

# Entwicklungspolitik

KARL WOLFGANG MENCK

Mit der Unterzeichnung des Lomé-Nachfolgeabkommens zwischen 77 Ländern in Afrika, im Karibischen Becken und im Pazifik (AKP) und der Europäischen Union am 23. Juni 2000 in Cotonou ist der letzte Schritt zur Neufassung der Zusammenarbeit mit zwei Dritteln aller Entwicklungsländer auf der Welt vollzogen.<sup>1</sup> Zu erwarten ist schon jetzt, dass diese Regelungen für Ziele, Verfahren und Instrumente der Zusammenarbeit in den nächsten Jahren ihren Niederschlag auch in der Kooperation mit den anderen Entwicklungsländern finden werden.

## *Nach Cotonou: Gemeinsamkeiten und erste Meinungsverschiedenheiten*

Die Europäische Union setzt alles daran, die gemeinsame Handelspolitik auf die Grundsätze der Welthandelsorganisation einzuschwören und mit den Ländern in Afrika, im Karibischen Becken und im Pazifik – soweit möglich – regionale Freihandelsabkommen zu vereinbaren. Handel und die Integration in die Weltwirtschaft sollen nach einer Übergangsphase auch in den ärmsten Entwicklungsländern Wachstum, Wohlstand und Armutsbekämpfung fördern. Zusammen mit Maßnahmen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Volkswirtschaften stärken, werden nach Ansicht der Europäischen Union durch den Vertrag mit den AKP-Staaten die Voraussetzungen geschaffen, dass die begünstigten Staaten ihren Beitrag durch eine gute Regierungsführung und eine Stärkung marktwirtschaftlicher Ordnungen leisten.

Die AKP-Staaten wollen hingegen die handelspolitische Zusammenarbeit nicht auf Dauer ausschließlich nach den Regeln der Welthandelsorganisation gestalten. Soweit es sich um Bildung oder Gesundheit handelt, müssten – um nur ein Beispiel zu nennen – der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs Grenzen gesetzt werden. Darüber hinaus sollen die bei Sonderkonferenzen der Vereinten Nationen eingegangenen Verpflichtungen zur Umsetzung sozialer oder umweltpolitischer Standards nicht angetastet werden. Auch Abgeordnete aus dem Europäischen Parlament formulieren Zweifel an der Leitfunktion der Welthandelsordnung. Im Europäischen Parlament wurde ein Antrag eingebracht, der dazu auffordert, eine globale parlamentarische Kontrolle der Welthandelsorganisation zu installieren.

Vom 9. bis zum 12. Oktober 2000 tagte die gemeinsame parlamentarische Versammlung aus den AKP-Staaten und aus dem Europäischen Parlament in Brüssel. Die Beratungsergebnisse lenken den Blick auf die politische Dimension des Vertrags und auf die Umsetzung der Vereinbarung mit Blick auf die Menschen in

den AKP-Staaten. Menschenrechte und Demokratisierung sollen einen hohen Rang in der Zusammenarbeit erhalten. Die Parlamentarier wollen den Interessen der Menschen in den AKP-Staaten in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Gehör verschaffen.

### *Ein offener Binnenmarkt für alle: halbherzige Angebote der Europäischen Union*

Die Europäische Union hat nach dem Abschluss der Verhandlungen über das Cotonou-Abkommen angeboten, die in diesem Vertrag zugesagte Handelsliberalisierung auf alle ärmsten Entwicklungsländer auszudehnen. Alle mengenmäßigen Begrenzungen für die Einfuhren agrarischer tropischer Erzeugnisse sollen aufgehoben werden (Reis, Rum, Obstarten und Gemüse). Ausgenommen wäre von diesen Regelungen allein der Handel mit Waffen. Seither läuft die Diskussion über dieses Programm unter der Bezeichnung „Everything But Arms“ (EBA).

Unter dem Druck von Wirtschaftszweigen, die auf den derzeit bestehenden Marktschutz in der Europäischen Union nicht verzichten wollen, musste die Kommission jedoch schon nach kurzer Zeit zurückstecken. Die Übergangsfrist für Zucker und Reis kann nach den überarbeiteten Vorschlägen 2006 beginnen und 2008 auslaufen. Für die Lieferungen von Reis wird eine Frist für die Öffnung der Europäischen Union zwischen dem 1. Oktober 2006 und dem 1. Oktober 2009 in Aussicht gestellt. Als Ausgleich für die Verzögerung bei der Aufhebung der gegenwärtigen Handelsregeln, die den Zusagen der Europäischen Union in der Welt handelsorganisation entgegensteht, schlägt die Kommission vor, für die Einfuhren von Zucker und Reis eine zollfreie Quote einzuführen. Als Berechnungsgrundlage soll die größte jährliche Liefermenge der einzelnen ärmsten Länder – ermittelt anhand der Exporte in die Europäische Union in der letzten Dekade – herangezogen werden. Der auf diese Weise ermittelte Wert kann nach den Vorstellungen der Kommission bis zur vollständigen Liberalisierung jährlich um 15 Prozent kumulativ erhöht werden.

Die Kommission präsentierte am 5. Juli 2000 einen Plan, demzufolge nach dem 1. Januar 2006 drei Zollkontingente für Bananenlieferungen gelten sollen. Die Mengen sollen allen Lieferländern offen stehen und nach dem Prinzip des „Windhundverfahrens“ vergeben werden.<sup>2</sup> Das Kontingent A wird wie bisher auf 2,2 Millionen Tonnen festgesetzt, und der Zoll wird mit 75 Euro je Tonne berechnet. Eingeführt werden die Kontingente B (Umfang 330.000 Tonnen, Zollsatz 75 Euro je Tonne) und C (850.000 Tonnen). Die AKP-Staaten sind von den mengenmäßigen Begrenzungen befreit. Diesen Lieferanten wird ein Zoll von 275 Euro je Tonne berechnet.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung setzt sich für eine schnelle Öffnung der Märkte und dabei auch für die Liberalisierung des Bananenumschlags ein.

*Zustimmung der Mitgliedstaaten für neue Entwicklungspolitik noch nicht sicher*

Selbstkritisch hat die Europäische Union – angeregt durch die Vorbereitungen und durch die Verhandlungen zum Cotonou-Abkommen – ihre Entwicklungshilfe überprüft und ohne Scheu Mängel und Unvollkommenheiten eingestanden. Dazu zählen Fehler bei der Zielbestimmung und Zielfindung, schleppende und unflexible Durchführung, zentralisierte Verwaltungsabläufe und Vergeudung von Mitteln durch Korruption. Die Personalausstattung der zuständigen Generaldirektion bleibt weit hinter der Besetzung vergleichbarer Einrichtungen in den Mitgliedstaaten zurück. Die Koordination zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten sowie die Kohärenz mit anderen Politiken der Europäischen Union wird unverändert als verbesserungsbedürftig dargestellt.

Als Alternative schlägt die Kommission vor, die Armutsbekämpfung als Ziel in den Mittelpunkt zu stellen. Den ärmsten Ländern sollen Zuschüsse gewährt werden, den anderen Ländern wird angeboten, im Rahmen der Zusammenarbeit Handel und Privatwirtschaft zu fördern. Die Industrieländer sollen sich der Interessen der Entwicklungsländer in den internationalen Organisation, insbesondere in der Welthandelsorganisation, annehmen.<sup>3</sup>

Die Wirksamkeit der finanziellen und technischen Entwicklungszusammenarbeit wird nach den im Sommer 2000 abgeschlossenen Überlegungen der Kommission ein einheitliches und vereinfachtes Ablaufschema verbessern. Die Kommission empfiehlt, verstärkt Institutionen aus den Entwicklungsländern an dem Projektzyklus (Planung, Durchführung, Evaluierung) zu beteiligen und die Entscheidungskompetenz der Delegierten der Europäischen Union in den Entwicklungsländern zu erhöhen. In der zweiten Hälfte des Jahres 2000 wurden Arbeitsbereiche der Generaldirektion Außenbeziehungen mit der Generaldirektion Entwicklung in einem neuen Durchführungsamt mit der Bezeichnung Europe Aid zusammengefasst. Am 1. Januar 2001 hat Europe Aid seine Tätigkeit aufgenommen; es ist zuständig für die Entwicklungskooperation mit osteuropäischen Transformationsstaaten, mit AKP-Staaten sowie mit den Mittelmeerländern. Dem Managing Board (vergleichbar einem Aufsichtsrat oder einem Kuratorium) gehören neben Poul Nielson (Entwicklung) als Chief Executive Officer (vergleichbar dem Vorstand) als weitere Mitglieder Günter Verheugen (Erweiterung), Pascal Lamy (Handel) und Pedro Solbes Mira (Wirtschaft und Finanzfragen) an.

Die Bundesregierung hält Maßnahmen für notwendig, die die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union erhöhen. Es wird angeraten, künftig eng mit den Durchführungsorganisationen der Mitgliedsländer zusammenzuarbeiten. Dieser Weg vermeidet die Entstehung einer neuen Superbehörde und erlaubt, das dort vorhandenen Erfahrungswissen zu nutzen.

*Zusammenarbeit mit Afrika, Asien und Lateinamerika  
im Zeichen der Gipfeldiplomatie ...*

Die Europäische Union bemüht sich, dem möglichen Missverständnis unter den Entwicklungsländern entgegenzutreten, dass im Zeichen der Osterweiterung der

Gemeinschaft und angesichts der Vertiefung der Zusammenarbeit unter den Mitgliedern die Interessen der Länder der Dritten Welt zurücktreten:

52 Regierungschefs aus allen afrikanischen Ländern und 15 Mitgliedstaaten trafen sich auf Einladung der ägyptischen Regierung in Kairo zu dem Gipfeltreffen Afrika-Europa.

Fünf Jahre nach der Erklärung von Barcelona, in der Mittelmeeranrainer in Afrika und in Asien und die Europäische Union eine enge politische, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit vereinbarten, haben die Außenminister dieser Staaten im Mai 2000 in Lissabon einen erneuten Anlauf unternommen, die bislang wenig spektakuläre Zusammenarbeit mit neuem Leben zu füllen.<sup>4</sup>

Die portugiesische Präsidentschaft war Gastgeber einer Konferenz in Lissabon am 28. Juni 2000 mit 15 Staats- und Regierungschefs aus Asien und Lateinamerika.

Das Forum und die Ministertagung von Europäischer Union und der Vereinigung südostasiatischer Staaten (ASEAN) tagten in der Zeit vom 26. bis zum 29. Juli in Bangkok. Das Asia-Europe Meeting (ASEM) (Europäische Union, China, Japan, Südkorea, Philippinen, Thailand, Vietnam, Indonesien, Malaysia, Singapur, Brunei) trat am 20. und am 21. Oktober in Seoul zusammen.

*... ohne besonderen Glanz und Schwung*

Die Ergebnisse dieser Verhandlungen sind jedoch nicht geeignet, alle Befürchtungen der Entwicklungsländer zu widerlegen. Die Vereinbarungen verblassen gegenüber den Vereinbarungen bei dem Abschluss des Vertrags von Cotonou. Ursächlich dafür sind nicht allein weitgehende Forderungen der Entwicklungsländer, sondern auch widerstreitende Interessen der Mitglieder der Europäischen Union auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik:

- Die von den afrikanischen Ländern gewünschte Schuldenstreichung wurde von der Europäischen Union nicht angenommen. Die Europäische Union verfolgt weiterhin das Konzept, zunächst interne Reformen in den antragstellenden Staaten anzumahnen, ehe Umschuldungen oder gar Schuldenstreichungen vereinbart werden können. Im Übrigen verwies die Europäische Union auf die Vereinbarungen mit den AKP-Staaten im Rahmen der Initiative für die hoch verschuldeten Entwicklungsländer. Die afrikanischen Staaten konnten der Europäischen Union keine feste Hilfezusage abringen. Die Europäische Union sieht ihre Verpflichtungen als erfüllt an, wenn sie auf die Vereinbarungen mit den AKP-Staaten und mit den Mittelmeerländern verweist.
- Für die Partnerschaft Europa-Mittelmeer werden im Rahmen des MEDA-Programms 5 Milliarden Euro für den Zeitraum 2001 bis 2006 in Aussicht gestellt. In der Frage der Verwendung zeigt sich die Europäische Union uneins: Spanien, Portugal, Italien und Griechenland wollen die Hilfe für die Balkanstaaten – die bislang nicht in dieses Programm einbezogen sind – aus dem Mittelmeerprogramm finanzieren. Die nordeuropäischen Staaten treten dafür ein, dass die Hilfe für die Balkanregion nicht zu Lasten der Partnerschaft Europa-Mittelmeer geht.

- Als Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit Lateinamerika schlägt die Europäische Union eine gemeinsame Bekämpfung des Drogenanbaus und des illegalen Drogenhandels, die Vertiefung der wissenschaftlich-technischen Kooperation und die Unterstützung demokratischer gesellschaftlicher Entwicklungen vor. Gemeinsam mit den Entwicklungsländern in Amerika will die Europäische Union neuen Informationstechnologien zum Durchbruch verhelfen. Soziale Spannungen zu überwinden, wird Aufgabe einer noch zu vereinbarenden Sozialinitiative sein.<sup>5</sup>
- Zentrale Themen der Zusammenarbeit mit den asiatischen Staaten sollen nach den Vorstellungen der Kommission Umwelt, Ausbildung, Wissenschaft und Technologie, Verbraucherschutz und Sozialpolitik sein. Daneben wird die Aufmerksamkeit der Wahrung der Menschenrechte und der Erhaltung der Demokratie gelten. Einen breiten Raum müssen gemeinsame Interessen an der Weiterentwicklung einer internationalen Handelsordnung im Rahmen der Welthandelsorganisation einnehmen.<sup>6</sup>

Diese Ergebnisse zusammengenommen, lässt sich feststellen, dass am Ende des alten Jahrtausends die Entwicklungspolitik der Europäischen Union ein deutliches Profil bei der Zusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Becken und im Pazifik zeigt. Wenn die Europäische Union den Anspruch glaubhaft erfüllen will, eng mit allen Entwicklungsländern zusammenzuarbeiten, gibt es nur eine Schlussfolgerung: Es sollte in den nächsten Jahren alles getan werden, damit nicht der Eindruck entsteht, dass die Europäische Union die Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsländern für weniger wichtig hält.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat über das von der Gemeinschaft im AKP-EG-Ministerrat zu genehmigende Kompendium der politischen Leitlinie für die einzelnen Bereiche und Sektoren der Zusammenarbeit, KOM (2000) 424 endg. v. 5.7.2000; Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Partnerschaftsabkommens zwischen den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten im Namen der europäischen Gemeinschaft, KOM (2000) 324 endg. v. 23.5.2000, Teil I, Teil II, Teil III.
- 2 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat über die durch die Kommission zur Lösung des Bananestreits geführten Konsultationen, KOM (2000) 431 endg. v. 5.7.2000; Mitteilung der Kommission an den Rat zum „Windhundverfahren“ bei der Bananenregelung und den Auswirkungen eines reinen Zollsystems, KOM (2000) 621 endg. v. 4.10.2000.
- 3 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, KOM (2000) 212 endg. v. 26.4.2000.
- 4 Vgl. Le partenariat euro-méditerranéen. Bilan et perspectives, in: *Marchés tropicaux et méditerranéens* v. 11.8.2000.
- 5 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Folgemaßnahmen zum ersten Gipfeltreffen zwischen Lateinamerika, der Karibik und der Europäischen Union, KOM (2000) 670 endg. v. 31.10.2000.
- 6 Vgl. Arbeitsdokument der Kommission. Perspektiven und Prioritäten des ASEM-Prozesses für die nächsten zehn Jahre (Asien-Europa-Treffen), KOM (2000) 241 endg. v. 18.4.2000.

### Weiterführende Literatur

- Akinkughe, O.: The European Union – South Africa Free Trade Arrangements and the SADC Region, in: South African Journal of Economics, Volume 68, 2000, Nr. 4, S. 639ff.
- Alexandre, Daniele, Apiraa Petchsiri (Hrsg.): Trade Regulations between the EU and ASEAN, Asia-Europe Studies Series, Volume 3, Baden-Baden 2000.
- Busse, Matthias, Matthias Huth, Georg Koopmann: Preferential Trade Agreements: The Case of EU-Mexico, HWWA Discussion Paper 103, Hamburg 2000.
- Jaeger, Tørris: Die Schutzfunktion humanitärer Hilfe, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 00-303, Berlin 2000.
- Jünemann, Annette: Die EU und der Barcelona-Prozeß – Bewertung und Perspektiven, in: Integration, 24. Jahrgang, 2001, Nr. 1, S. 42ff.
- Körner, Heiko: The Future of the ACP Countries, in: Intereconomics, 2000, Nr. 1, S. 31ff.
- Rozo, Carlos A.: Protectionism in the European Union: Implications for Latin America, in: Intereconomics, Volume 36, 2001, Nr. 3, S. 141ff.
- Wolf, Susanna, Dominik Spoden: Allocation of EU Aid towards ACP-Countries, ZEF Discussion Papers on Development Policy Nr. 52, Bonn 2000.
- Wolf, Susanna: EU trade policy towards ACP countries from preferences towards reciprocity, Paper presented at the ETSG second Annual Conference at the University of Glasgow, 15.-17. September 2000, Bonn August 2000.