

Entwicklungspolitik

KARL WOLFGANG MENCK

Die Diskussion über die Entwicklungspolitik in der Europäischen Union war im Jahr 1998 und zu Beginn des Jahres 1999 wesentlich von den Verhandlungen über das Abkommen mit den AKP-Staaten (Länder in Afrika, in der Karibik und im Pazifischen Raum) bestimmt.

In den Beratungen spielten weniger – als dies nach der Berichterstattung in den Medien und nach den Beratungen im Europäischen Parlament vermutet werden konnte – Vorwürfe an die Adresse der Kommission wegen eines schlechten Managements bei der Verwendung der Mittel eine Rolle. Wenn über die Verbesserung der Effizienz der Zusammenarbeit beraten wurde, so geschah dies vor allem mit Blick auf die in Zukunft äußerst begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel und vor dem Hintergrund, einen Beitrag zur einer nachhaltigen Entwicklung leisten zu wollen.

Der Rücktritt der Kommission am 16. März 1999 zwingt die Europäische Union, in einer von internationalen Krisen geprägten Zeit rasch die Handlungsfähigkeit wiederherzustellen. Dies ist auch aus Sicht der Entwicklungsländer notwendig, denn derzeit besteht bei den für sie wichtigen Themen unaufschiebbarer Entscheidungsbedarf. Mit den AKP-Staaten muß ein neues Abkommen ausgehandelt werden, das im zweiten Halbjahr ratifiziert werden und damit rechtzeitig zum 28. Februar 2000 in Kraft treten kann. Die Verhandlungen über das Bananenprotokoll fordern Kompetenz und volle Aufmerksamkeit. Fortschritte bei der Agenda 2000 sind auch für die Entwicklungsländer dringend notwendig, weil andernfalls nicht mit einer Aufhebung der für diese Staaten nachteiligen Gemeinsamen Agrarpolitik gerechnet werden kann. Schließlich steht die Diskussion der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf der Tagesordnung, die in jedem Fall mittelbar auch die Beziehungen der EU zu den Entwicklungsländern berührt.

Gegensätzliche Auffassungen über Politikdialog und Handelspolitik

Am 29. Juni 1998 nahm der Allgemeine Rat das Verhandlungsmandat an, und am 30. September legten die AKP-Staaten ihre Verhandlungslinie in dem Dokument „ACP Group Negotiating Mandate“ vor. Am gleichen Tag wurden die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten in Brüssel eröffnet. Danach wurden die Struktur der Verhandlungsführung und die Tagungsabfolge festgelegt sowie der Gesamtkatalog offener Fragen erarbeitet. Die erste

Ministerkonferenz fand in Dakar am 8. und 9. Februar 1999 unter deutscher Präsidentschaft statt.

In allen Verhandlungen bemühte sich die Europäische Union darum, die Zusammenarbeit effizient im Lichte der Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre zu gestalten und den Handel zu liberalisieren. Dahinter steht die Überlegung, daß die AKP-Staaten durch ihre fortschreitende Integration in die Weltwirtschaft die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung ausschöpfen, die Ursachen von Armut beseitigen und Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung schaffen. Die AKP-Staaten erklären sich allenfalls im Grundsatz mit diesem Konzept einverstanden. Sie stehen allen Vorschlägen, das bisher geltende Abkommen zu ändern, vorsichtig-skeptisch gegenüber; weit verbreitet ist die Erwartung, daß sich die EU unter dem Deckmantel eines Strategiewechsels der vertraglich übernommenen Verpflichtungen durch ein neues Abkommen entledigen wolle. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten werden in der Diskussion über zwei Kernbestandteile der Zusammenarbeit, den künftigen Politikdialog und die Handelspolitik, deutlich:

- Die deutsche Präsidentschaft hat bei ihrer ersten Ministerkonferenz die politische und regionale Kooperation zu den vordringlichen Themen des politischen Dialoges erklärt. Ziel sei es, Frieden und Sicherheit in den AKP-Staaten zu unterstützen, die Menschenrechte durchzusetzen und die Bekämpfung von AIDS zu fördern. Des weiteren drängt die Union im Politikdialog auf eine wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik als Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit und fordert entsprechende Maßnahmen in den AKP-Staaten.¹ Sie sollen die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung schaffen. Die Zusammenarbeit der EU muß künftig von dem Bedarf und der Entwicklungsfähigkeit abhängen. Dabei muß berücksichtigt werden, wie weit die AKP-Staaten die für eine nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit notwendigen Eigenanstrengungen erbringen. Die AKP-Staaten weisen derartige Auflagen als unvereinbar mit dem Partnerschaftsgedanken zurück, der in der bisher geltenden Vereinbarung festgeschrieben war und der auch künftig gelten soll. Da die Erfüllung der Konditionen (wie beispielsweise der Kampf gegen die Korruption) nicht eindeutig gemessen werden kann, laufen die AKP-Staaten Gefahr, auch ohne ihr Verschulden der Unterstützung durch die EU verlustig zu gehen.²
- Anders als die EU, die bei den anstehenden Änderungen der Handelspolitik die Welthandelsordnung als verbindlichen und alleinigen Maßstab für die künftigen Vereinbarungen ansieht, fordern die AKP-Staaten, daß die in der Welthandelsorganisation (WTO) geltenden Bestimmungen nur soweit auf die Handelsregelungen zwischen den AKP-Staaten und der Union angewendet werden, wie dadurch die besonderen Beziehungen nicht beeinträchtigt werden. Während die EU den Übergang der Anpassungen des handelspolitischen Teils in den nächsten fünf Jahren anstrebt, plädieren die AKP-Staaten für eine langsame und schrittweise Anwendung der handelspolitischen Regeln der WTO über eine Periode von zehn Jahren. Europäische Union und AKP-Staaten sollen in der WTO ihre Stimmen zusammenfassen und auf diese Weise die Zustimmung unter den

WTO-Mitgliedern zu Handelsvereinbarungen zu gewinnen versuchen, die den besonderen Wünschen der AKP-Staaten an die Europäische Union ausreichend entsprechen. Zudem sollen Sonderregelungen künftig auch für nicht näher definierte „verwundbare“ Volkswirtschaften nach dem Muster der für die ärmsten Entwicklungsländer geltenden Vergünstigungen vereinbart werden.

Die Bananenordnung: kein Ende des Streits in Sicht

Kaum Fortschritte sind bei der Vereinbarung einer Regelung für die Bananimporte abzusehen. Die EU will durch ein Handelsabkommen die Entwicklung in den afrikanischen Ländern unterstützen und ist bereit, zu diesem Zweck die Importe der billiger liefernden Länder in der Karibik – in denen zumeist amerikanische Lieferanten ihre Farmen angelegt haben – durch Zölle und mengenmäßige Beschränkungen der Einfuhren einzuschränken.

Dieses Verfahren war von Anfang an umstritten. Die amerikanische Regierung, aber auch deutsche Importeure von Bananen aus Mittelamerika und Lieferländer außerhalb des Kreises der AKP-Staaten, kritisierten das Vorgehen der EU, weil es nicht die Ursachen der geringen Wettbewerbsfähigkeit der Bananen exportierenden Länder in Westafrika beseitigen konnte. Zudem entstünden den Lieferanten in der Karibik und in den USA hohe Verluste. Deshalb müsse die Europäische Union allen Anbietern – unabhängig vom Herkunftsland der Erzeugnisse – einen freien Marktzugang gewährleisten.

Die USA setzten ein Streitschlichtungsverfahren zur Klärung dieser Fragen vor der WTO in Gang und obsiegt. Die Agrarminister der EU beschlossen daraufhin nach Verhandlungen über eine Zeit von fast 17 Monaten am 26. Juni 1998 als Antwort auf die Forderung der WTO, daß mit Wirkung vom 1. Januar 1999 die zollbegünstigte Menge für die Einfuhr von Bananen von bisher 2,553 Mio. Tonnen zu 80% (früher 66,5%) auf die herkömmlichen Lieferanten in Mittelamerika und der Karibik, zu 20% auf die Importeure aus den AKP-Staaten (früher 30%) und der Europäischen Union und auf Neueinsteiger (früher 3,5%) verteilt wird. Der begünstigte Zoll wird unverändert mit 75 ECU je Tonne festgesetzt. Darüber hinausgehende Einfuhrmengen müssen mit 739 ECU je Tonne verzollt werden.

Unmittelbar nach diesem Beschluß hatten die USA die EU zu weiteren Nachbesserungen aufgefordert und für den Fall, daß diese unterblieben, erneut die Anrufung der WTO angekündigt. Die Europäische Union – unterstützt von Kanada, Japan, der Schweiz, Norwegen, und Indonesien – vertrat den Standpunkt, daß erst der Abschluß eines neuen regulären Streitschlichtungsverfahrens durch die WTO die Aufnahme von Strafzöllen rechtfertige, und wartete auf den Ausgang der anstehenden Verhandlungen, bevor sie weitere Änderungen beschließen würde. Die USA hielten dagegen, daß ein verkürztes Streitschlichtungsverfahren stattfinden müsse und die EU noch vor dem Inkrafttreten der angekündigten Änderungen der Bestimmungen das Bananenprotokoll weiter liberalisieren sollte. Andernfalls glaubten sich die USA berechtigt, einseitige Strafzölle zu verhängen.

Es war von Anfang an erkennbar, daß der Disput zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union aus unterschiedlichen Auffassungen über den Inhalt des Bananenprotokolls genährt wurde. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, wenn die WTO wie auch die Mitgliedstaaten die Streitparteien drängen, einen Kompromiß hinsichtlich des Vorgehens und der Regelungen in einer zweiseitigen Absprache zu finden. Eine Abstimmung in der WTO hatten Dominica, Santa Lucia und Côte d'Ivoire durch ihr Veto verhindert. Ende Januar 1999 gelang es der WTO, einen Verfahrenskompromiß zwischen beiden Seiten zu vermitteln. Danach sollte in einem verkürzten Verfahren über die Zulässigkeit der Regelung der EU und über die Berechtigung einseitiger amerikanischer Maßnahmen entschieden werden. Nach amerikanischer Auffassung sollte der 1. März 1999 der letzte Termin sein. Als auch zu diesem Zeitpunkt Einigung nicht erzielt worden war, genehmigte die WTO Strafzölle auf Einfuhren aus der Europäischen Union in die USA in Höhe von 191,4 Mio. US-Dollar. Die EU hat dieses Urteil angenommen. Die deutsche Präsidentschaft hat angekündigt, daß der Streit mit den Vereinigten Staaten beendet werden soll. Ein Marktordnung, die den Forderungen der WTO entspricht, soll zügig in Kraft gesetzt werden.

Wandel der Zusammenarbeit in südostasiatischen Schwellenländern

Die europäischen Gesprächspartner – lange Zeit eher als minder wichtiger Partner im Vergleich zu Japan und den USA angesehen – werden seit der Rezession in den südostasiatischen Entwicklungsländern von Regierungen und Unternehmen umworben. Auf ihrer Wunschliste, die bei dem ASEM (Asia-Europe-Meeting; Europäische Union, China, Japan, Südkorea, Philippinen, Thailand, Vietnam, Indonesien, Malaysia, Singapur, Brunei) in London vom 2. bis zum 4. April 1998 und in Berlin am 25. und 26. März 1999 vorgetragen wurde, stehen Exportkredite für den Einkauf von Rohstoffen, Zwischenprodukten und produktionswichtigen Teilen.

Unstrittig ist zwischen der EU und den asiatischen Ländern, die Öffnung des Welthandels durch die WTO zu unterstützen und die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit durch Unternehmenskooperationen zu verstärken. Zudem wurden handelsöffnende Maßnahmen, wie der Austausch von Informationen über Normen und Standards sowie Verhandlungen über die Vereinfachung der Zollverfahren, vereinbart. Das Europäische Parlament stellte in seiner Entschließung heraus, daß die Kooperation mit den Ländern in Asien die regionale Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten stärken solle.³ Die Mitgliedstaaten der EU und die Kommission boten technische Zusammenarbeit bei der Reform der Banken und des Kreditwesens an und stellten gemeinsame Aktionspläne zur Förderung des gegenseitigen Kapitalverkehrs und des Handels in Aussicht. Ein Fonds soll Studien finanzieren, welche die Auswirkungen der wirtschaftlichen Krise auf die sozialen Strukturen in den betroffenen Ländern untersuchen und abhelfende Maßnahmen benennen. Zudem sollen auch die südostasiatischen Länder die von den Europäern verlangten Handelsliberalisierungen mit Nachdruck betreiben.

Schwerer ist es für die Europäische Union, einen Kompromiß in der Frage des Politikdialoges mit diesen Staaten zu finden. Das Europäische Parlament trat in seiner Entschliebung dafür ein, daß Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit weiterentwickelt werden. In der Frage von Forderungen der EU nach Durchsetzung der Menschenrechte zeigen sich diese Länder allerdings nicht verhandlungsbereit.⁴

Währungspolitische Zusammenarbeit gesichert

1998 war im Europäischen Parlament und in der Kommission sowie in dem Rat der zuständigen Fachminister vereinbart worden, daß die währungspolitische Zusammenarbeit Frankreichs mit den CFA-Ländern (Communauté Financière Africaine) und Portugals mit der Republik Kap-Verde nach dem Beitritt von Frankreich und Portugal zum Euro-Gebiet geregelt werden sollte. Mit Wirkung vom 1. Januar 1999 wurde der Wechselkurs des CFA-Franken auf 655.597 Einheiten gegenüber einem Euro festgesetzt. Die französische Regierung soll angekündigt haben, diese Regelung nach zehn Jahren zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.⁵

Bis zur Einführung des Euro als alleiniges Zahlungsmittel am 1. Januar 2002 wird der Wechselkurs des CFA abgewertet, und zwar dadurch, daß der Kurs von 100 CFA-Franken auf einen französischen Franc festgesetzt wird. Frankreich und Portugal haben mit der Europäischen Union vereinbart, daß künftig alle Änderungen der währungspolitischen Kooperation entsprechend den Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion zuvor mit der Europäischen Zentralbank einvernehmlich geregelt werden müssen.⁶ Frankreich und Portugal verpflichteten sich zudem, zur Sicherung der Konvertibilität des CFA-Franken bzw. des Kap-Verde Escudo bei Bedarf Zuweisungen aus den Öffentlichen Haushalten bereitzustellen.⁷

Schwierige Balance zwischen Kooperation und Eigenanstrengungen

Die vielfältigen politischen und wirtschaftlichen Verhandlungen und die enge privatwirtschaftliche Zusammenarbeit lassen Befürchtungen der Entwicklungsländer unbegründet erscheinen, daß ihre Interessen angesichts der Osterweiterung und der Fortsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion nur unzureichend von der EU wahrgenommen werden. Zahlreiche Projekte und Programme in diesen Staaten, die Mitwirkung der Europäischen Union an internationalen Konferenzen der UNO und der Bretton Woods Gruppe sowie die Diskussion über Effizienz und Nachhaltigkeit der Entwicklung in der Dritten Welt unterstreichen, daß die Notwendigkeit einer engen Kooperation mit den Entwicklungsländern anerkannt wurde.

Kennzeichnend für die Zusammenarbeit war aber auch in den vergangenen Jahren, daß die Ziele und Instrumente den weltwirtschaftlichen Ordnungen und den Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern verzögert angepaßt wurden. Dies sei – so die Stimmen aus Europa – das Ergebnis der oft schleppenden Meinungsbildungsprozesse in der EU und der Haltung vieler Entwicklungsländer, die

Veränderungen als Verluste von Vorteilen interpretieren und deshalb ihre Zustimmung verweigern.

Anzumerken bleibt, daß es nicht gelungen ist, die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Entwicklungsländern in den Bereichen voranzutreiben, in denen den Beteiligten Opfer abverlangt wurden. Die Europäische Union zögerte, wie die Verhandlungen mit Südafrika und mit den Entwicklungsländern in Mittel- und Südamerika verdeutlichten, die Märkte für Erzeugnisse aus den Entwicklungsländern vollständig zu öffnen und die Gemeinsame Agrarpolitik aufzuheben. Die Entwicklungsländer zeigten sich durchweg außerstande, eigene Ressourcen für den Entwicklungsprozeß zu mobilisieren und Reformen in Wirtschaft und Gesellschaft vorzunehmen und damit die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaftskooperation der EU zu schaffen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: Die Herausforderungen der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten, KOM (98) 146, endg. v. 12.3.1998.
- 2 Vgl. Neue Kriterien für die EU-Hilfe, in Handelsblatt v. 6.2.1999; Europa will Reformdruck auf AKP verschärfen, in: Handelsblatt v. 10.2.1999.
- 3 Vgl. Bulletin der EU 3 (1998), S. 105.
- 4 Vgl. Bulletin der EU 4 (1998), S. 69.
- 5 ABl. der EG, L 139 v. 11.5.1998; ABl. der EG, L 320 v. 28.11.1998.
- 6 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Empfehlung für eine Entscheidung des Rates über Wechselkursfragen im Zusammenhang mit dem CFA-Franc und dem Komoren-Franc, Dok. KOM (1998) 412, endg. v. 1.7.1998.
- 7 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Empfehlung für eine Entscheidung des Rates über Wechselkursfragen im Zusammenhang mit dem Kap-Verde Escudo, KOM (1998) 663, endg. v. 18.11.1998.

Weiterführende Literatur

- Ahmed, Galal; Bernhard Hoekman (Hrsg.): Regional partners in global markets. Limits and possibilities of the Euro-Med Agreements, Centre for Economic Policy Research/Egyptian Center for Economic Studies, London, Cairo 1997.
- Cassarino, Jean-Pierre: The EU-Tunesian association agreement and Tunisia's structural reform program, in: *The Middle East Journal*, 1 (1999), S. 59-74.
- Collier, Paul u.a.: *Rénover le Stabex*, in: *Politique Etrangère*, 1 (1998), S. 155-169.
- GEMDEV: *La Convention de Lomé en questions*, Paris 1998.
- Institute for European-Latin American Relations: *MERCOSUR and the European Union: Dynamics and prospects of a developing association*, An IRELA Briefing, 19 February 1999.
- Lauber, Matthias: ASEAN: Nach dem Krisenhöhepunkt bleibt der Reformdruck, in: *EU magazin* 10 (1998), S. 8-11.
- Möller, Kay; Elke Thiel: Sinn und Nutzen der Asiatisch-Europäischen Treffen (ASEM). Zwei Perspektiven, Stiftung Wissenschaft und Politik, AP 3089, Januar 1999, Ebenhausen.
- Scherpenberg, Jens van: Die transatlantische Bananenkontroverse – ein Streit um die Zukunft der Welthandelsordnung, *SWP Aktuell*, 32, Januar 1999, Ebenhausen.
- Watts, Patrick: Losing Lomé: The Potential impact of the Commission guidelines on the ACP non-least developed countries, in: *Review of African Political Economy*, 75 (1998), S. 47-71.