verbessern oder das Niveau der Ausbildung anzuheben, so sind damit auch günstige Bedingungen für die Steigerung der Produktivität des Faktors Arbeit geschaffen, und dies wiederum erleichtert die Integration in die Weltwirtschaft.

#### *Kohärenz und Eigenanstrengungen: Eckpfeiler der künftigen Zusammenarbeit*

Mit allem Nachdruck drängen sowohl Vertreter aus Entwicklungsländern als auch Fachleute in der Europäischen Union auf eine stärkere Kohärenz zwischen der Wirtschafts- und Entwicklungskooperation einerseits und den Sektorpolitiken der Europäischen Union andererseits. Im Mittelpunkt steht zunächst die Abstimmung der Handelspolitik, der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Industriepolitik und der Beschäftigungspolitik. Aber auch die Umweltpolitik und die Einwanderungspolitik werden zunehmend in einem engen Zusammenhang mit der Kooperation mit den Entwicklungsländern gesehen. Gleichzeitig werden die Entwicklungsländer aufgefordert, durch eine für das Wirtschaftswachstum und für die soziale Stabilität günstige Wirtschafts- und Entwicklungspolitik die Voraussetzungen für eine enge und erfolgreiche Zusammenarbeit zu schaffen.

Die Verhandlungen im Berichtsjahr sind ein Beleg für die Bereitschaft der Europäischen Union, Vorwürfe von Nichtregierungsorganisationen innerhalb der Europäischen Union und in den Entwicklungsländern zu widerlegen. In diesen Kreisen ist die Auffassung weit verbreitet, daß die Bedeutung der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern auf der Tagesordnung der Europäischen Politik in den Hintergrund gedrängt werden soll. Es soll auch dem Eindruck entgegengewirkt werden, daß die Leistungen der Europäischen Union aus dem Beitrag zur Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der osteuropäischen Transformationsstaaten weiter verstärkt werden sollen, und daß die Bedeutung der herkömmlichen Entwicklungsländer in der finanziellen und technischen Zusammenarbeit herabgesetzt werden wird.<sup>9</sup> Ob die Meinungsbildung im Jahr 1997 dazu beiträgt, die Wirtschafts- und Entwicklungskooperation den Anforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen, wird sich erst in den Ergebnissen der jetzt anstehenden Verhandlungen zeigen.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft, Dok. KOM 96(570) final v. 20.11.1996.
- 2 Vgl. BMWi, AA, BMF, BML, BMZ: Überle-

gungen zur Reform der Lomé-Konvention, in: epd-Entwicklungspolitik 17 (1997), S. d1 ff.

- 3 Vgl. Entschließung zu dem Grünbuch der Kommission über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Optionen für eine

- neue Partnerschaft (KOM(96)0570 - C4 - 0639/96), A4-0274/97 v. 2.10.1997.
- 4 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Ländern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP), Dok KOM(97) 537 endg. v. 29.10.1997.
  - 5 Vgl. „Commission Proposes New Partnership with ACP Countries“, in: *Courier* 167 (1998), S. 5.
  - 6 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß über eine Strategie für die Zusammenarbeit zwischen Europa und Asien im Umweltbereich, Dok. KOM (97) 490 endg. v. 13.10.1997.
  - 7 Vgl. Meier, Gert: Der Endbericht des WTO-Panels im Bananenrechtsstreit, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 18 (1997), S. 566 ff.
  - 8 Vgl. „EU-Vorschlag zu geänderter Bananenmarktordnung“, in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 15.1.1998.
  - 9 Vgl. Cox, Aidan, Antonique Koning, Adrian Hewett, John Howell, Ana Marr: *Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*, Brussels 1997, S. 2 ff.

### Weiterführende Literatur

- Bender, Dieter: *Entwicklungspolitik*, in: Klemmer, Paul (Hrsg.): *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*, München 1998, S. 521 ff.
- Brigaldino, Glenn: *African-European Relations at the Turning Point*, in: *Africa Today* 44 (1997), S. 51 ff.
- Kappel, Robert: *Zweifelhafte Vorzugsbehandlung. Bilanz der Handelskooperation*, in: *Der Überblick* 2 (1997), S. 7 ff.
- Kuschel, Hans-Dieter: *Bananenstreit und kein Ende? Entscheidung des WTO-Streitbeilegungsgremiums zur Einfuhrregelung der EG*, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 2 (1998), S. 122 ff.
- Nuscheler, Franz: *Ende einer Partnerschaft*, in: *Der Überblick* 2 (1997), S. 4 ff.
- Olson, Gorm Rye: *Western Europe's Relations with Africa Since the End of the Cold War*, in: *Journal of Modern African Studies* 2 (1997), S. 299 ff.
- Parfitt, Trevor: *Europe's Mediterranean Designs: An Analysis of the EUROMED Relationship with Special Reference to Egypt*, in: *Third World Quarterly* 5 (1997), S. 865 ff.
- Prasad, Satendra, Haaron Akram-Lodhi: *Fiji and the Sugar-Protocol: A Case for Trade-Based Development Co-Operation*, in: *Development Policy Review* 1 (1998), S. 39 ff.
- Ryborg, Ole: *Unübersichtlicher Streit über die Zukunft des Lomé-Abkommens*, in: *Der Überblick* 2 (1997), S. 12 ff.
- Spranger, Carl-Dieter: *Plädoyer für bilaterale Entwicklungszusammenarbeit*, in: *Der Überblick* 2 (1997), S. 18 ff.
- Thagesen, Rikke, Alan Matthews: *The EU's Common Banana Regime: An Initial Evaluation*, in: *Journal of Common Market Studies* 4 (1997), S. 615 ff.
- Whiteman, Kaye: *Africa, the ACP and Europe: the Lessons of 25 Years*, in: *Development Policy Review* 1 (1998), S. 29 ff.