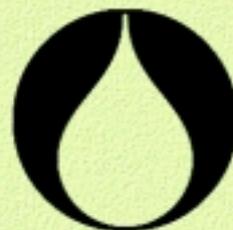




Weltwirtschaft,  
Ökologie &  
Entwicklung e.V.

terre  
des  
hommes



# ***Global Player EU***



**Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union  
Analyse - Kritik - Reformansätze**

Autorin:  
Mirjam van Reisen



**VENRO-Kampagne  
Deutsche  
EU-Präsidentschaft**

## DANKSAGUNGEN

Diese Publikation wurde durch finanzielle Beiträge der Europäischen Kommission, von terre des hommes Deutschland, Eurostep in Brüssel und des Transnational Institute (TNI) in Amsterdam unterstützt. Einige Abschnitte wurden bereits vorher in den Ausgaben der Jahre 1996, 1997/98 und 1998/99 von Reality of Aid (Earthscan, London) veröffentlicht, und als Arbeitspapier, herausgegeben vom Transnational Institute, von Mirjam van Reisen und Guggi Laryea, unter dem Titel „Asia-Europe Trade and the Need for a Sustainable Development Strategy“, April 1998.

Ich möchte Guggi Laryea, wissenschaftlicher und Lobby-Mitarbeiter von Eurostep, danken, der so nett war, mir bei den Recherchen für diese Publikation zu helfen. Ich bin Eileen Sudworth dankbar für ihren Rat und ihre redaktionelle Unterstützung. Ich bin meinem Mann Simon Stocker und unseren Kindern Misha, Naomi und Joelle für ihre Unterstützung dankbar, die mir ermöglichte, diese Studie zu schreiben.

*April 1999, Mirjam van Reisen*

*Gewidmet Peter Bastogi † 10. November 1998*

## IMPRESSUM

### **Global Player EU**

Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union  
Analyse • Kritik • Reformansätze

**ISBN: 3-9804490-8-4**

### **Herausgeber:**

terre des hommes Deutschland e.V.  
Ruppenkampstr. 11a  
D-49084 Osnabrück  
Tel 0541-71 01-0  
Fax 0541-70 72 33  
e-mail: terre@t-online.de  
Internet: www.tdh.de

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)  
Bertha-von-Suttner-Platz 13  
D-53111 Bonn  
Tel 0228-76 61 3-0  
Fax 0228-69 64 70  
e-mail: weed@weedbonn.org  
Internet: www.weedbonn.org

### **Autorin:**

Mirjam van Reisen, Brüssel

### **Übersetzung aus dem Englischen:**

Angela Großmann

### **Redaktion:**

Jens Martens

### **Satz und Gestaltung:**

Ralf Heinen

### **Titelfoto:**

Christa Lachenmaier: *EU-Entwicklungshilfe in Mosambik*

### **Druck:**

Knotenpunkt, Buch im Hunsrück  
100% Recycling Papier

### **Schutzgebühr:**

DM 12,- (zzgl. Versandkosten)  
Terre des hommes-Bestellnummer: 301.1286.00

Bonn, April 1999

# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Abkürzungsverzeichnis .....	5
Verzeichnis der Tabellen, Grafiken und Boxen .....	6
<b>VORWORT</b> .....	<b>7</b>
<b>EINLEITUNG: ZUR STRUKTUR DIESER STUDIE</b> .....	<b>8</b>
<b>I. GLOBAL PLAYER EU – PRIORITÄTEN UND VERÄNDERUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN NORD-SÜD-POLITIK</b> ...	<b>9</b>
1. Kohärenz mit anderen Politikbereichen .....	9
2. Prioritäten der EU: Das Wechselspiel von Innen- und Außenpolitik .....	10
2.1. Die Vergrößerung der EU: Vertiefung und Erweiterung .....	10
2.2. Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik .....	10
2.3. Die Agenda 2000: Vorbereitungen für die Erweiterung .....	11
2.4. Wirtschaftliche Zusammenarbeit: Liberalisierung und Protektionismus .....	11
2.5. EU-Integration mit schwachen europäischen Institutionen .....	11
3. Veränderungen in der Nord-Süd-Politik der EU .....	12
3.1. Wettbewerb um Gelder für den Osten und Süden .....	12
3.2. Wachsende Hilfe aber unterschiedliche Prioritäten .....	12
3.3. Entwicklungshilfe als Gemeinschaftsaufgabe .....	13
3.4. Weniger Geld für die ärmsten Regionen .....	13
3.5. Konkurrenz um Ressourcen .....	13
4. Mehr Konsistenz in der Entwicklungszusammenarbeit der EU: die vier K's .....	14
4.1. Komplementarität: 15+1 oder 1+15 Entwicklungspolitiken? .....	14
4.2. Koordination: der „Horizont 2000“-Prozeß .....	14
4.3. Kohärenz und Konsistenz der EU-Politik .....	14
5. Die Bedeutung des EG-Entwicklungsprogramms .....	15
5.1. Die Funktion des EG-Programms für die Mitgliedsstaaten .....	15
5.2. Der Nutzen des EG-Programms für den Süden .....	15
5.3. Der Stellenwert im internationalen Vergleich .....	16
6. Schlußfolgerungen .....	16
<b>II. TRENDS IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DER EG UND DEM SÜDEN</b> .....	<b>17</b>
1. Die Gesamtstruktur des Entwicklungsprogramms der EG .....	17
2. Die Bereiche europäischer Entwicklungszusammenarbeit .....	17
2.1. Zusammenarbeit zwischen der EG und den AKP-Ländern .....	18
2.2. Die Entwicklungsprogramme des EG-Haushalts .....	19
2.3. Humanitäre Hilfe .....	20
3. Die Organisation des europäischen Entwicklungsprogramms .....	21
3.1. Neuorganisation der Generaldirektionen 1995 .....	21
3.2. Personelle Ausstattung .....	22
3.3. Die Reorganisation der Dienste der Kommission 1998 .....	24
4. Schlußfolgerungen .....	24
<b>III. FINANZIELLE PERSPEKTIVEN DER EUROPÄISCHEN NORD-SÜD-POLITIK</b> .....	<b>26</b>
1. Das Haushaltsverfahren .....	26
2. Struktur der europäischen Entwicklungsfinanzierung .....	27
2.1. Die Struktur des Haushalts .....	27
2.2. Die Struktur des EDF .....	27
3. Finanzielle Trends .....	28
4. Geringe Mittelausschöpfung .....	29
4.1. Zusagen und Auszahlungen des EDF .....	30
4.2. Die Lücke zwischen Zusagen und Auszahlungen im regulären EG-Haushalt .....	31
4.3. Die Illusion vom Wachstum des EG-Entwicklungsprogramms .....	32
5. Eingliederung des EDF in den regulären EG-Haushalt .....	33
6. Die Finanzielle Perspektive 2000-2006 .....	33
6.1. Ergebniskontrolle der EG-Entwicklungspolitik .....	34

6.2	Finanzierung humanitärer Hilfe .....	35
7.	Schlußfolgerungen .....	36
<b>IV.</b>	<b>HAUSHALTZUSCHÜSSE UND SOZIALE INVESTITIONEN: SCHRITTE ZUM »ROLLING PROGRAMMING«</b> .....	<b>37</b>
1.	Einführung .....	37
2.	Die Entwicklung der finanziellen Programmhilfe: Begriffe und Definitionen .....	38
2.1	Zahlungsbilanzunterstützung versus Haushaltsbezuschung .....	38
2.2	Folgen der Konditionalität: Kürzungen im sozialen Bereich .....	38
2.3	Vernachlässigung sozialer Bereiche während der Strukturanpassung .....	39
2.4	Die 20:20-Vereinbarung über soziale Investitionen .....	40
3.	Die EU: Von der Programmhilfe zu Haushaltszuschüssen .....	40
3.1	Rolling programming im künftigen Lomé-Abkommen .....	41
3.2	Auswirkungen von Haushaltszuschüssen – Die Evaluierung des Rechnungshofs .....	42
4.	Die Schuldenerlaß-Politik der EU .....	43
5.	Bedingungen für erfolgreiche Investitionen im sozialen Bereich .....	44
5.1	Mittelvergabe und Selektivität .....	44
5.2	Die Beteiligung der Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung .....	45
5.3	Maßnahmen gegen Korruption .....	46
5.4	Ausreichende administrative Kapazitäten .....	46
6.	Schlußfolgerungen .....	46
<b>V.</b>	<b>DIE HANDELSPOLITIK DER EU</b> .....	<b>48</b>
1.	Die GAP und die Agenda für Reformen .....	48
1.1	Auswirkungen der GAP auf den Süden .....	49
1.2	Quoten und Präferenzen .....	49
1.3	Reform der GAP .....	50
2.	Handelsregime mit Entwicklungsländern .....	52
3.	EU-Handelspolitik mit verschiedenen Regionen .....	52
3.1	Das Asien-Europa-Treffen (ASEM) .....	53
3.2	Das Freihandelsabkommen der EU mit Südafrika .....	56
3.3	Die Auswirkungen des EU-Rindfleischdumpings in Südafrika .....	59
4.	Regionale Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen (REPAs) .....	60
4.1	Die Regionen der AKP-Gruppe .....	60
4.2	Makroökonomische und sektorale Folgen für die Regionen .....	61
4.3	Der Ausschluß der LDCs aus der Weltwirtschaft .....	62
5.	Schlußbemerkungen .....	62
<b>VI.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>64</b>
	<b>ANHANG</b> .....	<b>69</b>

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AKP	Afrika, Karibik, Pazifik	HAC	Humanitarian Aid Committee / Ausschuß für Humanitäre Hilfe
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation / Asiatisch Pazifische Wirtschaftszusammenarbeit	HIPC	Highly Indebted Poor Countries / Hochverschuldete arme Länder
APS/GPS	Allgemeines Präferenzsystem/General System of Preferences	IPAP	Investment Promotion Action Plan/Investitionsplan zur Förderung von Investitionen
ASEAN	Association for South East Asian Nations / Verband Südostasiatischer Nationen	k.A.	Keine Angabe
ASEM	Asia-Europe Meeting / Asien-Europa-Treffen	KEG	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
BA	Barmittelsätze	LDC	Least Developed Country / am wenigsten entwickeltes Land
BNLS	Botswana, Namibia, Lesotho, Swaziland	MECU	Millionen ECU
BIP	Bruttoinlandsprodukt	MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
BSP	Bruttosozialprodukt	MS	Mitgliedsstaaten
CACM	Central American Common Market / Mittelamerikanischer Gemeinsamer Markt	MWSt	Mehrwertsteuer
CARICOM	Caribbean Community / Karibische Gemeinschaft	NGO	Nichtregierungsorganisation
CARICOM	Caribbean Common Market / Karibischer Gemeinsamer Markt	OA	Official Assistance / Öffentliche Hilfe
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Central / Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft	ODA	Official Development Assistance / Öffentliche Entwicklungshilfe
DAC	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfeausschuß der OECD	OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development / Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DG	Directorate General/Generaldirektion	PAKP	Pazifische AKP
DM	Deutsche Mark	PRD	Programme for Reconstruction and Development / Programm für Wiederaufbau und Entwicklung
EAC	East African Cooperation / Ostafrikanische Zusammenarbeit	REPA	Regional Economic Partnership Agreement / Regionales Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen
EAGLF/		RSA	Republik Südafrika
EAGGF	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft / European Agricultural Guidance and Guarantee Fund	SACU	Southern African Customs Union / Südafrikanische Zollunion
ECHO	European Community Humanitarian Office / Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft	SADC	Southern African Development Community / Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft
EDF	European Development Fund / Europäischer Entwicklungsfonds	SCE	Joint Service for External Relations
EG	Europäische Gemeinschaft	SIP	Sektorales Importprogramm
EIB	Europäische Investitionsbank	STABEX	Stabilisierungs- und Exporterlösprogramm
EPRD	European Programme for Reconstruction and Development / Europäisches Programm für Wiederaufbau und Entwicklung	SYSMIN	Finanzierungsfazität zur Kompensation von AKP-Ländern für Exporteinbußen bei mineralischen Rohstoffen
EU	Europäische Union	TFAP	Trade Facilitation Action Plan / Aktionsplan zur Erleichterung des Handels
Euratom	Europäische Atomenergiegemeinschaft	UDEAC	Union Douanière et Economique de l'Afrique/Afrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Afrique/Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank	UN	United Nations/ Vereinte Nationen
FHZ	Freihandelszone	UNCTAD	UN Conference on Trade and Development / Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
GAP/CAP	Gemeinsame Agrarpolitik/Common Agricultural Policy	VE	Verpflichtungsermächtigungen
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	VEU	Vertrag über die Europäische Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen	WTO	World Trade Organisation / Welthandelsorganisation
GEIS	General Export Incentive Scheme / Allgemeines Exportanreizprogramm		
GIP	Allgemeines Importprogramm		
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (Ex-Sowjetunion)		

## VERZEICHNIS DER TABELLEN, GRAFIKEN UND BOXEN

- Tabelle 1: Die Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten zum 7. und 8. EDF im Vergleich (S. 27)
- Tabelle 2: Verpflichtungsermächtigungen nach Regionen (einschließlich AKP), 1992-1997, in Mio. ECU (S. 29)
- Tabelle 3: Finanzielle Perspektiven 1993-1999 für die Externen Politikbereiche (EG-Haushalt) und Schätzungen der Zusagen für den Europäischen Entwicklungsfonds (in Mio. ECU) (S. 29)
- Tabelle 4: Allgemeiner Haushalt: Ausgaben unter dem Titel für Externe Politikbereiche in Millionen ECU, heutige Preise (ausgenommen 1999, Preise von 1998) (S. 32)
- Tabelle 5: Prozentsatz der EG-Beiträge der Mitgliedsstaaten im Verhältnis zum bilateralen Anteil ihres Entwicklungsbudgets (S. 33)
- Tabelle 6: Finanzielle Perspektive, Verpflichtungsermächtigungen (absolute Zahlen), Preise von 1999, in Milliarden Euro (S. 34)
- Tabelle 7: Kategorien der EG-Entwicklungsfinanzierung (S. 35)
- Grafik 1: Zusagen im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfinanzierung (Haushalt und EDF) nach Regionen 1992-1997 (S. 13)
- Grafik 2: Netto-ODA-Auszahlungen insgesamt in Mio. Dollar (1987-1997) (S. 15)
- Grafik 3: Vergleich der ODA-Auszahlungen im Verhältnis zum BSP (1987-1997) (S. 16)
- Grafik 4: Finanzielle Profile für den EG-Haushalt, den EDF und die Europäische Investitionsbank – ODA und andere öffentliche Beiträge, von 1991 bis 1995 in Mio. ECU (S. 31)
- Grafik 5: Finanzielle Profile für die Kooperation mit Asien und Lateinamerika von 1992 bis 1995 in Mio. ECU (S. 31)
- Grafik 6: Finanzielle Profile für die Kooperation mit den Mittelmeerländern (MED) von 1992 bis 1995 in Mio. ECU (S. 31)
- Grafik 7: Haushaltsbewilligungen für soziale Dienste in Prozent des Gesamthaushalts (S. 42)
- Box 1: Glossar des europäischen Haushaltsverfahrens (S. 28)
- Box 2: Definitionen von Programmhilfe und Haushaltszuschüssen (S. 39)
- Box 3: Lomé-Präferenzen und Allgemeines Präferenzsystem (APS) im Vergleich (S. 51)
- Box 4: Ausgewählte Regionalgruppierungen (1998) (S. 61)
- Im Anhang:**
- Tabelle 8: Relativer Anteil der Mitgliedsstaaten am EU-BSP 1997-1999 (S. 69)
- Tabelle 9: Liste ausgewählter EG-Resolutionen (S. 70)
- Tabelle 10: Spezifika der unzureichenden Mittelabschöpfung pro Land (S. 71)
- Tabelle 11: Politik der Mitgliedsstaaten zur EG-Hilfe und multinationalen Hilfe (S. 72)
- Tabelle 12: Politik der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung von Ratsbeschlüssen (S. 73)

# VORWORT

Wenn in der öffentlichen Diskussion von der Europäischen Union die Rede ist, geht es derzeit meist um die Einführung des Euro, die Reform der EU-Finanzierung und der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000, die damit verbundene Ost-Erweiterung der EU oder die Kritik an der Brüsseler EU-Kommission. Die europäische Nord-Süd-Politik ist im Vergleich dazu eher ein Randthema, das nur selten über Insider-Kreise hinaus Aufmerksamkeit findet. Lediglich einige spektakulärere Fälle, wie der aktuelle Bananenstreit zwischen der EU und den USA, wurden bisher ausführlicher debattiert und analysiert.

Dabei spielt die Nord-Süd-Politik der EU für die Länder des Südens eine immer wichtigere Rolle. Addiert man die Öffentliche Entwicklungshilfe ihrer 15 Mitgliedsstaaten sowie der Gemeinschaft selbst, ist die EU weltweit der mit Abstand größte Entwicklungsfinanzier. Ihre handels- und agrarpolitischen Entscheidungen haben direkte Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Lage breiter Bevölkerungsgruppen, vor allem in den ärmsten Entwicklungsländern. In den internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen, wie der Welt Handelsorganisation, den Bretton-Woods-Institutionen oder den verschiedenen UN-Gremien, übt die EU durch ihre gemeinsamen Aktivitäten – oder auch durch ihre Passivität – einen erheblichen Einfluß auf die globalen Entwicklungsbedingungen des Südens aus. Die EU wird mehr und mehr zu einem *Global Player*.

Gerade vor diesem Hintergrund wird der gravierende Reformbedarf innerhalb der europäischen Nord-Süd-Politik deutlich. Die Politik ist nach wie vor inkohärent, ihr fehlt eine einheitliche strategische Konzeption, die institutionellen Zuständigkeiten sind zersplittert, und die Abstimmung

zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten funktioniert nur ungenügend. Was geschaffen werden muß, ist eine europäische „Entwicklungspolitik aus einem Guß“, wie es Heidemarie Wieczorek-Zeul bei der Bundestagsdebatte zur europäischen Entwicklungspolitik im März 1999 formulierte.

**terre des hommes** und **WEED** wollen mit einer Serie gemeinsamer Aktivitäten die Debatte über eine grundlegende Reform der Nord-Süd-Politik der Europäischen Union voranbringen. Die Projekte im ersten Halbjahr 1999 sind eingebettet in die VENRO-Kampagne Deutsche EU-Präsidentschaft, zum Teil werden sie mit Kooperationspartnern wie EUROSTEP, dem Netzwerk nichtkonfessioneller europäischer Entwicklungsorganisationen, durchgeführt. Grundsätzliches Ziel der tdh/WEED-Aktivitäten ist es, den Deregulierungs- und Privatisierungstendenzen, die sich auch in der EU-Nord-Süd-Politik breit machen, Konzepte einer am Leitbild sozial gerechter und ökologisch tragfähiger Entwicklung orientierten EU-Politik entgegenzustellen.

Diesem Zweck dient auch die vorliegende Studie von Mirjam van Reisen. Sie informiert über die Strukturen europäischer Nord-Süd-Politik, analysiert die aktuellen Trends, identifiziert Schwachstellen und Stärken der EU-Politik und skizziert Reformvorschläge. Die Studie gibt einen Überblick über ein breites Spektrum europäischer Handels- und Entwicklungspolitik, ohne alle für den Süden relevanten Aspekte der EU-Politik *en détail* behandeln zu können. Sie bietet zum einen eine allgemeine Orientierungshilfe durch das Geflecht europäischer Nord-Süd-Politik und konzentriert sich zum anderen bewußt auf einige aktuelle Schwerpunktthemen, die in Deutschland bisher noch nicht ausgiebig diskutiert

wurden. Dazu zählen Fragen der Organisation und entwicklungspolitischen Kapazität der EU-Kommission, die finanziellen Perspektiven der europäischen Entwicklungszusammenarbeit für die kommenden Jahre, das entwicklungspolitische Instrument der direkten Haushaltszuschüsse sowie der Trend zu Freihandelsabkommen zwischen der EU und Ländern bzw. Regionen des Südens.

Viele Themen der Studie haben durch Geschehnisse der letzten Wochen noch an Aktualität gewonnen. Der Rücktritt der EU-Kommission und die Diskussionen über ihre Inkompetenz, die Verabschiedung der Agenda 2000 auf dem Berliner Sondergipfel am 24. und 25. März 1999, das ASEM-Treffen Ende März in Berlin sowie die Einigung über das Freihandelsabkommen mit Südafrika markieren Themen, die auch im Zentrum dieser Studie stehen. Einige der jüngsten Entwicklungen konnten hier – praktisch nach Redaktionsschluß – noch berücksichtigt werden, einiges wird in die erweiterte englische Fassung dieser Studie aufgenommen, die in Zusammenarbeit mit EUROSTEP in Kürze veröffentlicht wird.

Vor sechs Monaten haben SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart:

*„Die neue Bundesregierung wird darauf hinwirken, daß die EU ihrer Verantwortung vor allem gegenüber den Ländern des Südens besser gerecht wird und durch gemeinsames Auftreten zur Stärkung von OSZE und VN beiträgt. [...] Sie wird ihre Aufgaben in der europäischen Entwicklungspolitik wirkungsvoller wahrnehmen und besser koordinieren.“*

Wir hoffen, die vorliegende Studie kann dazu beitragen, diese Ziele zu konkretisieren.

Jens Martens  
Bonn, im April 1999

# EINLEITUNG

## ZUR STRUKTUR DIESER STUDIE

Das Ziel dieser Studie besteht darin herauszufinden, wie eine effektivere europäische Nord-Süd-Politik erreicht werden kann, die sich durchgängig am Leitbild einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung orientiert. Im einführenden Kapitel werden zunächst die Prioritäten und Veränderungen in der europäischen Nord-Süd-Politik skizziert. In den darauffolgenden zwei Kapiteln wird untersucht, wie wirkungsvoll das EU-Entwicklungsprogramm im Vergleich zu den selbstgesteckten Zielen der EU ist. Im zweiten Teil der Studie werden wir uns die Kohärenz zwischen der Entwicklungszusammenarbeit der EU und anderen Politikfeldern, vor allem im Bereich von Handel und Finanzen, ansehen. Es wird der Standpunkt vertreten, daß Hilfe nur wirksam sein kann, wenn makroökonomische und politische Rahmenbedingungen vorhanden sind, die der Beseitigung der Armut dienen. Die EU als ein *Global Player* hat erheblichen Einfluß, diese Bedingungen zu verbessern.

Im einzelnen ist die Studie folgendermaßen strukturiert:

Kapitel I beschreibt die Rahmenbedingungen der gegenwärtigen Nord-Süd-Politik der EU. Dabei wird auch die Frage untersucht, ob eine eigenständige Entwicklungspolitik auf europäischer Ebene überhaupt notwendig ist, oder ob nicht die Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer gelegentlich geforderten „Re-Nationalisierung“ wieder den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen bleiben sollte.

In Kapitel II werden die gegenwärtigen Trends in der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und dem Süden einschließlich der

Folgen der Veränderungen in Osteuropa für das europäische Entwicklungsprogramm diskutiert. In diesem Kapitel werden die verschiedenen Elemente dieses Programms, die Struktur und regionale Verteilung sowie organisatorische Fragen, die die Brüsseler Kommission betreffen, beschrieben.

In Kapitel III wird die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit den Beiträgen der Mitgliedsstaaten diskutiert. In diesem Kapitel wird auch untersucht, was der Grund für das auffallend niedrige Ausgabenniveau der Gemeinschaft im Entwicklungsbereich ist. In dem Kapitel werden auch die Finanzperspektiven der Gemeinschaft für die Jahre 2000-2006 behandelt.

In Kapitel IV wird die Kohärenz zwischen den Kooperationsprogrammen der EU und der Finanzpolitik diskutiert. In dem Kapitel wird aufgezeigt, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um von einer Projektunterstützung zu umfassenderen politischen Ansätzen übergehen zu können, die nachhaltiger sind. Dabei geht es vor allem um das Instrument direkter Budgethilfen. Darüber hin-

aus wird das makro-ökonomische und politische Umfeld abgesteckt, das erforderlich ist, um erfolgreich in den Bereich sozialer Entwicklung zu investieren.

In Kapitel V wird die Konsistenz der Kooperation mit dem Süden in bezug auf die EU-Handelspolitik untersucht. In diesem Kapitel werden die laufenden Verhandlungen über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und die potentiellen Auswirkungen dieser Reform auf Entwicklungsländer diskutiert. Die Verhandlungen zwischen der EU und Südafrika über ein Freihandelsabkommen werden untersucht, weil sie ein hervorragendes Beispiel dafür sind, was man von den Verhandlungen zwischen der EU und anderen Ländern des Südens erwarten kann. Zum Vergleich werden wir uns die Verhandlungen über Handel und Investitionen zwischen der EU und den asiatischen Ländern im ASEM-Prozeß ansehen. Wir werden schließlich die Idee regionaler Freihandelsabkommen zwischen der EU und den AKP-Ländern unter die Lupe nehmen.

Im Kapitel VI werden die Schlußfolgerungen aus den verschiedenen Kapiteln zusammengefaßt.

### HINWEIS ZUR TERMINOLOGIE

Mit dem Maastricht-Vertrag wurde die Europäische Union (EU) gegründet. Durch den Vertrag fiel die Entwicklungszusammenarbeit in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft (EG). Je nach Kontext kann dies die Entwicklungsprogramme, die von den EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt werden, miteinschließen oder ausschließen. Wir werden den Begriff EU benutzen, wenn wir uns auf die EU im allgemeinen beziehen, und EG in bezug auf besondere Kompetenzen wie beispielsweise Entwicklung, Handel oder Landwirtschaft.

Seit Ende des Kalten Krieges wurde es immer problematischer, den Begriff „Dritte Welt“ zu benutzen – hier werden die Begriffe „Entwicklungsländer“ oder „der Süden“ benutzt, wenn die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) oder die Länder mit mittlerem Einkommen gemeint sind.

Osteuropa wird als Oberbegriff für die Länder Mittel- und Osteuropas und die frühere Sowjetunion benutzt.

## GLOBAL PLAYER EU

# 1. PRIORITÄTEN UND VERÄNDERUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN NORD-SÜD-POLITIK

Die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa und die Wiedervereinigung Deutschlands bilden den Hintergrund für die aktuelle Außen- und Innenpolitik der EU. Das Ende der Teilung Deutschlands und Europas hat der EU auf internationaler Ebene ein Gewicht verliehen, das sie zuvor nicht besaß. Die anstehende Erweiterung der EU wird diesen Trend noch verstärken. Darüber hinaus fördert die Einführung des Euros die Rolle der EU als *Global Player* noch zusätzlich. Der damalige EU-Kommissar de Silguy stellte fest:

„Indem Europa sich eine einzige gemeinsame Währung gibt, gibt es sich auch eine gemeinsame Existenz und eine gemeinsame Stimme auf der internationalen Bühne.“<sup>1</sup>

Während die EU auf den meisten politischen Gebieten zu einem *Global Player* wird, ist das in der Entwicklungszusammenarbeit nicht der Fall. Das ist überraschend, wenn man bedenkt, daß die EU über die Hälfte der weltweiten Öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) aufbringt und deswegen einen beachtlichen Einfluß auf die Förderung einer Politik haben sollte, die den Entwicklungsländern nutzt. Die EU operiert

im Bereich der Entwicklungspolitik jedoch nicht mit einer einzigen Stimme. Im Gegenteil betreiben viele Mitgliedsstaaten weiterhin eine (Re-)Nationalisierung der Entwicklungshilfe.<sup>2</sup>

Es ist eine wichtige Frage, weshalb viele Mitgliedsstaaten in einer Zeit, in der die EU zunehmend zu einem globalen Akteur wird, permanent eine Reduzierung des EG-Hilfsprogramms zugunsten nationalstaatlicher bilateraler Programme verlangen. Denn die Politik wird mehr und mehr auf europäischer Ebene bestimmt, und vieles davon wirkt sich unmittelbar auf die Möglichkeiten einer nachhaltigen und sozialen Entwicklung im Süden aus.

## 1. Kohärenz mit anderen Politikbereichen

Der Maastricht-Vertrag legt fest, daß alle politischen Maßnahmen der EU, die die Entwicklungsländer betreffen, Entwicklungsziele beachten müssen. Das wird als „Kohärenz“ bezeichnet. Es bedeutet, daß die Politik der EU in Hinblick auf den Süden folgende Ziele im Auge haben müssen:

- Die Förderung sozialer und nachhaltiger Entwicklung
- die Bekämpfung der Armut; und
- die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft.

Die Menschen in Entwicklungsländern sind ganz besonders von der Handelspolitik der EU betroffen. Wie Untersuchungen immer wieder gezeigt haben, entsprechen viele handelspolitische Maßnahmen der EU keineswegs den Bedürfnissen der einheimischen Produzenten in Entwicklungsländern und treffen häufig

vor allem die ärmsten Produzenten oftmals Frauen. Das liegt daran, daß die EU-Handelspolitik einen grundlegenden Widerspruch hat. Auf der einen Seite fördert die EU im Süden die Liberalisierung des Handels und drängt Entwicklungsländer zu Verhandlungen über weitere Liberalisierungen. Auf der anderen Seite schützt die EU weiterhin die Interessen der europäischen Bauern und Exporteure, vor allem im Agrarsektor durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP).

Die GAP begünstigt große landwirtschaftliche Produzenten in der EU. Sie hat EU-Märkte durch Preissubventionen geschützt. Das hat Märkte in Entwicklungsländern, in denen von Europa subventionierte Agrargüter billig verkauft werden, verzerrt.<sup>3</sup>

Während der Süden zur Liberalisierung gezwungen wird, wird der Protektionismus der EU nicht aufgehoben. Statt die Ökonomien der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft zu integrieren und Armut zu bekämpfen, werden die Produzenten im Süden aus der Wirtschaft herausgedrängt. Diese Politik verschärft die Armut. Sie leistet keinen Beitrag zu einer sozialen und nachhaltigen Entwicklung im Süden.

Die Gesamtauswirkungen der EU-Politik auf die Entwicklungsländer sind das Schlüsselproblem der Nord-Süd-Kooperation der EU. Stattdessen beschränkt sich die politische Diskussion über die Wirksamkeit und den Nutzen der EU-Entwicklungszusammenarbeit oft voll und ganz auf das Hilfsprogramm. Die politische Debatte tendiert dazu, sich auf begrenzte Fragen zu konzentrieren, wie die Frage, ob nationale Hilfspro-

1 Europe, Nr. 7046, 29. August 1996.

2 Siehe z.B. jüngere Interviews der Entwicklungsministerinnen Clare Short (Großbritannien) und Evelyn Herfkens (Niederlande).

3 Siehe z.B. Head, J., „Ek het niks“, I have nothing, The Impact of European Union Policies on Women Canning Workers in South Africa, University of Cape Town, 1998 (dt.Fassung: „Ich habe nichts“, terre des hommes 1999); Wellmer, Gottfried, On the effects of European beef exports to South Africa on communal farmers in Namibia. A case study on the coherence of European Policy, Diakonisches Werk der EKD, 1998; Stevens, C., „CAP Reforms: Will Developing Countries Benefit?“, Policy Briefing, Institute of Development Studies, Sussex, February 1998.

gramme effektiver und armutsorientierter als die EG-Hilfe sind. Diese Fragen werden aber selten in einen übergeordneten Zusammenhang gestellt.

In dieser Studie wird argumentiert, daß ein kritischer Ansatz, der auf eine Verbesserung der europäischen Nord-Süd-Kooperation abzielt, folgende Elemente enthalten muß:

- Eine umfassende Analyse der gesamten EU-Politik und ihrer Auswirkungen auf den Süden;
- eine kritische Einschätzung der EG-Hilfsprogramme;
- eine Evaluierung der Rolle der verschiedenen Akteure, die in die Nord-Süd-Politik der EU involviert sind, vor allem der EU-Mitgliedsstaaten.

## 2. Prioritäten der EU: Das Wechselspiel von Innen- und Außenpolitik

Um zu analysieren, wie die Nord-Süd-Politik der EU verbessert werden kann, muß man zunächst die aktuellen politischen und ökonomischen Trends europäischer Politik verstehen. Bei einer solchen Analyse ist es schwer, außenpolitische Maßnahmen von innenpolitischen zu trennen, da sich Außenpolitik in bedeutendem Maße aus den innenpolitischen Interessen entwickelt. Die Entwicklung der EU-Politik hängt aber auch vom Entscheidungsprozeß und der Rolle ab, die die verschiedenen EU-Institutionen dabei spielen. Im nächsten Abschnitt werden kurz die politischen Fragen diskutiert, die sich aus den parallelen Prozessen der Vertiefung und Verbreiterung der europäischen Integration ergeben. Darauf folgt dann die Darstellung des institutionellen Rahmens, in dem Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden.

### 2.1 Die Vergrößerung der EU: Vertiefung und Erweiterung

Die wirtschaftliche und finanzielle Effektivität der EU auf globaler Ebene und im Kontext der Europäischen Währungsunion verlangt eine Ver-

tiefung der Integration der EU. Es ist unmöglich, die makroökonomische Stabilität zu schaffen, die den Euro stützen soll, ohne für weitere Konvergenz in anderen Bereichen der Politik zu sorgen. Das erfordert eine weitere politische Integration, zu der die Beschäftigungspolitik, die Steuerpolitik und eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gehören müssen.<sup>4</sup> Diese sollten

*„die Fähigkeit der Union fördern, als eine sichtbarere, einigere und kohärentere, und folglich stärkere Einheit auf internationaler Ebene zu handeln.“<sup>5</sup>*

Der Prozeß der „Vertiefung“ der EU-Integration geht Hand in Hand mit der „Erweiterung“ der EU. 1998 wurde beschlossen, daß innerhalb von sechs Monaten Beitrittsverhandlungen mit folgenden sechs Ländern stattfinden sollten: Zypern, Estland, Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik und Slowenien. Eine EU, in der alle 12 Länder, die bisher einen entsprechenden Antrag gestellt haben, Mitglieder würden, hätte über 540 Millionen Bürger und ein BIP von ungefähr 7400 Mrd. ECU. Ein solcher Block würde für über 20% des Welthandels stehen und Ausgangspunkt von 47% aller ausländischen Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) sowie Ziel von 31% der FDI sein.<sup>6</sup>

### 2.2 Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Mit den 1957 unterzeichneten Verträgen von Rom wurden die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomenergie-Gemeinschaft (Euratom) geschaffen. Die Verträge von Rom, die für eine unbestimmte Zeit gelten sollten, legten fest, daß das Parlament und der Rechnungshof gemeinschaftliche Organisationen sein würden. Das Ziel der EWG bestand in der Schaffung eines gemeinsamen Marktes.<sup>7</sup> Der gemeinsame Markt wurde 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte gegründet. Er trat 1993 als eine durch den Maastricht-Vertrag festgelegte

Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft in Kraft.

Auf Grund der Furcht, innerhalb der EU nationale Souveränitätsrechte zu verlieren, bleibt das Profil der EU nach außen hin schwach, obwohl gerade das eine Voraussetzung für eine erfolgreiche ökonomische und finanzielle Integration wäre. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verbleibt in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten und wird vornehmlich von der EU-Präsidentschaft vertreten. Die Kommission spielt praktisch keine Rolle bei Entscheidungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Im Amsterdamer Vertrag (1997) einigte man sich auf einige Maßnahmen, um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik effektiver zu gestalten. Dazu gehören die Schaffung des Amtes eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Etablierung einer Planungs- und Frühwarnheit im Rat, um politische Initiativen zu entwickeln und zu kontrollieren. Die Rolle der Kommission besteht darin sicherzustellen, daß die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit den bestehenden Beziehungen und Abkommen zwischen der EU und Drittländern konsistent ist. Eine Troika, die aus der Präsidentschaft, dem Hohen Vertreter und der Kommission besteht, wird die EU nach außen vertreten. Die Abstimmungen im Rat über Fra-

4 Im ECOFIN, dem europäischen Finanzministerrat, präsentierte am 18. Januar 1999 der deutsche Minister Lafontaine die vier zentralen Zielsetzungen der deutschen Präsidentschaft: 1) Wachstum und Beschäftigung zu erhöhen und die Armut zu bekämpfen; 2) mit der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung der europäischen Integration eine neue Qualität zu verleihen; 3) reale Fortschritte bei der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Steuerpolitik zu erzielen; 4) eine politische Einigung über das gesamte Paket der Agenda 2000 von Reformen und Weiterentwicklungen der Gemeinschaftspolitik und -finanzen zu erzielen. 2156. Ratsitzung, 5344/99 (Presse 11)

5 Santer, European Commission work Programme for next year: strong policy priorities, limited number of new legislative initiatives, *Europe*, Nr. 2104/2105, 13. November 1998. (Betonung im Original)

6 Sir Leon Brittan, Konferenz „Trade, Enlargement and the Multilateral System“, zit. nach *Europe*, Nr. 7325, 19./20. Oktober 1998, S. 3.

7 European Parliament, Fact Sheets of the European Parliament and the Activities of the European Union, Directorate General for Research, Luxemburg, 1993, S. 15-16.

gen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik finden jetzt auch auf der Basis des Prinzips der qualifizierten Mehrheit statt. Das könnte die Außen- und Sicherheitspolitik der EU wirkungsvoller machen. Leider bleibt die Rolle des Europaparlaments in diesem Bereich beschränkt auf das Recht, informiert und konsultiert zu werden.

### 2.3 Die Agenda 2000: Vorbereitungen für die Erweiterung

Die Agenda 2000 ist ein umfassendes Verhandlungspaket, mit dem Ziel, „die EU für ihre Erweiterung vorzubereiten“.<sup>8</sup> Es enthält:

- Instrumente zur Vorbereitung des Beitritts,
- agrarpolitische Regelungen,
- Regelungen für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds
- die Finanzielle Perspektive für die EU in den Jahren 2000-2006.

Die Finanzielle Perspektive<sup>9</sup> berücksichtigt die erwartete erste Beitrittswelle von fünf Ländern Mittel- und Osteuropas sowie Zyperns im Jahr 2002.<sup>10</sup>

### 2.4 Wirtschaftliche Zusammenarbeit: Liberalisierung und Protektionismus

Als die EU gegründet wurde, bestand eines der zentralen Interessen darin, die europäische Agrarproduktion abzusichern und zu schützen. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Während sich die EU in den letzten Jahren grundlegend verändert hat, fließt noch immer die Hälfte ihres Budgets in die Landwirtschaft. Es ist nicht vorgesehen, daß sich dies im nächsten Jahrzehnt ändern wird. Es ist eher zu erwarten,

daß die absoluten Ausgaben für die Landwirtschaft noch einige Jahrzehnte lang weiter steigen werden – ungeachtet der Reformen, die möglicherweise durchgeführt werden, um die Agrarpolitik in Übereinstimmung mit den Regeln der WTO zu bringen.<sup>11</sup>

Während die EU in ihrer Agrarpolitik ausschließlich darauf ausgerichtet ist, die Produzenten in der EU zu schützen und die Produktion von Nahrungsmittelüberschüssen abzusichern, fördert sie in ihrer Handelspolitik gegenüber Drittländern eine weitgehende Liberalisierung. Sie befindet sich zu diesem Zweck mit einer Reihe von Ländern und Ländergruppen in Verhandlungen über „Freihandelszonen“: Sie verhandelt mit den USA über eine Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft (Transatlantic Economic Partnership – TEP), über einen Gemeinsamen Markt mit den Mittelmeerländern, mit dem Mercosur und der ASEAN sowie über Assoziierungs- und Kooperationsabkommen mit Ländern des ehemaligen Ostblocks.

Während sich die Verhandlungen mit den südostasiatischen Ländern im Asia Europe Meeting (ASEM) und mit den USA auf die Reduzierung von nichttarifären Handelshemmnissen konzentrieren, geht es bei den Verhandlungen mit dem Süden und dem Osten auch um die Festlegung von Quoten, um eine wechselseitige Liberalisierung zu erreichen. Mit diesem Ziel hat die EU auch das Thema regionaler Freihandelsabkommen bei den Verhandlungen mit den AKP-Ländern über ein Lomé-Folgeabkommen auf die Tagesordnung gesetzt.

Die Verhandlungen mit Südafrika über ein Freihandelsabkommen haben jedoch gezeigt, daß trotz der neoliberalen Rhetorik „Freihandel“ noch lange nicht „freier“, geschweige denn „fairer“ Handel ist. Zwar könnte eine umfassende beiderseitige Liberalisierung für die Entwicklungsländer, die in hohem Maße von der Landwirtschaft abhängen, durchaus von Vorteil sein. Bei den Verhandlungen mit Südafrika wurden jedoch gerade die für EU-Produzen-

ten wichtigen Agrarprodukte aus den Verhandlungen über Liberalisierungsmaßnahmen ausgeklammert. Südafrika war andererseits nicht in der Lage, seinerseits auf gleiche Art Produkte auszuschließen, die für seine Wirtschaft und die seiner Nachbarn in der SACU und der SADC große Bedeutung haben. Die Verhandlungen mit dem Mercosur haben ähnliche Probleme gezeigt.

Indem die EU die Ökonomien des Südens zur Liberalisierung zwingt, hat sie für ihre Produkte einen weitgehenden Marktzugang geschaffen. Ihren eigenen Markt schützt sie jedoch weiterhin gegen Importe, vor allem in „sensitiven“ Bereichen. Solange die EU nicht bereit ist, ihre Märkte für den Süden zu öffnen, ist es fraglich, welchen Nutzen Kleinproduzenten im Süden aus solchen Verhandlungen ziehen. Statt „in die Weltwirtschaft integriert zu werden“ – das im Maastricht-Vertrag festgelegte Ziel – könnten Produzenten aus dem Süden eher weiter marginalisiert werden.

### 2.5 EU-Integration mit schwachen europäischen Institutionen

Die EU bildet einen zunehmend wichtigen Rahmen für ihre Mitgliedsstaaten, um erfolgreich auf den globalen Märkten konkurrieren zu können. Während sie außerhalb ihrer Grenzen immer mehr als ein *Global Player* gesehen wird, stehen interne Differenzen einer umfassenden EU-Politik permanent im Wege. Das liegt u.a. an der Stärke des Rates innerhalb der EU, der dazu neigt, Differenzen durch das Aushandeln von wechselseitigen Kompromissen zu regeln. In den letzten Jahrzehnten ist die „Präsidenschaft“ der Mitgliedsstaaten derart wichtig geworden, daß der Kommission viel an politischer Initiative aus der Hand genommen wurde. Das schafft das Problem mangelnder Kontinuität, da die Präsidenschaft alle sechs Monate wechselt.

Der Maastricht-Vertrag schenkt der Frage des politischen und administrativen Managements, das für

8 Europäische Kommission, Agenda 2000, Juli 1997.

9 wie sie in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vorgeschlagen wird: Kommissionsmitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Einrichtung einer neuen Finanziellen Perspektive für den Zeitrahmen 2000-2006, März 1998.

10 Der Beitritt von fünf Ländern ist eine Annahme für die Erstellung der Finanzprognosen; die tatsächlichen Entscheidungen müssen noch gefällt werden.

11 Quelle: Kommission, DG VI.

den Integrationsprozeß erforderlich ist, nur ungenügend Aufmerksamkeit. Er hat weder die Rolle der verschiedenen EU-Institutionen grundlegend überprüft noch das Verhältnis zwischen den nationalen und den europäischen Institutionen neu definiert. Auch der Vertrag von Amsterdam (1997) hat diese institutionellen Probleme nicht geklärt.

Als Folge der ungelösten administrativen und politischen Probleme der EU fehlt es ihrer Politik oft an Konsistenz. Die europäischen Institutionen mit ihrer begrenzten Entscheidungsgewalt sind kaum dafür ausgerüstet, für kohärente politische Entscheidungen zu sorgen. Darüber hinaus ist das Europaparlament in seiner Aufgabe, demokratische Kontrolle über die vom Rat und der Kommission getroffenen Entscheidungen auszuüben, beschränkt. Das gegenwärtige System gesteht den im Rat versammelten Regierungschefs ein hohes Maß an Verantwortung zu. Diesen wiederum sind durch ihre Verantwortlichkeit gegenüber ihrer nationalen Wählerschaft und der Tatsache, daß sie deshalb nationalen Interessen den Vorrang geben, Grenzen gesetzt.

Es ist klar, daß der Nutzen, den die nationalen Ökonomien aus der wirtschaftlichen Integration Europas ziehen, bei den Regierungschefs einen ständigen politischen Handlungsdruck erzeugt. Wirtschaftliche Integration schafft einen Impuls zu größerer politischer Integration der EU. Das ist jedoch nicht notwendigerweise im Interesse der nationalen politischen Führungen.

### 3. Veränderungen in der Nord-Süd-Politik der EU

Wie werden die EU-Entwicklungsprogramme durch die Veränderungen beeinflusst, die die Vertiefung und die Erweiterung der EU mit sich bringen? In den folgenden Abschnitten wird untersucht, welchen Einfluß der Wandel in Osteuropa hatte und wie sich der Maastricht-Vertrag auf die EU-Programme für Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe auswirkte.

#### 3.1 Wettbewerb um Gelder für den Osten und Süden

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat die EU alles in ihren Kräften Stehende getan, um der Öffentlichkeit zu versichern, daß die Hilfe für Mittel- und Osteuropa nicht auf Kosten der Hilfe für den Süden gehen werde. Jedoch wollte die EU, und allen voran Deutschland, auch sicherstellen, daß die Transformation Osteuropas erfolgreich sein würde. Gleichzeitig erwies sich die Wiedervereinigung Deutschlands als sehr kostspielig. Die finanziellen Ressourcen für diesen Prozeß mußten erst gefunden werden – und das in einem Klima, in dem von der Regierung Sparmaßnahmen erwartet wurden, um die 1992 festgesetzten Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion zu erfüllen.

Es war fast unvermeidlich, daß der Versuch, alle diese verschiedenen Interessen unter einen Hut zu bringen, zu Widersprüchen führen würde. Bezeichnend hierfür ist die Stellungnahme des damaligen Bundeskanzlers Kohl auf der Rio-Konferenz 1992:

*„Wir stehen in der Verantwortung gegenüber 17 Millionen Landsleuten (...). Dies verlangt von uns noch große Anstrengungen. Deutschland empfindet gegenüber seinen Nachbarn in Mittel-, Ost- und Südosteuropa eine besondere Verantwortung. Wir unterstützen deshalb den demokratischen und wirtschaftlichen Aufbau in diesen Ländern mit einem großen Hilfsprogramm. Trotz dieser großen Anstrengungen sind wir fest entschlossen, unserer Verantwortung für die Entwicklungsländer gerecht zu werden. Wir wissen, daß dies auch ein Beitrag zur Sicherung unserer eigenen Zukunft ist. Wir bekennen uns deshalb zur Verstärkung der öffentlichen Entwicklungshilfe und bestätigen ausdrücklich das 0,7%-Ziel. Dabei weisen wir darauf hin, daß die Hilfen Deutschlands für seine östlichen Nachbarn angemessen zu berücksichtigen sind.“*<sup>12</sup>

Das Ziel, die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) auf 0,7 Prozent

des BSP zu erhöhen, blieb unverändert. Was sich geändert hatte, war die Vorstellung des früheren Kanzlers Kohl, welche Länder in die Liste der ODA-Empfänger aufgenommen werden sollten. Deutschland stand mit einem solchen Verhalten nicht allein da. Fast alle Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission behaupteten, daß die Hilfe für Osteuropa nicht auf Kosten des Südens gehen werde – trotzdem nahm der weltweite ODA-Zufluß in den Süden ab.<sup>13</sup>

#### 3.2 Wachsende Hilfe aber unterschiedliche Prioritäten

Während in der EU Konsens über die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit dem Süden bestand, vertraten die Mitgliedsstaaten unterschiedliche Auffassungen darüber, wie diese Zusammenarbeit aussehen sollte. Während die nordeuropäischen Länder sich für eine verstärkte Hilfe für Osteuropa einsetzten, argumentierten Italien und Spanien, daß die Hilfe für Osteuropa nur dann erhöht werden könne, wenn die Kooperation mit den Ländern des Mittelmeerraumes ebenfalls substantiell erhöht würde. Zusätzlich wollte Spanien auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit Lateinamerika. Frankreich und Großbritannien mahnten die Aufrechterhaltung des Niveaus der Hilfe für Afrika an, und die skandinavischen Länder betonten die Priorität der Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs).

Daher wuchs bei den Verhandlungen über die Finanzielle Perspektive des EG-Programms für auswärtige Beziehungen für die Jahre 1993-99 in Edinburgh der für die EG-Hilfe angesetzte Betrag für alle Regionen dramatisch. Das stand im Widerspruch zur allgemeinen Erwartung, daß die Hilfe für den Süden wie in vielen Mitgliedsstaaten abnehmen würde. Das EG-Programm wurde

<sup>12</sup> Der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Rede von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl bei der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro am 12. Juni 1992.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Grafiken 2 (S. 15) und 3 (S. 16).

statt dessen das weltweit fünftgrößte ODA-Programm. Die Hilfe für die ärmsten Länder im Süden nahm allerdings nicht zu.

### 3.3 Entwicklungshilfe als Gemeinschaftsaufgabe

Erst 1992 wurde im Maastricht-Vertrag<sup>14</sup> eine gesetzliche Grundlage für die Entwicklungshilfe geschaffen. Entwicklungshilfe wurde damit zu einem Aufgabenbereich der Europäischen Gemeinschaft. Die Zuständigkeit wurde ihr nicht exklusiv übertragen, sondern sie sollte mit den Mitgliedsstaaten geteilt werden. Der Vertrag definiert den spezifischen Aufgabenbereich der Europäischen Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedsstaaten allerdings nicht. Es ist deshalb eine Frage politischer Interpretation zu bestimmen, was von der Gemeinschaft getan werden und was in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten verbleiben sollte.

Die grundsätzliche Richtlinie, die in dieser Hinsicht gilt, ist das Prinzip der „Subsidiarität“. Ursprünglich ein katholisches Konzept, das sich aus den grundlegenden Veränderungen ergeben hat, auf die sich das 2. Vatikanische Konzil in den 60er Jahren geeinigt hatte, bedeutet Subsidiarität faktisch, daß man dem Zentrum keine Aufgaben überträgt, die effektiver auf nationaler oder lokaler Ebene durchzuführen sind. Ein konkretes Beispiel ist das weitreichende Lomé-Abkommen, das im Rahmen des bilateralen Programms eines einzelnen Mitgliedsstaates nicht möglich wäre. Umgekehrt haben Mitgliedsstaaten ihre eigenen Entwicklungsprogramme auf nationaler und regionaler Ebene, die fortgesetzt und von der Europäischen Kommission nicht übernommen oder kopiert werden sollten. Hier stellt sich die Schlüsselfrage der Komplementarität und Konsistenz.

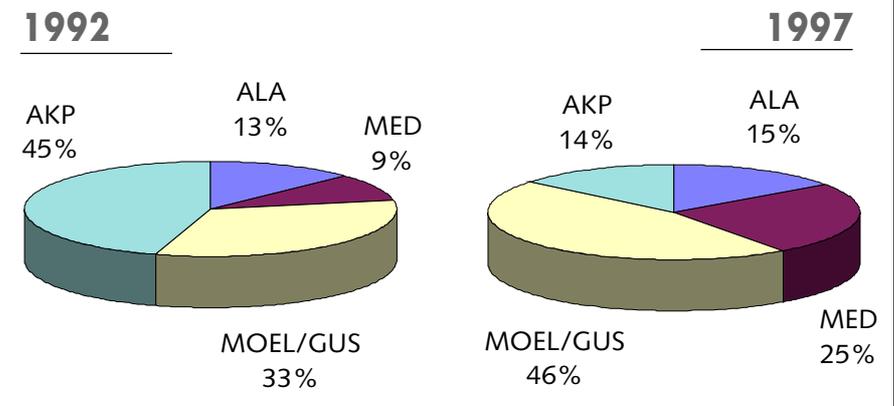
14 Vertrag über die Europäische Union (VEU).

15 Zahlen auf der Basis finanzieller Entscheidungen. Europäische Kommission, *Infinance*, März 1998.

16 OECD, Press Release, DAC Aid Review of the European Community, SG/PRESS(95)63, 21. September 1995.

#### ● Grafik 1

### Zusagen im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfinanzierung (Haushalt und EDF) nach Regionen 1992 und 1997<sup>15</sup>



### 3.4 Weniger Geld für die ärmsten Regionen

Der Maastricht-Vertrag hat festgelegt, daß die Entwicklungshilfe dem Ziel dienen soll, Armut zu beseitigen und eine nachhaltige und soziale Entwicklung zu fördern. Spätere Resolutionen des Rates haben diese Zielvorstellungen weiter konkretisiert. Tatsächlich wurden jedoch die Programme für die am wenigsten entwickelten Länder ständig sowohl relativ als auch absolut reduziert. Das ist geschehen, obwohl gleichzeitig die Entwicklungshilfe der EG insgesamt größer geworden ist.

Es ist schwierig herauszufinden, in welcher Weise die Prioritäten bei der Verteilung der Mittel sich auf den Maastricht-Vertrag beziehen. Das wirft weitere Fragen in bezug auf die Planung und die Konsistenz des EU-Entwicklungsprogramms auf.

### 3.5 Konkurrenz um Ressourcen

Das Programm der Europäischen Gemeinschaft wird aus den Beiträgen der Mitgliedsstaaten finanziert. Das schafft Konkurrenz um die Ressourcen zwischen den bilateralen Programmen der Mitgliedsstaaten und dem EG-Entwicklungsprogramm. Die Besorgnis der Mitgliedsstaaten, daß die Ausweitung des EG-Haushalts die Größe und Reichweite ihrer bilateralen Programme reduzieren könnte, hat darüber hinaus zur Rivalität

zwischen dem eigentlichen EG-Haushalt und dem Europäischen Entwicklungsfonds (für das Lomé-Abkommen) geführt, der zusätzliche Beiträge der Mitgliedsstaaten benötigt. Der Vorsitzende des Entwicklungsausschusses der OECD (DAC), James Michel, stellte fest:

„Das große Hilfsprogramm der Gemeinschaft wächst schneller als die nationalen Programme ihrer Mitgliedsstaaten. Mehr als 17 Prozent der gesamten ODA der Mitglieder der Europäischen Union wurden 1994 über die Gemeinschaft abgewickelt, ein Prozentsatz, der von weniger als 7 Prozent im Laufe der letzten 25 Jahre auf diese Höhe gestiegen ist.“<sup>16</sup>

Das Programm der Europäischen Gemeinschaft ist in den letzten 25 Jahren größer geworden – wenn auch nur deswegen, weil weitere Länder Mitglieder der Gemeinschaft geworden sind. Im letzten Jahrzehnt haben die Beitragszusagen zum EG-Programm erneut zugenommen. Aber dieses Wachstum hat sich nicht in einer Erhöhung der realen Auszahlungen niedergeschlagen. Daher hat die EG effektiv keine Ressourcen auf Kosten der bilateralen Programme verbraucht.

Der Ruf nach einer Renationalisierung des EG-Entwicklungsprogramms basiert auf der vermeintlichen Konkurrenz zwischen der EG und den Programmen der Mitglieds-

staaten. Sie ist entstanden, weil die Beziehung der EG zu den Mitgliedsstaaten und ihre Funktion für diese nicht klar definiert ist. Damit die verschiedenen Strukturen konsistent interpretiert werden können, müssen die Grundlagen der Beziehung zwischen der EG und den Mitgliedsstaaten mit Blick auf die entwicklungspolitischen Erfordernisse analysiert werden.

#### 4. Mehr Konsistenz in der Entwicklungszusammenarbeit der EU: die vier K's

Im Maastricht-Vertrag wurden drei Prinzipien festgelegt, auf denen die Entwicklungspolitik der EG beruhen sollte:

- **Komplementarität** zwischen den Entwicklungspolitiken der Mitgliedsstaaten und dem Entwicklungsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, um Doppelungen zu vermeiden und die Relevanz der individuellen Programme der Mitgliedsstaaten zu erhalten,
- **Kohärenz** aller politischen Maßnahmen der Gemeinschaft, damit sie die Entwicklungsziele im Süden beachten,
- **Koordination** zwischen den Durchführungsorganen der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel und in den Empfängerländern, um eine effektive Projektdurchführung zu gewährleisten und Widersprüche zwischen einzelnen EU-Programmen zu vermeiden.

Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde 1997 ein viertes Prinzip hinzugefügt:

- **Konsistenz** aller Aktivitäten der Europäischen Union im Kontext ihrer auswärtigen Beziehungen: Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik.

#### 4.1 Komplementarität: 15+1 oder 1+15 Entwicklungspolitiken?

Das Konzept der „Komplementarität“ ist wichtig, um den „Mehrwert“ des Programms der Europäi-

schen Gemeinschaft festzustellen. Es hilft zu definieren, in welcher Beziehung das EG-Programm zu den Programmen der Mitgliedsstaaten steht. Das ist keine akademische Frage. Das Konzept ist von zentraler Bedeutung, um die Verteilung der Finanzmittel zwischen den bilateralen Programmen der Mitgliedsstaaten und den Hilfsfonds der EG zu analysieren.

Die Tatsache, daß das EG-Programm als „komplementär“ zu denen der Mitgliedsstaaten definiert wird, impliziert, daß es nicht einfach ein Spiegelbild der Programme der Mitgliedsstaaten ist. Das EG-Programm sollte einen effizienten Beitrag zur Durchsetzung der politischen Ziele der Mitgliedsstaaten leisten, aber es sollte die Programme der Mitgliedsstaaten nicht kopieren als sei die EG ein sechzehntes Geberland.

Durch den Europäischen Rat haben die Mitgliedsstaaten festgelegt, wie die EG-Struktur für Hilfeleistungen beschaffen sein sollte. Die rechtlichen Bestimmungen, die vom Rat beschlossen wurden, haben definiert, was nach Meinung des Rates in Abgrenzung zu den bilateralen Programmen der Mitgliedsstaaten die Schwerpunktbereiche des EG-Programms sein sollten. Das betrifft u.a. die folgenden Programme: Humanitäre Hilfe, ALA, PHARE, TACIS, MEDA, Nahrungsmittelhilfe und Ko-finanzierung von NROs. Auch das Lomé-Abkommen gehört dazu.

#### 4.2 Koordination: der „Horizont 2000“-Prozeß

Als Reaktion auf die Forderung des Maastricht-Vertrages, die Koordination zu verbessern, und als Antwort auf die diesbezüglichen Mitteilungen der Kommission hat der Entwicklungsminsterrat eine Reihe von Koordinierungs-Initiativen gestartet und entsprechende Resolutionen angenommen. Sie stehen im Kontext der Initiative „Politik der Entwicklungszusammenarbeit in Vorbereitung auf das Jahr 2000“, besser bekannt als „Horizont 2000“.

Die meisten der vom Rat verabschiedeten Resolutionen gelten sowohl für die Europäische Gemeinschaft als auch für die Mitgliedsstaaten. Die Resolutionen haben keine rechtlich bindende Wirkung, aber sie sind wichtige politische Absichtserklärungen. Der Rat hat sich darum bemüht, die Ergebnisse der Weltfrauenkonferenz (Peking 1995) und des Weltgipfels für soziale Entwicklung (Kopenhagen 1995) in diese Resolutionen zu übertragen. Sie betonen daher besonders die soziale Entwicklung und Gender-Aspekte.

#### 4.3 Kohärenz und Konsistenz der EU-Politik

Im Juni 1997 verabschiedete der Entwicklungsminsterrat seine Resolution über Kohärenz.<sup>17</sup> Sie ist für die künftige europäische Entwicklungspolitik von besonderer Bedeutung, weil in immer mehr Politikfeldern die Entscheidungen auf europäischer Ebene gefällt und umgesetzt werden. Obwohl der Maastricht-Vertrag verlangt, daß alle politischen Maßnahmen, die die Entwicklungsländer betreffen, die entwicklungspolitischen Ziele der EG beachten müssen, wird in der Resolution das Augenmerk nur auf vier Gebiete gerichtet:

- (i) Friedensschaffende Maßnahmen, Konfliktprävention und Konfliktlösung,
- (ii) Ernährungssicherheit,
- (iii) Fischerei und
- (iv) Migration.

In der Resolution wurde immerhin angemerkt, daß mehrere Delegationen auch ausdrücklich die Bereiche Landwirtschaft, Handel und Umwelt hinzugefügt hatten.

Über die Fortschritte, die bei der Umsetzung der Resolutionen des Rates gemacht werden, gibt es kein offizielles Berichtsverfahren der EU.

<sup>17</sup> Resolution 8631.

<sup>18</sup> Ministry of Foreign Affairs, *Strategies for individual organisations*, Annex to the Plan of Action for Active Multilateralism, Danida, Copenhagen, 1996, S. 128.

<sup>19</sup> Vgl. Reisen, van M., *European Union*, in: *Reality of Aid 1998-1999*, (German and Randal ed.), Earthscan, 1998.

Regierungen versuchen zwar häufig, das, was in einer Resolution stehen soll, zu beeinflussen, sie kümmern sich dann aber nicht wirksam um die Umsetzung der verabschiedeten Resolution. Die dänische Entwicklungsagentur Danida stellt über den Mangel an Fortschritten, der in Hinblick auf die drei „K's“ (Komplementarität, Koordination und Kohärenz) erzielt worden ist, fest:

„*Hinter den manchmal theologischen Diskussionen über diese Themen stehen ernsthafte Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten sowie zwischen den Mitgliedsstaaten selbst, und zwar in erster Linie über die Wechselbeziehungen zwischen der Entwicklungshilfe der Gemeinschaft und den nationalen Entwicklungsprogrammen der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf den Umfang, die Politik, die geographische Verteilung, die Instrumente und die Durchführung.*“<sup>18</sup>

## 5. Die Bedeutung des EG-Entwicklungsprogramms

### 5.1 Die Funktion des EG-Programms für die Mitgliedsstaaten

Die Zweifel an der Effektivität des EG-Entwicklungsprogramms, die von den Mitgliedsstaaten ständig vorgebracht werden, führen zu der grundsätzlichen Frage nach dem Sinn eines eigenständigen EG-Programms. Gibt es für ein Entwicklungsprogramm der Europäischen Gemeinschaft überhaupt eine Notwendigkeit? Und falls nicht, warum leiten dann Mitgliedsstaaten immer größere Summen von Entwicklungsgeldern über die europäische Ebene? Was ist der zusätzliche Nutzen einer solchen Politik für die Mitgliedsstaaten?

Ein Regierungsvertreter eines Mitgliedsstaates äußerte einmal die Meinung:

„*Es ist gut, wenn das Programm der Europäischen Kommission schlecht ist, weil das die bilateralen Programme gut aussehen läßt.*“<sup>19</sup>

An dieser Feststellung mag etwas Wahres daran sein. Zum einen delegieren die Mitgliedsstaaten an die EG gerne das, was sie nicht notwendigerweise selbst tun wollen. So können sie die Verantwortung leichter von sich weisen und dann die EG kritisieren, wenn das Ergebnis unbefriedigend ist. Zum anderen können die Mitgliedsstaaten die EG nutzen, um die Politik anderer Mitgliedsstaaten zu beeinflussen. Entwicklungshilfemittel können als nützliche Verhandlungsmasse eingesetzt werden.

### 5.2 Der Nutzen des EG-Programms für den Süden

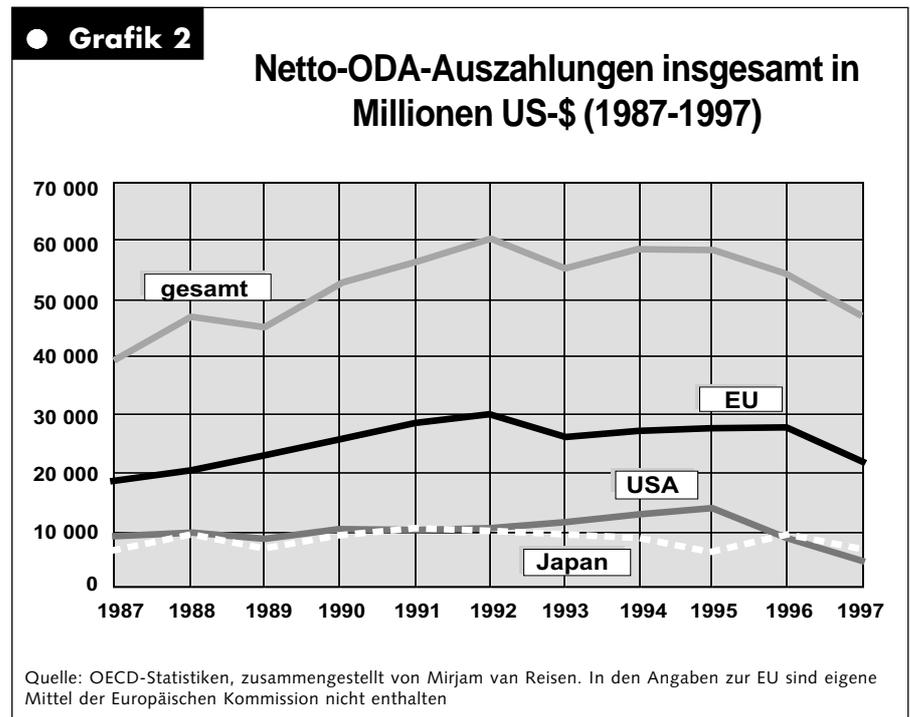
Warum sollte man sich überhaupt Sorgen um eine eigenständige Entwicklungspolitik der EG machen? Wäre es nicht weniger mühselig, die Hilfsprogramme den einzelnen Mitgliedsstaaten zu überlassen? Die entscheidende Frage ist hier jedoch, ob es im Interesse des Südens läge, daß das Entwicklungsprogramm der Europäischen Gemeinschaft abgeschafft würde.

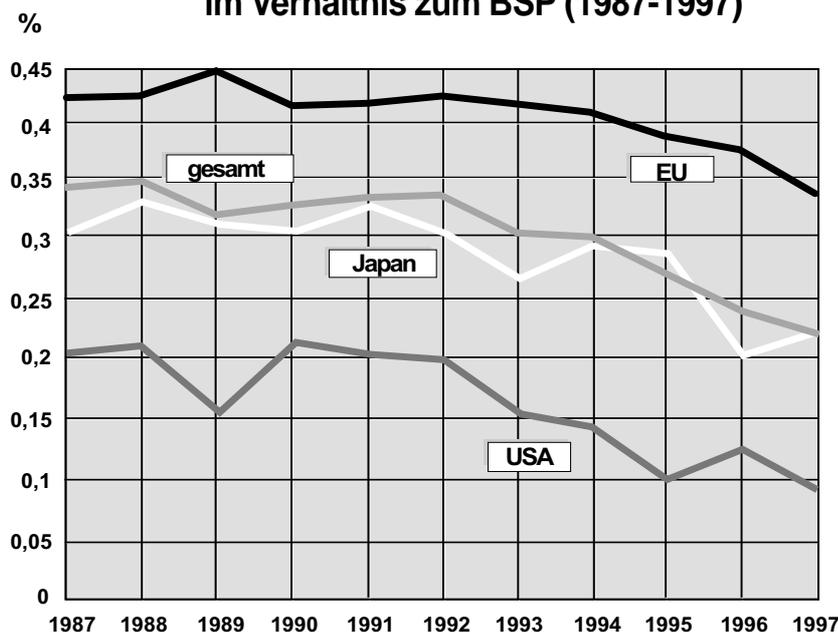
Die Antwort lautet eindeutig: Nein. In einer Zeit, in der immer mehr politische Entscheidungsbereiche auf die europäische Ebene übertragen werden, ist es politisch wich-

tig, ein Programm der Europäischen Gemeinschaft zu haben, das sich schwerpunktmäßig den Zielen einer nachhaltigen und sozialen Entwicklung, der weltwirtschaftlichen Integration und der Beseitigung der Armut im Süden widmet. Ohne ein solches Programm auf europäischer Ebene wäre es noch viel schwerer sicherzustellen, daß diese Ziele in den anderen Politikfeldern, die den Süden betreffen, wie der Handelspolitik, der Währungs- und Finanzpolitik und der Agrarpolitik, beachtet werden. Die Erweiterung der EU auf Länder Mittel- und Osteuropas macht es sogar noch wichtiger, die Ziele der Entwicklungspolitik vernünftig in die gesamte EG-Politik einzubetten.

Manchmal wird vorgeschlagen, daß die Kommission mit dem Süden im Namen der Union politische Maßnahmen aushandeln könnte, und die Mitgliedsstaaten die Entwicklungsprogramme dann durchführen sollten. Die Europäische Kommission kann aber nicht im Namen der Union mit dem Süden verhandeln, wenn sie nicht über die finanziellen Instrumente verfügt, um diese Politik zu unterstützen.

Die entscheidende Frage zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist somit



● **Grafik 3****Vergleich der ODA-Auszahlungen  
im Verhältnis zum BSP (1987-1997)**

Quelle: OECD-Statistik, zusammengestellt von Mirjam van Reisen. In den Angaben zur EU sind eigene Mittel der Europäischen Kommission nicht enthalten

tung sind, läßt zu wünschen übrig. Der damalige Präsident der Kommission, Jacques Santer, stellte unmittelbar vor der Einführung des Euros fest:

„Wir haben nicht genügend gemeinsame Positionen z.B. im IWF, wo die Entscheidung über den Beobachterstatus der Europäischen Zentralbank dem Zufall überlassen bleibt.(...) unser Stimmverhalten ist uneinheitlich, manchmal sogar widersprüchlich“.<sup>21</sup>

Angesichts des Kohärenzgebotes des Maastrichter Vertrages wäre aber eine koordinierte EU-Politik, die durchgängig die entwicklungspolitischen Ziele beachtet, gerade in den internationalen Finanzinstitutionen, aber auch in der Welthandelsorganisation, dringend erforderlich.

## 6. Schlußfolgerungen

Die EG-Entwicklungszusammenarbeit wird nur effektiv sein können, wenn die europäische Politik im Innen- und Außenverhältnis zur Beseitigung der Armut im Süden beiträgt. Das europäische Entwicklungsprogramm muß als ein Anker dienen, um politikübergreifende Kohärenz zu erreichen. Die Renationalisierung der Entwicklungszusammenarbeit in der Europäischen Union ist nicht wünschenswert, wenn gleichzeitig immer mehr Politikbereiche in die Zuständigkeit der EG übergehen.

Die EU ist ein *Global Player* und sollte die entsprechende Verantwortung für die Entwicklungszusammenarbeit übernehmen. Da der Anteil der EG-Hilfe ständig gewachsen ist und etwa die Hälfte der gesamten weltweiten ODA ausmacht, ist es essentiell, daß die EU einen stärkeren politischen Einfluß in multilateralen Organisationen bekommt und ausübt. Zu diesem Zweck ist es wichtig, daß die Koordination zwischen der EG und den Mitgliedsstaaten verbessert wird, damit sie auf globaler Ebene eine konsistente Rolle spielen können. ■

<sup>20</sup> Diese Zahlen umfassen nur Hilfe an Entwicklungsländer, und enthalten die meisten der osteuropäischen Länder nicht. 1995 umfaßte das Kommissionsprogramm 18,96% der gesamten EU-Netto-ODA.

<sup>21</sup> *Europe*, Nr.7310, 28./29.Dezember 1998, S. 8.

nicht, ob es ein EG-Entwicklungsprogramm geben sollte oder nicht. Vielmehr geht es darum, wie ein effektiveres EG-Programm entwickelt werden kann und welchen Beitrag die bilateralen Programme der Mitgliedsstaaten dazu leisten können.

### 5.3 Der Stellenwert im internationalen Vergleich

Es gibt ein weiteres Argument dafür, daß es im Interesse des Südens liegt, ein effektives Hilfsprogramm der Gemeinschaft zu haben. Die EU einschließlich ihrer Mitgliedsstaaten bringt bei weitem den größten Teil der weltweiten ODA auf. 1996 wurden 66% der gesamten DAC-ODA direkt von der Kommission oder den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt. Von den Mitteln wurden fast 20% über die Kommission geleitet. In Afrika stellte die EG ohne Einbeziehung ihrer multilateralen Beitragsleistungen 52% der bilateralen ODA zur Verfügung. 54% der gesamten humanitären Hilfe wurden 1996 von der EG geleistet. Die EU ist damit der größte Geber und die Europäische Kommission der fünftgrößte

einzelne Geber nach Japan, den USA, Deutschland und Frankreich.<sup>20</sup>

1995 umfaßte die Netto-Gesamt-ODA der EG 48% der gesamten DAC-ODA. 1996 waren es 51%.

Entsprechend ist auch der prozentuale Anteil der ODA am BSP in der Europäischen Gemeinschaft relativ hoch. Während im Durchschnitt DAC-Geber 0,22% des BSP für die ODA zur Verfügung stellen, geben die USA dafür nur 0,09% des BSP und Japan 0,22% des BSP aus. Im Gegensatz dazu stellte die Europäische Gemeinschaft 1997 0,33% zur Verfügung. Auch wenn das nur knapp die Hälfte des Weges zum internationalen Ziel von 0,7 % des BSP ist, liegt die EG damit zumindest vor den anderen Hauptgebern.

Auf Grund mangelnder Koordination innerhalb der EU hat sich jedoch die Höhe der europäischen Entwicklungsfinanzierung nicht in politischem Einfluß auf die globale Entwicklungspolitik niedergeschlagen. Die europäische Koordination innerhalb multilateralen Institutionen wie der Weltbank-Gruppe und dem Internationalen Währungsfonds, die für die Entwicklungsländer von größter Bedeu-

## II.

# TRENDS IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DER EG UND DEM SÜDEN

In diesem Kapitel werden die Gesamtstruktur, die Organisation und die Hauptcharakteristika des EG-Entwicklungsprogramms analysiert. Das Programm der Gemeinschaft ist komplex und seine Organisation immer unübersichtlicher geworden. Die politische Verantwortung und die organisatorischen Zuständigkeiten sind auf mehrere Kommissare verteilt. Hinzu kommt, daß die Mitgliedsstaaten auf allen Ebenen eine wichtige Rolle im Entscheidungsprozeß spielen. Im Vergleich zu anderen Gebern sind die personellen Kapazitäten der Kommission begrenzt, sowohl hinsichtlich der Quantität als auch der Qualität des Personals. Die Komplexität des Programms und die begrenzten personellen Kapazitäten haben natürlich Auswirkungen auf die Qualität und die Effektivität des EG-Programms selbst.

## 1. Die Gesamtstruktur des Entwicklungsprogramms der EG

Man kann die gesamte europäische Entwicklungszusammenarbeit in zwei Hauptkategorien unterteilen:

- Die Entwicklungsprogramme, die unmittelbar von den Mitgliedsstaaten durchgeführt werden, und die sowohl bilaterale als auch multilaterale Beiträge<sup>22</sup> umfassen;
- Das Programm, das von der Europäischen Kommission für die Eu-

ropäische Gemeinschaft durchgeführt wird und hier als EG-Programm bezeichnet wird.

In diesem Kapitel wird schwerpunktmäßig das EG-Programm behandelt und dabei insbesondere auf seine Organisation eingegangen.

1992 wurde das Amt der Europäischen Gemeinschaft für humanitäre Hilfe (European Community Humanitarian Office, ECHO) als Teil des EG-Programms eingerichtet und damit eine Unterscheidung zwischen Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe getroffen. Viele würden zwar argumentieren, daß hier eine falsche Trennung vollzogen wird und darauf bestehen, daß Nothilfe bzw. humanitäre Hilfe auch eine langfristige Entwicklungsperspektive enthalten muß, um über den unmittelbaren Zeitpunkt hinaus wirksam zu sein. Da die EG jedoch diese Unterscheidung macht, werden wir sie im Interesse der Klarheit im folgenden ebenfalls beibehalten.

## 2. Die Bereiche europäischer Entwicklungszusammenarbeit

Ursprünglich wurde die Entwicklungszusammenarbeit der EG vor allem in jeweils aufeinander folgenden Abkommen zwischen der EU und den AKP-Ländern geregelt. Daneben ist die Nahrungsmittelhilfe eines der ältesten EG-Hilfsprogramme. Sie hatte hauptsächlich den Zweck, Nahrungsmittelüberschüsse, die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik produziert wurden, zu exportieren. Das Nahrungsmittelhilfeprogramm ist Teil des EG-Haus-

halts während im Gegensatz dazu die Finanzierung der EU-AKP-Zusammenarbeit außerhalb des Budgets über den Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) erfolgt. In den letzten zwei Jahrzehnten wurde eine immer größere Anzahl von Programmen im Rahmen des Gemeinschaftshaushalts geschaffen, die alle nach besonderen Prinzipien und Richtlinien verwaltet werden.

Derzeit kann man folgende Formen der EG-Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden:

### • Zusammenarbeit außerhalb des Haushalts

Die Zusammenarbeit zwischen der EG und den AKP-Staaten erfolgt im Rahmen der Lomé-Abkommen, die ein großes Themenspektrum umfassen, einschließlich der Handelsbeziehungen und spezieller Rohstoffprotokolle. Die Finanzierung erfolgt außerhalb des EG-Haushalts und ist auf rein freiwilliger Grundlage geregelt. Daher hat der Europäische Ministerrat die alleinige Entscheidungsgewalt. Das Europaparlament und die Europäische Kommission müssen *de jure* nicht einbezogen werden.

### • Zusammenarbeit innerhalb des Haushalts

Die Entscheidungen über die anderen Entwicklungsprogramme der EG werden vom Europäischen Rat, vom Parlament und von der Kommission gemeinsam getroffen (co-decision procedure). Hier ist es wichtig anzumerken, daß das Europaparlament die höchste Entscheidungsinstanz für den Haushalt ist. Da es jedoch eine institutionelle Vereinbarung zwischen den Instanzen gibt, übt das Parlament seine Entschei-

<sup>22</sup> Bilaterale Hilfe wird von einem Land an ein anderes gegeben. Multilaterale Hilfe wird von einer Gruppe von Gebern an ein Land oder eine Gruppe von Ländern über eine multilaterale Organisation gegeben, wie z.B. die UN-Sonderorganisationen, die Weltbankgruppe oder den Internationalen Währungsfonds.

dungsbefugnis nur im Rahmen der Obergrenzen aus, die in der mittelfristigen Finanzplanung festgelegt wurden. Man kann drei Arten von Haushaltslinien unterscheiden:

- *Kooperationsprogramme mit einzelnen Regionen*, wie z.B. ALA (das Programm für Asien und Lateinamerika), Südafrika, MED (Mittelmeer), PHARE (Mittel- und Osteuropa) und TACIS (frühere Sowjetunion).
- *Sektorale oder thematische Kooperationsprogramme*, die sich auf spezielle Bereiche konzentrieren, wie z.B. Nahrungsmittelhilfe, Demokratie und Menschenrechte, geschlechtsspezifische Fragen, Kinder, Umwelt und nachhaltige Entwicklung oder Tropenwälder.
- *Kooperationsprogramme für spezielle Akteure*, beispielsweise die Haushaltslinie für Nichtregierungsorganisationen.

Daneben gibt es Haushaltslinien für eine Reihe weiterer entwicklungsbezogener Aktivitäten:

- *Humanitäre Hilfe*
- *Andere Aktivitäten*, z.B. die Haushaltslinie für Evaluierungen.
- *Bilaterale oder regionale Kooperations-Abkommen* zwischen der EG und anderen Ländern oder Regionen. Diese Abkommen können finanzwirksame Maßnahmen enthalten, die mit einem speziellen Land oder einer Gruppe von Ländern vereinbart wurden.
- *Spezielle politische Vereinbarungen* für ausgewählte Ländergruppen. Dazu gehört zum Beispiel das Allgemeine Präferenzsystem (APS) für den Handel mit Entwicklungsländern außerhalb der AKP-Gruppe.<sup>23</sup>

## 2.1 Zusammenarbeit zwischen der EG und den AKP-Ländern

Ursprünglich wurde die Hilfe der EG an Entwicklungsländer durch verschiedene Abkommen mit den assoziierten Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik geregelt – die Yaounde- und Lomé-Abkommen. Im Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 wa-

ren bereits Vorkehrungen für die Assoziierung der nichteuropäischen Länder und Territorien getroffen worden, zu denen Mitgliedsstaaten der EWG „besondere Beziehungen“ unterhielten – gemeint waren Kolonien, ehemalige Kolonien und Territorien in Übersee. Diese Bestimmungen waren darauf zurückzuführen, daß die Franzosen darauf bestanden, ihren Kolonien und Überseeterritorien Zugang zum europäischen Markt zu verschaffen. 1963 wurde das Yaoundé I-Abkommen zwischen sechs europäischen Mitgliedsstaaten und 18 assoziierten Ländern unterzeichnet. 1975, als Großbritannien Mitglied der EWG wurde, erhöhte sich die Anzahl der assoziierten Länder auf 46, und das erste Lomé-Abkommen wurde unterzeichnet. Die Abkommen mit diesen Ländern umfaßte ein Maßnahmenpaket, das sowohl Hilfe als auch Handel und Politikdialog einschloß und die europäischen Partnerländer dazu verpflichtete, ihre Märkte für Produkte aus afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern zu öffnen.

Derzeit gibt es 71 AKP-Länder, wobei die Einbeziehung Südafrikas hauptsächlich auf den Politikdialog beschränkt ist. Die Republik Südafrika trat dem Lomé-Abkommen während des Treffens des AKP-EG-Ministerrats am 24. April 1997 bei. Abgesehen von einigen Handelsklauseln, die sich auf Kumulation und Herkunftsregeln beziehen, nimmt Südafrika jedoch kaum an der unter Lomé IV vereinbarten Handelszusammenarbeit teil, denn diese soll durch ein bilaterales Freihandelsabkommen geregelt werden.<sup>24</sup> Südafrika ist auch kein Vertragsstaat bei der Rohstoffkooperation (STABEX, SYS-MIN) und den Handelsprotokollen (z.B. Zucker). Schließlich ist auch die Entwicklungszusammenarbeit für den Zeitraum von 1996 bis 1999 in einem eigenen bilateralen Rahmenabkommen geregelt.<sup>25</sup> Die Mitgliedschaft Südafrikas bei den AKP-Staaten hat daher vor allem politische Bedeutung.

Die Mittel für die Durchführung der Yaoundé- und der folgenden

vier Lomé-Abkommen wurden außerhalb des regulären EG-Haushalts aufgebracht. Sie gehen in einen separaten Fonds der Regierungen, den Europäischen Entwicklungsfonds (European Development Fund, EDF), ein. Er wird von der Europäischen Kommission verwaltet.

### • Verhandlungen über das Lomé-Folgeabkommen

1998 begannen die offiziellen Verhandlungen über die Zukunft des Lomé-Abkommens. Im Vorfeld der Verhandlungen hatte die Europäische Kommission Ende 1996 ein Diskussionspapier vorgelegt, das sogenannte „Grünbuch über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“.<sup>26</sup> Ziel des Grünbuches war es, Bereiche im bisherigen Vertrag zu identifizieren, die geändert werden sollten, und Vorschläge zu präsentieren, die in die Verhandlungen einbezogen werden sollten.

Eine wichtige Frage, die in dem Grünbuch aufgeworfen wurde, war die Zusammensetzung der AKP-Gruppe. Dabei ging es insbesondere darum, ob die AKP-Gruppe andere LDCs einbeziehen sollte und Länder ausschließen sollte, die ein höheres Entwicklungsniveau erreicht haben. Die Befürworter argumentierten, daß dies dazu beitragen würde, die Armutsbekämpfung zu einem zentralen Anliegen des Abkommens zu machen. Es gibt aber auch triftige Argumente gegen diese Position:

- In allen Entwicklungsprogrammen der EU sollte die Armutsbekämpfung ein zentrales Anliegen sein.
- Das Lomé-Abkommen ist einzigartig, weil es die Politikfelder Entwicklungshilfe und Handel integriert. Dieses Charakteristikum sollte auch in andere Koopera-

<sup>23</sup> Siehe dazu Kapitel V, 2.

<sup>24</sup> Diese Frage wird eingehender in Kapitel V, 3.2. behandelt.

<sup>25</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, L220, 11. August 1997.

<sup>26</sup> Europäische Kommission, Grünbuch über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert: Herausforderungen für eine neue Partnerschaft, Brüssel, November 1996.

tionsabkommen aufgenommen werden, statt auf die ärmsten Länder beschränkt zu bleiben.

- Wenn Handel ein effektives Instrument der Hilfe sein soll, sind regionale Beziehungen sehr wichtig, und es wäre kontraproduktiv, wenn einige Länder in bestimmten Regionen von Handelspräferenzen ausgeschlossen wären.
- Die LDCs, die nicht zur AKP-Gruppe gehören, oder die lateinamerikanischen Länder äußerten nicht den Wunsch, Teil der AKP-Gruppe zu werden.
- Es ist eigentlich Sache der AKP-Staaten selbst, über die Zusammensetzung ihrer Gruppierung zu entscheiden. Die AKP-Länder nahm die Position ein, daß sie keine wesentliche Veränderung in der Zusammensetzung ihrer Gruppe wollten.<sup>27</sup>
- Wenn die AKP-Gruppe in eine LDC-Gruppierung umgewandelt würde, brächte dies das Risiko der weiteren Marginalisierung/Ghettoisierung der LDCs mit sich und stünde dem im Maastricht-Vertrag festgehaltenen Ziel der EU, die Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft zu integrieren, entgegen.
- Die AKP-Gruppe hat eine etablierte politische Identität und ist ein

langjähriger Politikdialogpartner der Europäischen Union. Die politische Identität einer so heterogenen Gruppe von Ländern ist eine Stärke und eine Schwäche zugleich. Würde man jedoch die Bedeutung des Politikdialogs im Lomé-Abkommen ignorieren, würde das Abkommen auf eine rein wirtschaftliche Vereinbarung reduziert. Wenn das geschähe, würde das Konzept der Partnerschaft zu einer leeren Worthülse.

Da diese Argumente offensichtlich stichhaltig waren, wurde die Idee, auf eine veränderte Zusammensetzung der AKP-Gruppe zu drängen, fallengelassen. Für die Verhandlungen, die bis zum 29. Februar 2000 abgeschlossen sein müssen, wurden von der EU neben dem Politikdialog folgende Schwerpunktthemen identifiziert:

- Zusammenarbeit im Bereich des Handels
  - Unterstützung für den sozialen Sektor
  - Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklungsfinanzierung
- Diese Bereiche werden in den folgenden Kapiteln genauer behandelt.

## 2.2 Die Entwicklungsprogramme des EG-Haushalts

Es ist wichtig, sich ins Gedächtnis zu rufen, daß die Finanzierung des Entwicklungsprogramms der EG aus dem regulären Haushalt bis zur Verabschiedung des Maastricht-Vertrags 1992 ohne rechtliche Grundlage erfolgte. Vorher basierte die Entwicklungshilfe, die im Rahmen des Haushalts geleistet wurde, auf der Verordnung über finanzielle und technische Hilfe an nicht-assoziierte Länder, die 1981 vom Rat verabschiedet wurde.

### • Programme für einzelne Regionen

#### – Asien, Lateinamerika und Südafrika

Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft durch die Aufnahme Spaniens und Portugals im Jahr 1987

führte zu einer verstärkten Profilierung Lateinamerikas gegenüber der Gemeinschaft. Einige Länder wurden als Mitgliedsstaaten in die AKP-Gruppe aufgenommen. Die meisten lateinamerikanischen Länder erhielten jedoch, ebenso wie die Länder Asiens, mehr Unterstützung durch neue Haushaltslinien, die speziell für Lateinamerika und Asien (ALA) eingerichtet wurden.<sup>28</sup> Als Folge stieg das ALA-Budget von 582 Mio. ECU Verpflichtungsermächtigungen 1992 auf 808 Mio. ECU 1998.<sup>29</sup> Darin sind auch Mittel für Südafrika in Höhe von 137 Mio. ECU enthalten.<sup>30</sup>

#### – Osteuropa

Die politischen Umwälzungen in Osteuropa 1989 hatten beachtliche Auswirkungen auf das Budget der Gemeinschaft für auswärtige Beziehungen, weil sich die Mitgliedsstaaten entschlossen, ihre Hilfsleistungen für diese Region im Großen und Ganzen nicht bilateral sondern über das Gemeinschaftsprogramm abzuwickeln.<sup>31</sup> Dadurch wuchs Auslandshilfe, die aus den Töpfen der EG nach Osteuropa floß, von 1 Mrd. ECU Verpflichtungsermächtigungen 1992 auf über 2 Mrd. 1997 und fast 1,8 Mrd. ECU 1998.<sup>32</sup> Die Hilfe für Osteuropa wird über zwei Programme abgewickelt. Das PHARE-Programm für Mittel- und Osteuropa und das TACIS-Programm für die GUS.

#### – Mittelmeer und Naher Osten

Die südlichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft verlangten, daß als Teil des Abkommens über die Auslandshilfe für Osteuropa auch ihren Nachbarländern mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. In den Verhandlungen der EU-Regierungschefs in Edinburgh (1992) und Cannes (1995) einigte man sich darauf, wie die zusätzlichen Finanzmittel dem EG-Programm zugewiesen und wie die neuen Mittel verteilt werden sollten. Als Folge wurde das Hilfsprogramm für die Mittelmeerländer außerhalb der EU (MED) drastisch erhöht. Es stieg von 337 Mio. ECU Verpflichtungsermächtigungen 1992 auf über 1,8 Mrd. ECU 1998.

27 Die EU hat beschlossen, ihre Beziehungen zu ASEAN nicht wegen der Frage der Mitgliedschaft Birmas abzubrechen; die Mitgliedschaft wird als innere Angelegenheit von ASEAN betrachtet. Es gibt keinen Grund, warum diese Regel, daß regionale Partner der EG über ihre Mitgliedschaft selbst entscheiden, nicht auch im Kontext der AKP angewandt werden soll.

28 Das ALA-Programm (B7-3) wird in der Ratsverordnung Nr. 443 vom Februar 1992 geregelt, in der vereinbart wird, daß "die Gemeinschaft die Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit den asiatischen und lateinamerikanischen Entwicklungsländern fortsetzen und ausweiten soll." (Artikel 1. Amtsblatt Nr. L 052, 27.2.1992, P.0001-0006).

29 Rechnungshof – Jahresbericht über das Haushaltsjahr 1997, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C349, Vol.41, 17.11.1998.

30 Die Unterstützung für Südafrika wird in einer Ratsverordnung vom November 1996 über die Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika geregelt. (Nr.2259, Amtsblatt Nr. L 306, 28.11.1996, P.0005-0008).

31 Der Europäischen Kommission wurde auch die Aufgabe übertragen, die Hilfe für Osteuropa von 24 Gebern zu koordinieren, der Gruppe 24 (G-24).

32 Einschließlich der PHARE- und TACIS-Programme, ohne Hilfen an die Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien. Rechnungshof – Jahresbericht über das Haushaltsjahr 1997, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C349, Vol.41, 17.11.1998.

tungsermächtigungen 1992 auf jeweils 1 Mrd. ECU 1997 und 1998.<sup>33</sup>

#### • Andere Haushaltslinien

##### – Nahrungsmittelhilfe

Eine sehr wichtige sektorale Haushaltslinie ist die zur Politik und Verwaltung der Nahrungsmittelhilfe. Hier handelt es sich zwar um eines der ältesten und umfangreichsten Programme des regulären Haushalts, trotzdem wurde die erste Verordnung für diese Haushaltslinie erst 1988 verabschiedet. 1996 wurde sie neu formuliert, mit der Auflage, daß die Ernährungssicherung stärker beachtet werden sollte.<sup>34</sup> Strategien der Nahrungsmittelhilfe sollten künftig darauf abzielen, die Armut zu verringern, ohne negative Auswirkungen auf die Produktions- und Importstruktur des Empfängerlandes zu haben. Im Haushalt 1998 wurden für das Nahrungsmittelhilfeprogramm 500 Mio. ECU Verpflichtungsermächtigungen bereitgestellt.

##### – Kleinere Haushaltslinien

Neben dem großen Nahrungsmittelhilfeprogramm und den speziellen regionalen Programmen gibt es eine Vielzahl anderer, meist kleinerer Haushaltslinien. Einige davon haben eine wichtige Bedeutung für die Förderung partizipatorischer, sozialer und nachhaltiger Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit. Gemeint ist beispielsweise die Haushaltslinie für die Politik zu geschlechtsspezifischen Fragen, die trotz geringer Mittel die Gender-Ansätze in der EG-Entwicklungshilfe ein gutes Stück vorangebracht hat. Oder zum Beispiel die Haushaltslinie zur Ko-Finanzierung für Nichtregierungsorganisationen, die die Finanzierung von Entwicklungsprogrammen europäischer NRO ermöglicht.

Der Hauptgrund für das Ausufern von Haushaltstiteln ist, daß das Europaparlament zwar einerseits relativ wenig Befugnisse hat, aber andererseits immerhin die Kontrolle über den Haushalt ausübt. Eine Möglichkeit, wie das Europaparlament die Entwicklungsprogramme und die

Entwicklungspolitik beeinflussen kann, besteht darin, spezielle Haushaltslinien für politische Bereiche zu schaffen, die es für relevant hält. Die finanzielle Ausstattung von Haushaltslinien ist daher auch ein klares Indiz für die politische Bedeutung, die bestimmten Politikbereichen beigemessen wird.

Die ständig wachsende Anzahl von Haushaltslinien hat erheblich zur Komplexität des europäischen Entwicklungsprogramms beigetragen, und es ist sehr zeitraubend, es vernünftig zu verwalten. Hinzu kommt, daß die Vielfalt der Haushaltslinien sich im Hinblick auf die Integration einzelner Politikbereiche in die Hauptprogramme als hinderlich erwiesen hat.

### 2.3 Humanitäre Hilfe

1992 wurde das Amt der Europäischen Gemeinschaft für Humanitäre Hilfe (European Community Humanitarian Office, ECHO) eingerichtet. ECHO ist ein Amt, das humanitäre Hilfsmaßnahmen bei Notsituationen in Ländern außerhalb der EG organisiert – egal ob es sich um Naturkatastrophen oder um vom Menschen verursachte Katastrophen handelt. Es führt auch Wiederaufbau- und Wiederaufbaumaßnahmen durch. Hinzu kommt die Aufgabe, sich um die Folgen von Bevölkerungsbewegungen (Flüchtlinge, Vertriebene und Rückkehrer) zu kümmern. Außerdem verwaltet ECHO ein kleines Programm, mit dem es zur Vorbereitung auf Gefahrensituationen, zur Frühwarnung und zu angemessener Reaktion beitragen sowie zivile Maßnahmen zum Schutz von Konfliktopfern unterstützen kann.

Über die Trennungslinien zwischen Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe hat es Kontroversen gegeben. 1996 richtete die Kommission eine Mitteilung über die Verbindung von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung (linking relief, rehabilitation and development, LRRD) an den Rat und das Europaparlament.<sup>35</sup> Darin wurde festgehalten, daß humanitäre Hilfe eine kurzfristige Perspektive

hätte, während Entwicklungshilfe langfristige Ziele verfolgte.<sup>36</sup>

Das Dokument zeigte auch, auf welche Weise Entwicklungsaktivitäten auf makroökonomischer Ebene das Risiko von Notsituationen berücksichtigen sollten:

- Wirtschaftliche Reformprogramme sollten berücksichtigen, ob ein Land für Natur- oder durch Menschen verursachte Katastrophen anfällig ist.
- Mittel und Kapazitäten sollten systematisch bereitgestellt werden, um besser auf Katastrophen vorbereitet zu sein. Dies sollte sich im Staatshaushalt widerspiegeln und bei wirtschaftlichen Reformprogrammen berücksichtigt werden.
- Es sollte sichergestellt werden, daß die sozialen Grunddienste (Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen) weiterhin angemessen finanziert werden.

Als Ergebnis des LRRD-Prozesses wurden Arbeitsstäbe eingerichtet, die aus Vertretern der relevanten Generaldirektionen und des ECHO bestehen, und die die Arbeit in Ländern, in denen Notsituationen herrschen, koordinieren sollen. Sie sollen außerdem sicherstellen, daß eine nahtlose Integration von humanitärer Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklungsprogrammen erfolgt.

1996 verabschiedete der Rat der Entwicklungsminister eine Verordnung über humanitäre Hilfe<sup>37</sup>, in der die Ziele, Bedingungen und Methoden der Hilfeleistung festgelegt werden. Unter anderem einigte man sich auf folgende Punkte:

33 Rechnungshof – Jahresbericht über das Haushaltsjahr 1997, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C349, Vol.41, 17.11.1998.

34 Europäische Gemeinschaft, Ratsverordnung (EG) Nr.1292/96 vom 27.Juni 1996 über Nahrungsmittelhilfe-Politik und –Verwaltung und Sondermaßnahmen zur Unterstützung der Ernährungssicherheit, *Amtsblatt* Nr. L 166, 5.7.1996. Diese Verordnung bezieht sich nicht auf Nahrungsmittelhilfe, die in humanitären Maßnahmen bereitgestellt wird.

35 Dies war das Ergebnis einer direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der verschiedenen Generaldirektionen und ECHO bestand.

36 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Verbindung von Nothilfe, Rehabilitation und Entwicklung, Kom (96) 153 final, Brüssel 30.4.1996.

- Alle Entscheidungen, die Beträge unter zehn Mio. ECU betreffen, sollen von der Kommission (ECHO) getroffen werden, sofern es sich um „Notsituationen“ (definiert als „unvorhersehbar“) handelt und die Maßnahmen auf einen Zeitraum von weniger als sechs Monaten beschränkt bleiben. Bei Beträgen, die über zehn Mio. ECU hinausgehen, soll ein Ausschuß aus Repräsentanten der Mitgliedsstaaten die Entscheidungen treffen.
- Fragen, die den Einsatz bestimmter Hilfsinstrumente betreffen, sollen mit den Mitgliedsstaaten abgeklärt werden. Vor einer Entscheidung der Kommission soll der Ausschuß aus Repräsentanten der Mitgliedsstaaten angehört werden.
- Die Prioritäten von globalen Plänen, die die Fortsetzung humanitärer Maßnahmen unter besonders komplexen Umständen ermöglichen, müssen von den Mitgliedsstaaten festgelegt werden.
- Direkte Maßnahmen von ECHO (wie die Task Force der Europäischen Gemeinschaft im früheren Jugoslawien) und die Anwendung von militärischer Gewalt bedürfen der Zustimmung der Mitgliedsstaaten.
- Einmal im Jahr diskutiert der Ausschuß der Mitgliedsstaaten über die Richtlinien für humanitäre Hilfe und überprüft die Koordination der humanitären Hilfe der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedsstaaten.
- 1999 wird die Kommission dem Europaparlament und dem Rat

eine Gesamteinschätzung der humanitären Aktivitäten vorlegen. Sie soll auch Vorschläge enthalten, wie die Verordnungen in Zukunft aussehen sollten und was ergänzt werden könnte.

Der Ausschuß aus Repräsentanten der Mitgliedsstaaten wird jetzt Ausschuß für Humanitäre Hilfe (Humanitarian Aid Committee, HAC) genannt.

Der ECHO-Haushalt wird aus der Haushaltslinie für humanitäre Hilfe finanziert, aber auch aus den Haushaltslinien anderer Programme, z.B. dem Lomé-Abkommen und den PHARE- und TACIS-Programmen. Der ECHO-Haushalt ist rapide gewachsen, und die Zusagen sind noch stärker gewachsen, so daß die Reserven, die für Notsituationen eingerichtet wurden, von Anfang an als Teil des Haushalts verwendet wurden. Die Höhe der Summe, die derzeit für Nothilfe ausgegeben wird, macht ECHO zu einem Geber ähnlicher Größenordnung wie alle Mitgliedsstaaten zusammengenommen. Die Finanzbeschlüsse über humanitäre Hilfe erreichten 1994 mit 764 Mio. ECU ihren Höchststand. 1996 beliefen sie sich auf 441 Mio. ECU. Die EU einschließlich ihrer Mitgliedsstaaten ist damit der weltweit größte Geber im Bereich humanitärer Hilfe.<sup>37</sup>

ECHOs Anliegen ist es sicherzustellen, daß humanitäre Hilfe von Durchführungsorganisationen geleistet wird. Dazu gehören Nichtregierungsorganisationen, zwischenstaatliche Organisationen wie z. B. das Internationale Rote Kreuz, und Spezialorgane der Vereinten Nationen wie z.B. das Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) oder der Hohe Flüchtlingskommissar (UNHCR). Mit diesen „Partnern“ unterzeichnet die EG Partnerschafts-Rahmenabkommen (Framework Partnership Agreement, FPA); bisher wurden mehr als 170 unterzeichnet. Das FPA wurde 1998 überarbeitet, um im Hinblick auf den Zeitrahmen der Maßnahmen einen größeren Grad an Flexibilität zu ermöglichen. Es enthält auch eindeuti-

gere Vorschriften über die Finanzierung humanitärer Maßnahmen (Überprüfungsverfahren, Berichterstattung, Einkäufe, Follow Up, Bezahlung und Abrechnung), die Definition einer Liste zulässiger Ausgaben, sowie klare Richtlinien für die Koordination.<sup>39</sup>

### 3. Die Organisation des europäischen Entwicklungsprogramms

#### 3.1 Neuorganisation der Generaldirektionen 1995

1995 wurde gemäß den Bestimmungen des Maastricht-Vertrags mit Zustimmung des Europaparlaments eine neue Europäische Kommission eingerichtet. Das Entwicklungsprogramm, für das vorher die Generaldirektion (DG) VIII zuständig war, wurde nun unter sechs Generaldirektionen und dem Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) aufgeteilt.

#### • Fragmentierung der Entwicklungspolitik

Die DG I beschäftigt sich hauptsächlich mit den Beziehungen der Gemeinschaft zu den USA, Japan, Südkorea, Taiwan und China. Sie ist auch für die Handelspolitik der EG zuständig. Der verantwortliche Kommissar war bis zum Rücktritt der Kommission im März 1999 Sir Leon Brittan (Großbritannien). Die DG IA ist zuständig für die mittel- und osteuropäischen Länder und die Länder der früheren Sowjetunion, für die Mongolei, die Türkei, Zypern, Malta und andere europäische Länder außerhalb der EU. Ihr Geschäftsbereich umfaßt damit auch die Länder, die in den nächsten Jahren der Union beitreten werden. Sie ist darüber hinaus auch für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zuständig. Die DG IB ist für die Länder in der Mittelmeerregion, im Nahen und Fernen Osten, in Lateinamerika und Asien zuständig. Der Kommissar der DG VIII war bis März 1999 João de Deus Pinheiro (Portugal). Zu seinem Aufgabenbereich

37 Diese Verordnung betrifft sieben Haushaltslinien. Der Zweck dieser Verordnung ist es, das Ausmaß humanitärer Maßnahmen, die Koordination sowie die Bedingungen für die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft den EU-Mitgliedsstaaten, den internationalen Organisationen und den NRO zu definieren. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Ratsverordnung (EG) Nr. 1257/96 vom 20. Juni 1996 betreffend Humanitäre Hilfe, Nr. L 163/1, 2.7.1996.

38 1996 umfaßte das Budget der USA 995 Millionen ECU, während die Finanzentscheidungen der EU insgesamt 1109 Millionen ECU betragen. ECHO, Jahresbericht 1997.

39 Mitteilung von Frau Bonino an die Kommission, Partnerschafts-Rahmenvertrag auf dem Gebiet der Humanitären Hilfe, 24.2.1998 und Partnerschafts-Rahmenvertrag, 11.2.1998.

gehörten die Beziehungen zu den AKP-Staaten, die Umsetzung des Lomé-Abkommens, sowie die Beziehungen zu Südafrika. Die Kommissarin Emma Bonino (Italien) leitet das Europäische Amt für humanitäre Hilfe (ECHO). In dessen Geschäftsbereich fallen auch das Fischereiwesen und Verbraucherangelegenheiten. Die auswärtigen Beziehungen werden durch ein Treffen dieser Kommissare unter dem Vorsitz des Präsidenten der Kommission, koordiniert.

- **Verknüpfung bestimmter Politikfelder mit einzelnen Regionen**

Formell besteht die Aufgabe der DGs darin, die gesamte Politik der EU gegenüber den jeweiligen Regionen durchzuführen; es liegt nicht mehr in ihrer Verantwortung, spezifische politische Maßnahmen für alle Regionen durchzuführen. Dieses neue Verfahren bringt Probleme mit sich. Es kann sehr wohl Fälle geben, in denen spezifische Interessen der Außen-, Sicherheits- oder Handelspolitik nicht den Zielen der Entwicklungspolitik in einer bestimmten Region dienen. Und obwohl im Maastricht-Vertrag die Notwendigkeit der Kohärenz verschiedener Politikfelder betont wird, sind die Beziehungen zwischen diesen Politikfeldern nicht eindeutig definiert. Hinzu kommt, daß die Entwicklungspolitik gegenüber anderen Feldern nicht wirkungsvoll gestärkt wurde.<sup>40</sup>

Ein weiteres Problem ist, daß die Zuständigkeit der DGs für spezifische Regionen mit der Verantwortung für einen bestimmten Politikbereich gekoppelt ist. Das bedeutet, daß die DG VIII für die AKP-Länder zuständig ist und gleichzeitig für Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe. Die DG I befaßt sich unter anderem mit Japan und China und mit Handelspolitik. Die DG IA ist zuständig für die mittel- und osteuropäischen Länder und für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik etc. Anders ausgedrückt: Dieses Verfahren bringt bestimmte Politikfelder mit spezifischen Regionen enger in Verbindung. Dies birgt eine

Gefahr, da dadurch nicht notwendigerweise ein ausgewogener Einsatz verschiedener Politikmaßnahmen in den entsprechenden Regionen unterstützt wird. Einzelne Regionen könnten dadurch das Stigma erhalten, nur für bestimmte Politikbereiche relevant zu sein.

Auch innerhalb der Generaldirektionen haben Reorganisationen stattgefunden. Teilweise geschah dies, um Beamte aus neuen Mitgliedsstaaten (Finnland, Schweden und Österreich) einzugliedern. Die Reorganisationen innerhalb der DGs schienen jedoch auch die Neuordnung der Außenpolitik in der Kommission zu unterstreichen. Die Generaldirektionen wurden so eingerichtet, daß sie völlig unabhängig in der Lage sind, alle relevanten Aufgaben im Bereich der auswärtigen Beziehungen zu erfüllen. In der DG VIII zum Beispiel wurde die außenpolitische Abteilung (Foreign Policy Unit) wieder eingerichtet. Abteilungen für Projektevaluierung, -politik und -unterstützung, bisher beschränkt auf die DG VIII, wurden jetzt offiziell auch in allen anderen Generaldirektionen eingerichtet.

### 3.2 Personelle Ausstattung

Viele Posten in den für die Außenbeziehungen zuständigen DGs sind mit Personal besetzt, das über Zeit- oder Werkverträge beschäftigt ist. 1996 schätzte man, daß 40% des gesamten Personals von DG I, IA, IB und ECHO in der Brüsseler Zentrale von außerhalb vertraglich verpflichtet worden war.

Auch die Vertretungen der Europäischen Gemeinschaft in anderen Ländern verfügen nur über eine sehr begrenzte personelle Ausstattung. Vom Personal der Vertretungen wird oft erwartet, daß es Programme überwacht, die zwei- oder zehnmal so umfangreich sind wie diejenigen anderer Geber, obwohl diese ebensoviel oder sogar mehr Personal haben. Das beeinträchtigt zweifellos die Qualität der Programme. In den Tabellen werden verschiedene Vergleiche zwi-

schen der personellen und finanziellen Ausstattung der Programme verschiedener Geber angestellt.

Angaben über die personelle Kapazität der Kommission im Vergleich zu anderen Gebern weisen erstaunliche Unterschiede auf. Während USAID bei einem Haushalt von 6,9 Milliarden \$ insgesamt 7488 Personen am Sitz der Organisation und in Übersee beschäftigte, hatte die Kommission nur 1947 Beschäftigte für einen Haushalt ähnlicher Größenordnung zur Verfügung.<sup>41</sup> Eine Untersuchung des Overseas Development Institute über einen Zeitraum von drei Jahren wies einen ähnlichen Trend aus. Danach war die personelle Kapazität der EG in der Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich zu der der Mitgliedsstaaten offensichtlich äußerst begrenzt.

- **Auslagerung zentraler Arbeitsbereiche**

Die begrenzte personelle Ausstattung hat generell dazu geführt, daß ein großer Prozentsatz von zentralen Aufgaben von Beratern außerhalb der Kommission durchgeführt wird. 1996 wurde beispielsweise die Beratung und Ausbildung des EG-Personals in den AKP-Ländern über Fragen der Gender-Politik nach außen vergeben. Gleiches gilt für die Bewilligung oder Ablehnung von Projekten, die Durchführung humanitärer Maßnahmen und die Koordinierung von Nothilfeprogrammen vor Ort, ebenso für die Bewilligung oder Ablehnung von Projekten zur Katastrophenprävention, die Formulierung von Gender-politischen Konzepten für Länder Asiens und Lateinamerikas etc. In den letzten Jahren wurden Berater sowohl beim Entwurf und bei der Durchführung von Projekten und Programmen als auch im Rahmen der Länderprogramme ein-

40 Artikel 130v spricht davon, die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit "bei den Politiken, die sie umsetzen und die wahrscheinlich die Entwicklungsländer betreffen, zu berücksichtigen". Er bestimmt nicht näher, wie diese Ziele "berücksichtigt werden sollen".

41 Zahlen für die USAID siehe: DAC, United States, Development Co-operation Review Series, No.28, OECD, Paris, 1998.

gesetzt. Auch wichtige Teile der Unterstützung im Bereich Information und Kommunikation sind nach außen vergeben worden. Bei PHARE und TACIS – den Programmen für Osteuropa und die GUS – hängt der gesamte Zyklus der Bestandsaufnahme, Überprüfung und Evaluierung von Programmen von der Vergabe an Subunternehmer ab.<sup>42</sup> Die DGI, IA und IB dürfen 2,5-3% ihrer Haushaltslinien für Verwaltungskosten für die externe Vergabe von Aufgaben aufwenden. Für die DG VIII ist es schwieriger, einen Teil ihrer Arbeit nach außen zu vergeben, weil der EDF den Einsatz externer Berater durch die Kommission restriktiver handhabt.<sup>43</sup>

Die Vergabe wesentlicher Elemente der Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung von Projekten nach außen hat zu einem Mangel an Kohärenz bei der Arbeit geführt und den Kompetenzerwerb in der Kommission erheblich behindert. Dies ist wohl kaum eine sinnvolle Politik, um eine kompetente Verwaltung im Entwicklungsbereich sicherzustellen.

- **Personalmangel im sozialen Bereich und bei der Armutsbekämpfung**

Die Kompetenz der Kommission in entwicklungspolitischen Fragen ist auf Einzelbereiche beschränkt. Besonders gravierende Auswirkungen hat der Personalmangel in den Bereichen, die sich mit sozialer Entwicklung befassen. Dies zu ändern hat sich als besonders schwierig erwiesen, denn die Kommission ist in ihrer

Einstellungspolitik nicht sehr flexibel: Einstellungen werden für die Kommission als Ganze vorgenommen. Einzelne DGs können nicht selbständig Personal einstellen. Fünf Jahre lang gab es keine einzige Stellenausschreibung.<sup>44</sup>

In den letzten Jahren hat sich die Situation leicht geändert. 1998 richtete die DG VIII eine Direktion für Strategien nachhaltiger Entwicklung ein, mit einem besonderen Schwerpunkt auf dem Thema Armutsbekämpfung. Dadurch wird die Politikfähigkeit der Kommission im Bereich sozialer Entwicklung gestärkt. Auch die Abteilung, die sich mit sozialer, menschlicher und kultureller Entwicklung sowie geschlechtsspezifischen Fragestellungen befaßt, ist vergrößert worden. Dies ist allerdings darauf zurückzuführen, daß Teile der Bereiche Gesundheit und Bildung in die Abteilung eingegliedert wurden. Und dennoch befaßt sich in der DG VIII noch immer nur eine Person mit Armutsbekämpfungsstrategien und eine weitere Person mit Fragen der Gender-Politik.<sup>45</sup> Darüber hinaus ist die Kommission davon abhängig, wieviel Personal ihr die Mitgliedsstaaten für diese Bereiche zur Verfügung stellen.

- **Auswirkungen auf die Qualität der Hilfe**

Der ernste Personalmangel bleibt ein Problem, solange die Mitgliedsstaaten die strikte Begrenzung der personellen Ausstattung beibehalten. Die Mitgliedsstaaten sind dagegen weiterhin der Auffassung, daß das Problem in der Verteilung des Personals innerhalb der Kommission liegt und eher eine Frage der Effizienz ist. Aber auch wenn es nicht einfach ist, die Verwaltungen verschiedener Hilfsprogramme zu vergleichen, ist bei der EG gemessen an der Höhe der Finanzmittel und dem Umfang des Entwicklungsprogramms im Vergleich zu anderen Hilfsorganisationen ein erheblicher Personalmangel festzustellen.

Wie aus einer Reihe von Untersuchungen hervorgeht, beeinträchtigen die begrenzte personelle Aus-

stattung und insbesondere der Personalmangel im sozialen Bereich unzweifelhaft die Qualität des europäischen Entwicklungsprogramms. Der Entwicklungsausschuß der OECD stellte dazu 1996 fest:

*„Hinzu kommt, daß es, von einem qualitativen Standpunkt aus betrachtet, für soziale Aspekte, Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit, Bevölkerungs- und Umweltfragen und allgemeiner formuliert sektorale oder übergreifende Themen einen Mangel an spezialisiertem Personal gibt.“<sup>46</sup>*

1997 stellte der Europäische Rechnungshof ernste Mängel bei der Verwaltung der Programme für alle Regionen fest und wies darauf hin, daß als Ergebnis der Arbeitsweise der Kommission bei den meisten Haushaltslinien 45% oder mehr der Zusagen erst im Dezember eines Jahres erfolgten.<sup>47</sup> Er fand heraus, daß 73% der Haushaltszusagen für Asien und Lateinamerika, mehr als 45% der Zusagen für die Mittelmeerländer sowie erhebliche Zusagen für die Nahrungsmittel- und humanitäre Hilfe im Dezember erfolgten. Der Rechnungshof kam zu dem Ergebnis, daß ein Teil des Problems darin bestand, daß die gewachsenen Zuwendungen an die Programme der Kommission nicht mit einer angemessenen Aufstockung des Personals einhergingen.

- **Überlastung durch die „Komitologie“**

Die Personalengpässe der Kommission werden noch verschärft durch die „Komitologie“, d.h. das Strukturgeflecht von Ausschüssen und die Verfahrensregeln, die bei der Umsetzung von EU-Recht angewendet werden. Während der größte Teil der Gesetzgebung der Gemeinschaft vorsieht, daß die Kommission als exekutiver Arm die Vorschriften der EG umsetzt, hat der Rat in den vergangenen Jahren die Befugnisse der Kommission einer wachsenden Überprüfung und Zustimmung durch Ausschüsse unterzogen, die sich aus Beamten der EU-Mitgliedsstaaten zusammenset-

42 Die Überwachung und Bewertung von PHARE- und TACIS-Projekten wird bereits nach außen vergeben. Die Ausschreibung für die Evaluierung der PHARE- und TACIS-Programme wurde gerade ausgelagert. Informationen der Kommission.

43 Montes, C., et al., Evaluation of European Union Aid managed by the Commission to African, Caribbean and Pacific countries, Synthesis Report, Investment Development Consultancy, November 1998, S. 46.

44 Offene Stellenausschreibungen wird es künftig wieder geben. Montes, C., 1998, a.a.O.

45 Hinzu kommt ein Assistent.

46 OECD, European Community, Development Cooperation Review Series, DAC, 1998, No. 30, S. 565.

47 Rechnungshof, Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1995 samt Antworten der Institutionen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 340, vol.39, 12. November 1996.

zen. Als Ergebnis der Ratsdiskussionen über die rechtliche Grundlage einer Reihe von Haushaltslinien (einschließlich humanitärer Hilfe und vieler Entwicklungsprogramme) wurden 1995 diese Ausschußstrukturen ausgeweitet und die Verfahren noch bürokratischer gestaltet. Als Antwort auf eine Initiative des Europaparlaments verfaßte die Kommission ein Dokument mit dem Titel „Haushalt 1995 – Komitologie“. In seinem Bericht dazu stellte der Europaabgeordnete Terry Wynn am 25. Juli 1995 fest:

*„Auf 1918 Seiten in den beiden Bänden und im Addendum werden die Aktivitäten von 424 Ausschüssen beschrieben, die 1994 insgesamt 4679 ‚Amtshandlungen‘ vorbereiteten – sei es in Form von Entscheidungen (199), Meinungen (4193) oder fehlenden Meinungen (287). Die Bereiche, zu denen diese Ausschüsse arbeiten, erstrecken sich über fast alle Bereiche des Haushalts der Gemeinschaft.[...] Die Aktivitäten dieser Ausschüsse kosteten 17,98 Mio. ECU oder im Durchschnitt etwa 3480 ECU pro ‚Amtshandlung‘ oder etwa 42 400 ECU pro Ausschuß.“*

Wie erwähnt wurden diese Verfahren seitdem noch ausgeweitet und werden immer strikter gehandhabt. Das bedeutet, daß in den bereits personell unterbesetzten Direktionen viel Zeit damit verbracht wird, diese teuren bürokratischen Ausschüsse zu bedienen.<sup>48</sup>

### 3.3 Die Reorganisation der Dienste der Kommission 1998

Mitte 1998 wurde innerhalb der Kommission eine tiefgreifende Reorganisation durchgeführt, um die eklatantesten Probleme des Entwicklungshilfemanagements anzugehen. Ein Gemeinsamer Dienst für die Außenbeziehungen der EU wurde eingerichtet. Er zielt darauf ab:

- die Verwaltung der Entwicklungshilfe zu vereinfachen,
- mehr Kohärenz zu schaffen,
- größere Transparenz bei der Projektdurchführung zu gewährleisten,

- die Hilfsprogramme der Gemeinschaft sichtbarer zu machen und vor Ort größere Präsenz zu zeigen sowie

- einen effizienteren Personaleinsatz zu ermöglichen.

Der Gemeinsame Dienst ist nach Regionen aufgebaut. Seine Aufgaben erstrecken sich von finanziellen Belangen, die mit der Durchführung und Überwachung der Programme, mit Ausschreibungen und vertraglichen Vereinbarungen zusammenhängen, bis hin zu Fragen der Evaluierung und Information. Die jeweiligen DGs behielten die Verantwortung für die Politik und die Planung. Der neue Dienst hat 640 Beschäftigte, die aus den DGs, die für auswärtige Beziehungen zuständig sind, abgeordnet wurden: 2% aus der DG I, 30% aus der DG IA, 34% aus der DG IB und 34% aus der DG VIII. Dadurch verbleiben in der DG VIII noch 408 Beschäftigte, in der DG IA 563 und in der DG IB 286.<sup>49</sup>

Im Rahmen der Einrichtung des Gemeinsamen Dienstes ist auch die DG VIII reorganisiert worden, um künftig zwei Hauptaufgaben zu übernehmen:

- die Außenbeziehungen der Gemeinschaft mit den AKP-Ländern zu pflegen,
- zur Formulierung und Umsetzung der gesamten EU-Entwicklungspolitik beizutragen.

Die Reorganisation der für die Außenbeziehungen zuständigen Generaldirektionen hat einige ungelöste Probleme aufgeworfen:

- Die Rolle und die Verantwortung der DG VIII bei der Koordinierung der Entwicklungspolitik mit anderen DGs und dem Gemeinsamen Dienst ist nicht klar. Die Doppelung der politischen Arbeit zwischen den DGs bleibt erhalten. Problematisch ist die Unterscheidung, wonach die DGs für die Politik zuständig sind und der Gemeinsame Dienst für die Durchführung, da er in der Praxis keinen Einfluß auf die Durchführung hat.
- Die Personalkapazität in den politischen Bereichen der Generaldi-

rektionen für auswärtige Beziehungen ist nicht erhöht worden.

Kurzfristig kann man daher von der Einrichtung des Gemeinsamen Dienstes keine bessere Qualität und effektivere Bereitstellung der Hilfe erwarten. Langfristig könnte der Gemeinsame Dienst nur dann zur Lösung der augenblicklichen Probleme beitragen, wenn er ausgeweitet würde und alle Generaldirektionen für auswärtige Beziehungen einbeziehen würde.

## 4. Schlußfolgerungen

Das Anwachsen der Hilfsprogramme hat zu einer Fragmentierung ihrer Verwaltung geführt. Während 1992 nur eine Generaldirektion zuständig war, sind inzwischen vier Generaldirektionen mit außenpolitischen Fragen befaßt. Zusätzlich wurde 1992 das Amt der Europäischen Gemeinschaft für Humanitäre Hilfe (ECHO) geschaffen, um die Reaktionsfähigkeit der EG in Katastrophenfällen zu verbessern. 1998 wurde der Gemeinsame Dienst für auswärtige Beziehungen (Joint Service for External Relations, SCE) eingerichtet, um die Durchführung entwicklungspolitischer Maßnahmen zu rationalisieren. Die politische und administrative Verteilung der Zuständigkeit für die auswärtigen Beziehungen auf verschiedene Generaldirektionen bis hin zu ECHO und dem SCE hat die Entwicklung konsistenter, integrierter Ansätze für die Hilfsprogramme verhindert. Die institutionelle Trennung zwischen der politischen und konzeptionellen Arbeit und der Durchführung der Entwicklungsprogramme hat zu einer weiteren Marginalisierung der politischen Dimension in der Entwicklungszusammenarbeit geführt.

Der Kommission sind zwar immer mehr Aufgaben in der Entwicklungshilfe übertragen worden und die Budgets sind gewachsen, die Ver-

48 EURO-CIDSE Newsbulletin, Februar 1996.

49 DG, internes Dokument.

waltungskapazitäten der Kommission sind jedoch nicht größer geworden. Die Personalausstattung der Kommission ist im Vergleich zu anderen Gebern sehr gering. Viel Personal wurde in den letzten Jahren von der DG VIII in andere Generaldirektionen versetzt, die zur Verwaltung neuer Hilfsprogramme eingerichtet wurden. Der Personalmangel bei der Kommission wird durch die „Komitologie“, d.h. die Struktur der Ausschüsse und ihre Verfahren, noch verschlimmert. Infolgedessen ist u.a. die Umsetzungsrate des Lomé-Abkommens drastisch gesunken.

Die Reorganisation 1998 und die Einrichtung des SCE tragen nicht dazu bei, die politische Gestaltungsfähigkeit der Kommission zu verbessern und die Rolle der Politikformulierung im Durchführungsprozeß zu klären. Ganz im Gegenteil hat die SCE das Problem der Zerstückelung der Entwicklungsarbeit in der Kommission nur noch vergrößert. Die SCE hat weitere Kapazitäten aus der DG VIII abgezogen, um damit die Handlungsfähigkeit anderer DGs zu verbessern, die ähnliche Kapazitätsprobleme haben.

Wenn die Qualität des europäischen Entwicklungsprogramms verbessert werden soll, sind eine wesentliche Erhöhung der personellen Kapazitäten, die Förderung der Kompetenz im sozialen Bereich und eine Integration der Generaldirektionen, die sich mit Nord-Süd-Beziehungen befassen, unabdingbar. ■

# III. FINANZIELLE PERSPEKTIVEN DER EUROPÄISCHEN NORD-SÜD-POLITIK

In diesem Kapitel werden eine Reihe von Fragen behandelt, die mit der Finanzierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der EG zusammenhängen.<sup>50</sup> Für die Finanzierung der Entwicklungsprogramme sind vor allem zwei Verfahren relevant: Erstens das jährliche Haushaltsverfahren, das für alle Programme gilt, die in den Gemeinschaftshaushalt fallen, und zweitens die mehrjährige Finanzplanung innerhalb des Europäischen Entwicklungsfonds (European Development Fund, EDF), der die finanzielle Basis des Lomé-Abkommens bildet.

## 1. Das Haushaltsverfahren

Der Haushalt der EG wird jährlich zwischen dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission ausgehandelt, die gemeinsam über den Haushalt entscheiden. Der Haushalt wird innerhalb eines allgemeinen mittelfristigen Finanzrahmens vereinbart, der „Finanzielle Perspektive“ genannt wird und der für einen Zeitraum von jeweils sieben Jahren vom Rat verabschiedet wird. Die Finanzielle Perspektive setzt Obergrenzen für die wichtigsten Einzelhaushaltspläne fest und bestimmt damit den Handlungsspielraum für die jährlichen Haushaltsberatungen.

Die letzte Finanzielle Perspektive wurde für die Jahre 1993-1999 beschlossen. Dabei zeigten sich bei den Haushaltsberatungen für das Jahr 1993 große Meinungsverschieden-

heiten zwischen dem Europäischen Rat und dem Parlament. So konnte der Rat nicht der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die frühere Sowjetunion, Mittel- und Osteuropa sowie für die Humanitäre Hilfe und die Strukturfonds zustimmen. Nach den Beschlüssen des Gipfels von Edinburgh im Dezember 1992 einigte man sich auf erhöhte Mittelzuweisungen an Lateinamerika, Asien und die Mittelmeerländer.<sup>51</sup> Zudem beschloß der Rat beim Gipfel in Cannes 1995 Mittelzusagen für die Zusammenarbeit mit den Mittelmeerländern sowie mit Mittel- und Osteuropa für den Zeitraum 1995-1999. Diese Vereinbarungen laufen 1999 aus. Im Rahmen der Verhandlungen über die Agenda 2000 muß eine völlig neue Finanzielle Perspektive für den Zeitraum 2000-2006 beschlossen werden.

Über den Europäischen Entwicklungsfonds für das Lomé-Abkommen wird alle fünf Jahre neu entschieden. Da die Verhandlungen über ein Lomé-Folgeabkommen bis zum 29. Februar 2000 abgeschlossen sein müssen, muß bis dahin auch die künftige Finanzierung des EDF geregelt sein. Der EDF wurde speziell für die Umsetzung des Lomé-Abkommens eingerichtet, seine Mittel werden aber nicht innerhalb der fünfjährigen Laufzeit des Abkommens verbraucht. Während das vierte Lomé-Abkommen derzeit ausläuft, werden noch immer frühere EDFs umgesetzt, weil die Mittel noch nicht erschöpft sind. Gleichzeitig muß nun

ein neuer EDF oder ein vergleichbarer Fonds für das Nachfolgeabkommen ausgehandelt werden.

Man muß an dieser Stelle betonen, daß die Beiträge zum EDF freiwillig erbracht werden und nicht in der mittelfristigen Budgetplanung der Finanziellen Perspektive enthalten sind. Bei ihnen besteht daher besonders die Gefahr, daß Kürzungen durch die Mitgliedsstaaten vorgenommen werden – und das, obwohl aus Mitteln des EDF gerade viele der ärmsten Länder (LDCs) unterstützt werden. In der Tat geschah genau dies bei den Verhandlungen zum 8. EDF, als nach monatelangem Gezerre der Gipfel von Cannes 1995 schließlich eine Formel beschloß, die eine reale Kürzung der Mittel bedeutete – trotz der drei neuen Beitragszahler Österreich, Finnland und Schweden. Vor allem Großbritannien kürzte seinen Beitrag und reduzierte seinen EDF-Anteil von 16 auf 12%. Dieses enttäuschende Ergebnis veranlaßte Kommissionsprä-

50 Einige Abschnitte oder Gedanken dieses Kapitels wurden bereits früher veröffentlicht in: Reisen, M. van, *The European Union and the ECDP*. In: *Reality of Aid 1996* (German and Randal, Hg.), Earthscan, 1996; Reisen, M. van, *European Union*. In: *Reality of Aid 1997-98* (German and Randal, Hg.), Earthscan, 1997; *Towards a poverty focus in EC development policy: A critical analysis on the Financial Perspective 2000-2006*, paper of European networks, Brüssel, Dezember 1998 (Reisen, M. van, Red.). Ich danke den Beamten der Europäischen Kommission und der Mitgliedsstaaten für ihre Kommentare und ihre Beiträge zu dem Kapitel.

51 European Parliament, Directorate General for Research, *Fact sheets on the European Parliament and the Activities of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

sident Jacques Santer zu dem bitteren Kommentar:

*„Was verwirklicht worden ist, ist die Aktualisierung des siebten EDF mit fünfzehn Mitgliedern, das heißt das Äquivalent dessen, was wir wahrscheinlich auch mit zwölf Mitgliedern erreicht hätten.“<sup>52</sup>*

Die nebenstehende Tabelle zeigt dies deutlich.

Die Verhandlungen bis zum Jahr 2000 sind daher für die Finanzierung der EG-Entwicklungszusammenarbeit im nächsten Jahrhundert von großer Bedeutung. In den folgenden Abschnitten werden nun detaillierter einige zentrale Aspekte des Haushalts und des EDF diskutiert. Darüber hinaus werden Argumente entwickelt, wie die EG-Entwicklungszusammenarbeit auf einen konsistenteren Ansatz zur Armutsbekämpfung ausgerichtet werden kann.

## 2. Struktur der europäischen Entwicklungsfinanzierung

Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) der EG besteht aus zwei verschiedenen Töpfen: den Haushaltlinien im EG-Haushalt und den Mitteln des EDF außerhalb des regulären Haushalts. Die beiden Teile des ODA-Haushalts werden nach völlig verschiedenen Bestimmungen verwaltet. Dies muß man bei jeder Analyse der EG-Entwicklungsfinanzierung berücksichtigen.

### 2.1 Die Struktur des Haushalts

Die Mittel für den EG-Haushalt kommen aus den eigenen Ressourcen der Gemeinschaft. Ursprünglich basierte der Haushalt der Gemeinschaft auf nationalen Beiträgen. 1970 wurde dies zugunsten eines Systems eigener Mittelerhebung geändert, das aus Zolleinnahmen, Landwirtschaftsabgaben auf Importe von außerhalb der EG sowie einem Anteil an den nationalen Mehrwertsteuereinnahmen besteht. 1988 wurde ein proportionaler

■ **Tabelle 1**

### Die Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten zum 7. und 8. EDF im Vergleich

	7. EDF (Mio. ECU)	8. EDF (Mio. ECU)
<b>GESAMT</b>	<b>10940</b>	<b>13307</b>
Belgien	433,22 (3,9%)	503 (3,78%)
Dänemark	226,46 (2,07%)	275 (2,07%)
Deutschland	2840,02 (25,96%)	3000 (22,54%)
Griechenland	133,47 (1,22%)	160 (1,20%)
Spanien	645,46 (5,90%)	750 (5,64%)
Frankreich	2666,08 (24,37%)	3120 (23,45%)
Irland	60,17 (0,55%)	80 (0,60%)
Italien	1417,82 (12,96%)	1610 (12,10%)
Luxemburg	20,79 (0,19%)	37 (0,28%)
Niederlande	609,36 (5,57%)	670 (5,03%)
Portugal	96,27 (0,88%)	125 (0,94%)
Großbritannien	1790,88 (16,37%)	1630 (12,25%)
Österreich	–	340 (2,56%)
Finnland	–	190 (1,43%)
Schweden	–	350 (2,63%)
Nicht vergebene Mittel aus früheren EDFs	–	150 (1,13%)
Nicht verbrauchte Mittel aus dem 7. EDF	–	142 (1,07%)
Erhöhung der Humanitären Hilfe aus dem Haushalt zugunsten der AKP-Staaten	–	160 (1,20%)
Umwandlung von Sonderkrediten in Zuschüsse	–	15 (0,11%)

Quelle: EURO-CIDSE Newsbulletin Juni 1995 auf der Basis offizieller Dokumente des Gipfels von Cannes

Anteil vom BSP der Mitgliedsstaaten hinzugefügt. Dies ist nun ein fester Bestandteil des Haushalts.

Der Schlüssel für die Beiträge der Mitgliedsstaaten ist das BSP der Mitgliedsstaaten geteilt durch das BSP der EG. Der deutsche Anteil am EG-BSP ist 25%, der von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien zusammen 75% (siehe Anhang). Jedes Jahr wird die Beitragsrate als BSP-Prozentanteil bestimmt, wobei die Obergrenze 1,27% des BSP ist. 10 Prozent der Beiträge der Mitgliedsstaaten werden als Erhebungskosten in den Mitgliedsstaaten zurückbehalten und werden nur in Anspruch genommen, wenn die Bewilligungen erschöpft sind. Die Haushaltshoheit liegt beim Europäischen Rat und dem Europaparlament. Die Mitgliedsstaaten können ihre Beiträ-

ge nicht zweckbestimmt vergeben. Grundsätzlich kann man daher nicht die Beiträge einzelner Mitgliedsstaaten bestimmten Einzelplänen oder Haushaltlinien zuordnen.

Übersteigen die Zahlungen der Mitgliedsstaaten die im Haushalt beschlossenen Ausgaben, können die nicht ausgegebenen Mittel nicht ins nächste Jahr übertragen werden. Die Tatsache, daß der Haushalt immer nur für ein Jahr gilt, ist eine Grundregel, und dementsprechend verbleiben nicht in Anspruch genommene Beitragszahlungen bei den Mitgliedsstaaten, die sie gemäß ihren eigenen Prioritäten verwenden können.

### 2.2 Die Struktur des EDF

Der EDF umfaßt etwa ein Drittel der gesamten ODA-Mittel der EG (aber

<sup>52</sup> EURO-CIDSE Newsbulletin Juni 1995 auf der Basis offizieller Dokumente des Gipfels von Cannes.

## ◆ Box 1

## Glossar des europäischen Haushaltsverfahrens

### Finanzielle Perspektive (beschlossen vom Europäischen Rat)

Mit ihr werden die Obergrenzen der Einzelpläne des Haushalts für eine bestimmte Zahl von Jahren festgelegt. Die Finanzielle Perspektive wird bei einem Gipfeltreffen des Rats verabschiedet und ist das Ergebnis politischer Verhandlungen, bei denen die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten eine dominierende Rolle spielen (s. Agenda 2000).

### Jahreshaushalt (verabschiedet vom Rat gemeinsam mit dem Europaparlament und der Kommission)

- **Verpflichtungsermächtigungen**

Diese beziffern die Mittelvergabe, die die Kommission in einem bestimmten Jahr für eine bestimmte Haushaltslinie tätigen kann.

- **Barmittelansätze**

Diese beziffern die maximalen Ausgaben, die im laufenden Haushaltsjahr möglich sind.

Verpflichtungsermächtigungen und Barmittelansätze sind nicht notwendigerweise identisch, da im Jahr X Mittel vergeben werden können, die teilweise erst im Jahr Y budgetrelevante Zahlungen nach sich ziehen.

### Umsetzung durch die Kommission

- **Tatsächliche Mittelzusagen**

- **Tatsächliche Ausgaben**

Die tatsächlichen Zusagen und Ausgaben können erheblich von den Haushaltsansätzen für Verpflichtungsermächtigungen und Barmitteln abweichen, und liegen naturgemäß immer darunter, da der Haushalt eine Obergrenze für Zusagen und Ausgaben eines bestimmten Jahres festsetzt.

1995 vorgenommen. Die Zwischenbilanz sah vor, daß die Finanzierung nationaler Programme künftig in zwei Tranchen beschlossen werden sollte. Die zweite Tranche wird nur freigegeben, wenn die Umsetzung des nationalen Programms während der ersten Tranche erfolgreich war. Die zweite 30%-Tranche für diese Programme ist daher nicht in der gleichen Weise zweckgebunden, wie dies in den vorhergehenden Abkommen der Fall war. Dadurch besteht die Möglichkeit, Gelder vom 8. EDF zu übertragen, was erstmals einen realen Rückgang an EDF-Beiträgen für den nachfolgenden EDF bedeutet. Die tatsächlichen Beiträge der Mitgliedsstaaten konnten auf diese Weise weiter reduziert werden.

Die Europäische Kommission hat außerdem vorgeschlagen, den Charakter des EDF zu verändern und ihn in ein „rollendes Programm“ umzuwandeln, das auf höheren allgemeinen Haushaltszuschüssen an die AKP-Staaten beruht. Sie schlägt außerdem vor, daß Gelder auf verschiedene Weise verteilt werden sollten, um die Kontinuität bei den Haushaltszuschüssen zu gewährleisten. Alle zwei Jahre würden neue Tranchen freigegeben, auf der Basis der Umsetzung der Fünfjahresprogramme. Nicht ausgegebene Mittel könnten in die neue Tranche übertragen werden. Damit wird im Prinzip Kontinuität und Verlässlichkeit sichergestellt. Ob dies aber in der Praxis

53 European Communities, *InfoFinance*. Diese Tabelle enthält keine regionale Bestimmung anderer Haushaltslinien, von denen einige relativ hoch sind, wie etwa Nahrungsmittelhilfe, Humanitäre Hilfe, NGOs, Südliches Afrika usw.

54 Dabei handelt es sich um Haushaltslinien, die keine spezifische regionale Bestimmung haben, z.B. Nahrungsmittelhilfe oder Humanitäre Hilfe.

55 The EU's development effort for the ACP countries in 1998 and perspectives for 1999, Rede von Philip Lowe, Generaldirektor DG VIII, vor dem Entwicklungshilfesausschuß des Europäischen Parlaments, 19. Januar 1999.

56 Dieser Anteil enthält nicht Hilfe aus anderen Haushaltslinien, sowohl für Entwicklungsländer als auch für osteuropäische Länder.

57 Europäische Kommission, Vorläufiger Allgemeiner Haushaltsentwurf der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1998, SEC(97)600, Mai 1997: 5. Schätzungen der Haushaltslinien auf der Basis der Vorjahre, die deutlich machen, daß etwa die Hälfte der Haushaltsbewilligungen ausgegeben wurde. Schätzungen für den EDF kommen von der Kommission. Die Mitgliedsstaaten können auf dieser Basis ihre Haushalte planen.

etwa die Hälfte der tatsächlichen Ausgaben). Der EDF arbeitet getrennt vom regulären EG-Haushalt und nach anderen Bestimmungen. Der Fünfjahresfonds bildet die Gesamtsumme der Mittel, die für die Umsetzung einer bestimmten Lomé-Konvention bestimmt sind, unabhängig davon, wie lange diese Umsetzung dauert. In der Regel dauerte es etwa 12-13 Jahre, bis die Mittel eines EDF vollständig umgesetzt sind. Die Mittel für den EDF stammen aus den freiwilligen Beiträgen der Mitgliedsstaaten. Für die Umsetzung ist die Kommission zuständig. Sie folgt denselben Haushaltskategorien wie der normale Haushalt: Verpflichtungsermächtigungen, Barmittelansätze und tatsächliche Zahlungen. Da jeder EDF als Teil eines bestimmten Lomé-

Abkommens vereinbart wird, muß seine Verwendung mit jeweils dem Abkommen in Einklang stehen, auf das er sich bezieht. Dies bedeutet, daß man stets parallele Umsetzungen für verschiedene EDFs mit unterschiedlichen Bestimmungen hat.

- **Übertragbarkeit von EDF 8**

Lomé III basierte, wie schon die vorherigen Lomé-Abkommen, auf dem Grundsatz, daß die EDF-Mittel gemäß den Vereinbarungen an AKP-Länder oder Regionen vergeben würden. Falls Mittel nicht gebraucht wurden oder gesperrt wurden, konnten die Gelder nicht für andere Zwecke verwendet werden. Für Lomé IV und IV b wurden diese Regeln gelockert. Die bedeutendste Änderung wurde in der Zwischenbilanz zu Lomé IV (*Mid-Term Review*)



## 4. Geringe Mittelausschöpfung

Die weitverbreitete Meinung besagt, daß die EG-Hilfe rasch angewachsen ist und daß dies auf Kosten der Programme der Mitgliedsstaaten geschah. In der Tat zeigt die Finanzielle Perspektive 1993-1999 eine Zunahme des jährlichen Einzelhaushalts für Maßnahmen außerhalb der EU von 4 Milliarden auf nahezu 7 Milliarden ECU. Auch die Tabelle 3 zeigt Zunahmen bei den Verpflichtungsermächtigungen für EG-Hilfe. Allerdings haben die tatsächlichen Auszahlungen in diesen Jahren dennoch nicht zugenommen.

Die Schlußfolgerungen aus der Tabelle 3 sind verblüffend. Erstens ist die Mittelausschöpfung des EDF verglichen mit der Ausschöpfung anderer EG-Haushaltslinien vergleichsweise positiv. Zweitens war die Mittelausschöpfung 1996 am geringsten, als fast 4,6 Milliarden ECU nicht ausgegeben wurden. Dies liegt teilweise an der Erarbeitung der Nationalen Indikativprogramme, die 1996 stattfand (und natürlich ist die Mittelauszahlung während Planungsphasen immer niedriger), aber auch an der langsamen Ratifizierung von Lomé IV b durch die Mitgliedsstaaten. Schließlich betragen die gesamten nicht ausgegebenen Entwicklungshilfemittel von 1993 bis 1999 voraussichtlich 25 Milliarden ECU, wenn man davon ausgeht, daß sich die Trends der ersten Hälfte der 90er Jahre fortsetzen.

Obwohl die Mittel zum EG-Entwicklungshaushalt und zum EDF in der Regel aus den Entwicklungshilfeetats der Mitgliedsstaaten kommen, werden sie doch in den meisten Ländern nicht dorthin zurückgeführt. Das ist insbesondere der Fall für die nicht ausgeschöpften Mittel des Haushalts. Die Beiträge zum EG-Haushalt sind nicht zweckgebunden, und die nicht ausgegebenen Mittel können von den Finanzministerien anderweitig verwendet werden. Das heißt also, daß die nicht vollständige Ausschöpfung des Haushalts die Entwicklungsleistungen der EG und ih-

rer Mitgliedsstaaten reduziert. Die Europäische Kommission hat dieses Problem erkannt.<sup>58</sup>

### 4.1 Zusagen und Auszahlungen des EDF

Der EDF ist zwar ein fester Fonds für die Umsetzung des jeweiligen Lomé-Abkommens, die finanziellen Mittel bleiben jedoch solange in den Mitgliedsstaaten, bis sie benötigt werden. Die EDF-Mittel werden erst in dem Jahr von den Mitgliedsstaaten abgerufen, in dem die Auszahlungen vorgenommen werden. Die Beiträge der Mitgliedsstaaten werden nach einer bestimmten Formel aufgeteilt. Jedes Jahr wird geschätzt, wieviel Auszahlungen die Kommission im laufenden Jahr vornehmen wird. Viermal jährlich sind die Mitgliedsstaaten dann aufgefordert, ihren Anteil an den EDF-Beiträgen zu bezahlen.

Die Auszahlungen des EDF sind sehr niedrig. Zwar wurde die Höhe des 8. EDF, der das Lomé IV b-Abkommen (1995-2000) finanziert, im Juni 1995 mit 14,625 Milliarden ECU festgesetzt. Die Beiträge der Mitgliedsstaaten werden aber erst dann angefordert, wenn der 7. EDF ausgeschöpft ist. In einem Kommissionsbericht über die Umsetzung der EDFs Ende 1995 wurde vorhergesagt, daß die Beiträge für den 8. EDF nicht vor dem Jahr 2001 angefordert werden. Bei der gegenwärtigen Auszahlungsrate und angesichts des langsamen Ratifizierungsprozesses von Lomé IV b durch die Mitgliedsstaaten schätzt die Kommission, daß sie nicht vor dem Jahr 2002 EDF-8-Mittel anfordern kann.<sup>59</sup>

Die langsame Auszahlungsrate des EDF hat eine Reihe von Konsequenzen. Der EDF wird normalerweise nur als Gesamtsumme für den Zeitraum von fünf Jahren dargestellt. Diese Gesamtsumme ist aber angesichts der tatsächlich viel langsameren Auszahlungen und der real viel geringeren Beiträge der Mitgliedsstaaten eine Illusion.

Die Mitgliedsstaaten legen ihre Beiträge in ihren jährlichen Entwicklungshilfebudgets fest. Da die Vor-

ausagen der Beiträge der Mitgliedsstaaten durch die Kommission regelmäßig höher ausfallen als die tatsächlichen Mittelanforderungen, werden die vorgesehenen Mittel der Mitgliedsstaaten für diese Beiträge regelmäßig nicht oder nicht vollständig verwendet. Angesichts der Tatsache, daß die meisten Haushalte der Mitgliedsstaaten für ein Jahr beschlossen werden, verfallen die Mittel, die im jeweiligen Jahr im Haushalt veranschlagt, aber nicht in diesem Jahr ausgegeben werden. Sie erscheinen auch nicht wieder im Haushalt des folgenden Jahres. Als Ergebnis werden jedes Jahr Mittel, die für den EDF bewilligt wurden, nicht für Entwicklungshilfe ausgegeben, sondern verschwinden statt dessen im Finanzministerium. Mit anderen Worten: die Zusagen für die Finanzierung des EDF stehen nur auf dem Papier und haben nichts mit den realen Auszahlungen zu tun.

Würde das bewilligte Geld statt dessen auf ein verzinsliches Konto überwiesen, das für AKP-Zwecke verwendet würde, würde nicht nur das bewilligte Geld die Länder erreichen, für die es bestimmt ist. Auch der auflaufende Zins könnte für Entwicklungszwecke verwendet werden, etwa für Nothilfemaßnahmen, die Unterstützung von Flüchtlingen oder den Schuldenerlaß. Unter den gegenwärtigen Bedingungen werden die von den Mitgliedsstaaten bewilligten EDF-Mittel von der Kommission nicht in voller Höhe angefordert und kommen nie in den Entwicklungsländern an, obwohl sie für sie bestimmt sind.

Dies führt zu der Schlußfolgerung, daß es besser wäre, wenn die Auszahlungen des EDF auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt würden, um sicherzustellen, daß sie

58 Rede von Philip Lowe, Generaldirektor DG VIII, vor dem Entwicklungshilfesausschuß des Europäischen Parlaments, 19. Januar 1999. Dieses Problem wurde auch vom dänischen Entwicklungsminister in den dänischen Fernsehnachrichten angesprochen (27.1.1999, 21:00 Uhr).

59 European Commission, Financial Cooperation under the Lomé Conventions, Review of the Aid at the end of 1995, DE 88, September 1996, S.12.

schneller erfolgen. Dies wäre allerdings nur sinnvoll, wenn die Qualität der Hilfe sichergestellt ist. Zusätzlich sollte man überlegen, daß nicht ausgegebene Mittel für Maßnahmen verwendet werden, bei denen schnelle Auszahlungen möglich sind, wie etwa für den HIPC-Fonds zum Schuldenerlaß.

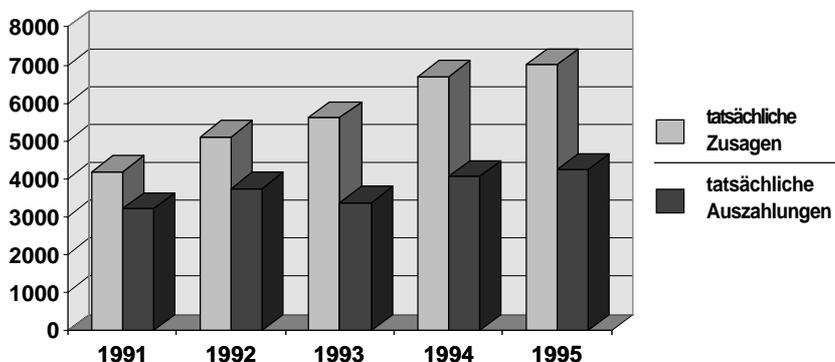
#### 4.2 Die Lücke zwischen Zusagen und Auszahlungen im regulären EG-Haushalt

Definitionsgemäß ist die Höhe der tatsächlichen Zusagen und Zahlungen kleiner als die im Haushalt bewilligten Mittel. Zudem erstreckt sich die Finanzierung entwicklungspolitischer Maßnahmen normalerweise über mehrere Jahre. Bei jeder gegebenen Zusage werden etwa 25% im selben Jahr ausgezahlt, 25% im folgenden Jahr, 15% im darauffolgenden Jahr usw. Das bedeutet, daß die Höhe der Zusagen immer über der der tatsächlichen Auszahlungen liegt, solange die Verpflichtungsermächtigungen kontinuierlich wachsen. Je höher die Wachstumsrate der Zusagen, desto größer wird diese Lücke. Die folgenden Grafiken zeigen diese Entwicklung für den Zeitraum 1991-1995.

Die gesamten Verpflichtungsermächtigungen für Haushaltslinien, die Maßnahmen außerhalb der EU betreffen, betragen 1995 5012 Mio. ECU, die tatsächlichen Zusagen betragen 3677 Mio. ECU und die tatsächlichen Auszahlungen beliefen sich auf 2352 Mio. ECU. Die Grafiken zeigen, daß über einen längeren Zeitraum die tatsächlichen Auszahlungen weit unter den Zusagen lagen. Zusätzlich sank die Umsetzungsquote der bewilligten Zahlungen auf 80% im Jahr 1995 und 84% 1996, so daß eine weitere Lücke in Höhe von 786 Mio. ECU bzw. 745 Mio. ECU entstand. Schließlich sanken ab 1997 die Bewilligungen im

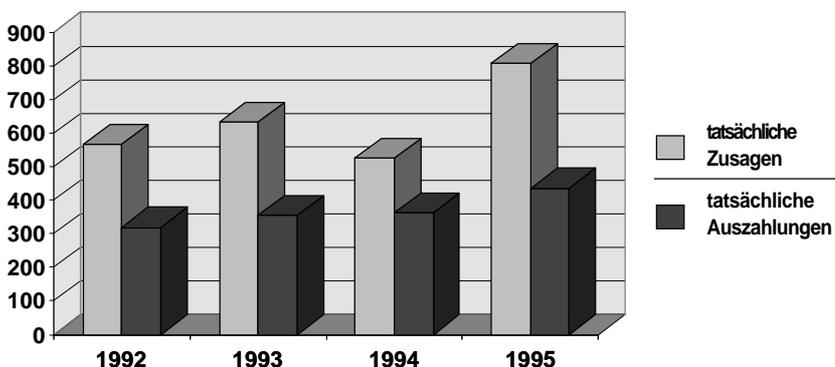
● **Grafik 4**

#### Finanzielle Profile für den EG-Haushalt, den EDF und die Europäische Investitionsbank – ODA und andere öffentliche Beiträge, 1991 bis 1995 (in Mio. ECU)<sup>60</sup>



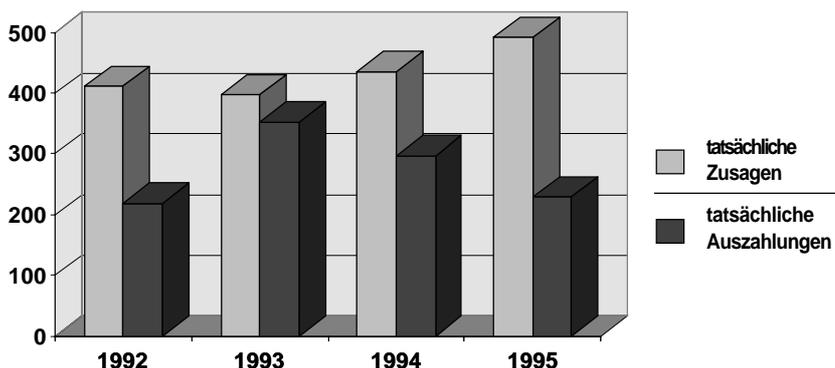
● **Grafik 5**

#### Finanzielle Profile für die Kooperation mit Asien und Lateinamerika, 1992 bis 1995 (in Mio. ECU)<sup>61</sup>



● **Grafik 6**

#### Finanzielle Profile für die Kooperation mit den Mittelmeerländern (MED), 1992 bis 1995 in Mio. ECU<sup>62</sup>



60 Kommission, Mai 1997, unveröffentlicht.

61 Kommission, Mai 1997, unveröffentlicht.

62 Kommission, Mai 1997, unveröffentlicht.

■ **Tabelle 4**

### Allgemeiner Haushalt: Ausgaben unter dem Titel für Externe Politikbereiche in Millionen ECU, heutige Preise (ausgenommen 1999, Preise von 1998)

Jahr	Obergrenzen Finanzielle Perspektiven (VE)		Haushalt (VE)		Umsetzung gesamt	Haushalt (BA) gesamt	Umsetzung (BA) gesamt
		Reserve		Reserve			
1993	4120	209	4115	209	4276	2998	2580
1994	4311	212	4297	212	4483	3399	3061
1995	4895	323	4873	323	5061	4198	3412
1996	5264	326	5261	326	5524	4618	3873
1997	5622	329	5601	329	–	4827	–
1998	6201	338	5624	338	–	4886	–
1999	6703	338	–	–	–	–	–

VE: Verpflichtungsermächtigungen • BA: Baransätze • Umsetzung: tatsächliche Mittelverwendung

Haushalt gegenüber der von der Finanziellen Perspektive gesetzten Obergrenze.

All das sind Belege dafür, wie illusionär die These vom Wachstum der finanziellen Ressourcen ist, die für Maßnahmen außerhalb der EU für die und von der EG bereitgestellt werden. Immer größere Prozentsätze nicht ausgegebener Mittel fließen in die Mitgliedsstaaten zurück. Irgendwann werden die Zahlungen zwar erfolgen, da die Zusagen ja gemacht wurden. Der Punkt ist jedoch, daß jedes Jahr Mittel von der EG an die Finanzministerien der Mitgliedsstaaten zurückgegeben werden, die für Entwicklungszusammenarbeit bewilligt wurden und dann aber nicht wieder in den Entwicklungshaushalten landen. Dies schmälert die jährlichen Entwicklungshilfeleistungen der Mitgliedsstaaten erheblich.

Die Tabelle 4 zeigt den engen Zusammenhang zwischen dem Gemeinschaftshaushalt und den Kapazitäten der Kommission, ihn tatsächlich umzusetzen. Bei der Erstellung ihrer Haushaltsentwürfe für den Rat und das Europaparlament berücksichtigt die Kommission u.a. folgenden Aspekte:

- Die vom Rat festgesetzte Höhe der Mittel für bestimmte Haushaltslinien;
- Die Möglichkeiten der tatsächlichen Umsetzung aufgrund bisheriger Erfahrungen und der Aufnahmefähigkeit der Empfängerländer;
- Die Einschätzung der Zahlungen, die für die Erfüllung der Zusagen erforderlich sind.<sup>63</sup>

Die Kommission räumt offen ein, daß Haushaltsentscheidungen an die personellen und administrativen Ressourcen zur Umsetzung des Haushalts gekoppelt werden müssen.<sup>64</sup>

Das Europaparlament hat dieses Problem erkannt und seit vielen Jahren mehr Personal für die Kommission gefordert. Trotz der Hilferufe der Kommission und des Parlaments hat der Rat solche Personalaufstockungen nie genehmigt – trotz der zunehmenden Verantwortung und der wachsenden Mittel, die die Kommission zu verwalten hat.<sup>65</sup>

#### 4.3 Die Illusion vom Wachstum des EG-Entwicklungsprogramms

Entgegen verbreiteter Annahmen ist das EG-Entwicklungsprogramm ge-

messen an seinen tatsächlichen Auszahlungen in den letzten Jahrzehnten nicht dramatisch angewachsen. Der Anteil der bilateralen ODA blieb innerhalb der nationalen Entwicklungshilfebudgets in den letzten zehn Jahren etwa auf gleicher Höhe, die Aufteilung von bi- und multilateraler ODA hat sich innerhalb der Länder kaum geändert. Die Anteile unterscheiden sich aber zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten erheblich. Dies spiegelt die großen Unterschiede in den entwicklungspolitischen Prioritäten der Mitgliedsstaaten wider.

Die Tabelle 5 zeigt, daß Dänemark, Schweden und bis zu einem gewissen Grad auch die Niederlande und Frankreich im Verhältnis zu ihren bilateralen Programmen relativ geringe Beiträge zum EG-Programm leisten. Interessanterweise sind diese Länder zugleich die vier mit den höchsten Entwicklungshilfeleistungen in der EU, gemessen als Anteil am BSP. Großbritannien leistet im Verhältnis zu seiner bilateralen ODA

63 Brief der Europäischen Kommission an Eurostep, XIX/02/JPB D 12003 (99).

64 Ebd.

65 Vgl. Eurocidse, Submission to the Commission on the rules and guidelines of the co-financing budget line.

einen erheblichen Beitrag an die EG. Dies ist bereits seit 1983/84 der Fall und hat in den darauffolgenden 10 Jahren sogar infolge erheblicher Kürzungen der britischen Entwicklungshilfe noch zugenommen. Deutschlands EG-Beitrag ist im Verhältnis zur bilateralen Entwicklungsfinanzierung gestiegen, wobei 1997 die bilaterale Hilfe jedoch erheblich reduziert wurde.

## 5. Eingliederung des EDF in den regulären EG-Haushalt

Die fehlende Kontrolle des Europaparlaments über den EDF ist eine wichtige politische Frage mit einer langen Geschichte, die nie gelöst wurde. Bereits 1973 forderte das Parlament zum ersten Mal, daß der EDF budgetiert, d.h. in den Haushalt der Europäischen Gemeinschaft eingegliedert werden sollte.<sup>66</sup> Die Kommission schlug mit Unterstützung des Parlaments ein Budgetierungsverfahren vor, das der Rat jedoch nicht akzeptierte. Seitdem gliederte die Kommission den EDF in seine Haushaltsentwürfe mit ein, und seit 1977 hat auch das Parlament den EDF in den jährlichen Haushalt eingefügt, um einen Überblick über alle Maßnahmen außerhalb der EU zu behalten. Eine Kontrollgewalt besitzt das Parlament aber nach wie vor nicht. Eine Budgetierung des EDF, wie sie immer wieder vorgeschlagen wird, würde bedeuten, daß die Beiträge der Mitgliedsstaaten an den EDF durch eigene Mittel der Gemeinschaft ersetzt würden.<sup>67</sup>

Für die Mitgliedsstaaten ist die Verankerung des EDF außerhalb der Haushaltshoheit des Europaparlaments vorteilhaft, da ihnen dies bedeutend mehr Kontrolle sowohl über die Höhe der EDF-Mittel als auch

■ **Tabelle 5**

### Prozentsatz der EG-Beiträge der Mitgliedsstaaten\* im Verhältnis zum bilateralen Anteil ihres Entwicklungsbudgets

	1983/4	Durchschnitt 91-94	1997
Belgien	28	37	43
Dänemark	12	11	9
Deutschland	21	28	36
Finnland	–	–	24
Frankreich	14	14	18
Griechenland**	–	–	–
Großbritannien	35	43	36
Irland	100	83	33
Italien	35	30	135
Luxemburg	–	33	21
Niederlande	12	15	12
Österreich	–	–	31
Portugal	–	25	37
Schweden	–	–	8
Spanien	–	36	42
EU-Mitgliedsstaaten insgesamt	20	24	27

\* EDF + Haushalt der EG-Entwicklungshilfe (ODA) auf der Basis von OECD-Zahlen

\*\* Die Zahlen, die der Autorin für Griechenland vorlagen, waren nicht detailliert genug, um sie in die Berechnung einfließen zu lassen. Griechenland ist daher nicht in die Berechnung des EU-Durchschnitts einbezogen.

Anmerkung: 1983/84 wird nicht auf der Basis der Durchschnittswerte berechnet.

über ihre Verwendung gibt. Zusätzlich ist dieses Arrangement für die Mitgliedsstaaten auch finanziell interessant, da die EDF-Mittel von den Mitgliedsstaaten erst dann abgerufen werden, wenn sie tatsächlich ausgegeben werden. Im Maastricht-Vertrag (Schlußakte) wurde daher vereinbart, daß der EDF weiterhin durch nationale Beiträge finanziert wird.<sup>68</sup>

Der Maastricht-Vertrag lieferte aber auch die Rechtsgrundlage für die EG-Entwicklungspolitik und definierte als eines der Hauptziele die Bekämpfung der Armut. Aus diesem Grund müßte die Unterstützung der ärmsten und anfälligsten Länder im Mittelpunkt europäischer Entwicklungspolitik stehen. Da 41 der 50 LDCs Mitglieder der AKP-Gruppe

sind, liefert der EDF den größten Teil der Mittel, die innerhalb der europäischen Entwicklungspolitik für die ärmsten und anfälligsten Länder zur Verfügung stehen.

Aber bereits bei den Verhandlungen zum 8. EDF hat sich gezeigt, daß die Finanzausstattung des EDF in Konkurrenz zu den Mitteln stand, die für die Entwicklungshilfe der EG im Rahmen der Finanziellen Perspektive 1993-1999 vorgesehen waren. Dies sollte eigentlich nicht der Fall sein, Der EDF sollte daher in die Finanzielle Perspektive und die jährlichen Haushaltsberatungen integriert werden. Dies wäre ein logischer Schritt zur Umsetzung eines umfassenden Entwicklungsprogramms in Übereinstimmung mit den Zielen des Maastricht-Vertrags.

66 Resolution EP, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr.C14, 27.März 1973, S.25-6.

67 Commission des Communautés Européennes, Rapport sur les Possibilités et les Modalités de Budgetisation du Fonds Européen de Développement, SEC (94) 640 final.

68 Rat der Europäischen Gemeinschaften, „Erklärung über den Europäischen Entwicklungsfonds, Schlußakte“, Vertrag über die Europäische Union, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1992, S.224.

■ **Tabelle 6**

### Finanzielle Perspektive 2000-2006, Verpflichtungsermächtigungen (absolute Zahlen), Preise von 1999, in Mrd. Euro<sup>69</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Landwirtschaft	41	43	44	44	43	42	42
2. Strukturpolitische Maßnahmen	32	32	31	31	30	30	30
3. Interne Politikbereiche	5,9	6	6	6	6	6	6
4. Externe Politikbereiche	4,5	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
5. Verwaltung	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1
7. Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Mittel für Verpflichtungen (gesamt)	92	93,4	93,8	93	91,5	90,8	90,3
Obergrenze der Mittel für Zahlungen	89,6	91,1	98,3	101,5	100,6	101,4	103,5

## 6. Die Finanzielle Perspektive 2000-2006

Die Finanzielle Perspektive für die Jahre 2000 bis 2006 basiert auf der Prämisse, daß die EU-Osterweiterung keine Änderung der Eigenmittel-Obergrenze von 1,27 Prozent des BSP erforderlich macht.<sup>70</sup> Tabelle 6 zeigt die Finanzielle Perspektive, wie sie beim außerordentlichen EU-Gipfel im März 1999 in Berlin beschlossen wurde. Die Rubrik 6 ist nicht enthalten. Sie umfaßt die Reserven, darunter die Reserve für humanitäre Hilfe, für die jährlich 200 Mio. Euro veranschlagt wurden. Die Tabelle zeigt auch, daß die Mittel für die Landwirtschaft weiterhin die Hälfte des EU-Haushalts absorbieren und bis zum Jahr 2004 nicht sinken werden. Die Mittel für die Externen Politikbereiche sanken um ein Drittel gegenüber der vorherigen Perspektive. Dies hat seinen Grund u.a. in der Tatsache, daß die Hilfen zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt, die auch das PHARE-Programm einschließt, nun in einer eigenständigen Rubrik 7 erfaßt wird.

Die Kontroversen über die Finanzielle Perspektive hängen auch mit den

Differenzen zwischen den Beiträgen der Mitgliedsstaaten an den EG-Haushalt und ihren Nettorückflüssen zusammen. Während manche Länder Nettozahler sind, sind andere Nettoempfänger von EG-Mitteln. Das Hauptproblem ist, daß die Unterschiede zwischen den größten Ländern, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in den Nettzahlungen beträchtlich sind, wobei Deutschland der mit Abstand größte Nettozahler ist. 1995 zahlte Deutschland netto 23 Milliarden DM ein (11,8 Milliarden Euro), während Frankreich netto nur 1,2 Milliarden DM netto zahlte. Großbritannien zahlte 7,6 Milliarden DM und Italien ganze 400 Millionen DM. Um diese Ungleichgewichte zu beseitigen, wären Veränderungen in der GAP notwendig, die nur schwer durchsetzbar sind.

### 6.1 Ergebniskontrolle der EG-Entwicklungspolitik

#### • Einhaltung des 0,7%-Ziels für Entwicklungshilfe der EU

1993 traf der Entwicklungshilfesausschuß (Development Assistance Committee, DAC) der OECD die Unterscheidung zwischen Entwick-

lungsländern (Kategorie I) und anderen Ländern, die Hilfe erhalten (Kategorie II). Alle Geber, einschließlich der Europäischen Gemeinschaft, einigten sich darauf, daß das international anerkannte Ziel, 0,7% des BSP für Entwicklungshilfe bereitzustellen, nur auf die Kategorie der Entwicklungsländer bezogen werden sollte. Hilfe an andere Länder unter Kategorie II sollte aus anderen Haushaltsposten kommen. Diese zusätzlichen Mittel wurden Öffentliche Hilfe (Official Assistance, OA) genannt.<sup>71</sup> Da die Finanzielle Perspektive 1993-1999 bereits beschlossen war, machte sie noch keinen Unterschied zwischen den beiden Hilfskategorien. Allerdings sollte die neue

<sup>69</sup> Nach: Europäischer Rat Berlin – Schlußfolgerungen des Vorsitzes. Press release 25. 3. 1999, Press Nr SN 100.

<sup>70</sup> Die Eigenmittel-Obergrenze wurde auf 1,27% des EU-BSP festgelegt, um das Wachstum der Mittel und Steuern zu begrenzen, die direkt an die Kommission gehen. Die Finanziellen Perspektiven gehen von der Annahme einer Wirtschaftswachstumsrate des BSP von 2,5% jährlich und einem BIP-Deflator von 2% jährlich aus. Für die Beitrittsländer wurde eine Wachstumsrate von 4% angenommen – was für die Finanziellen Perspektiven nach dem Beitritt relevant ist. Die Finanziellen Perspektiven werden auf der Grundlage konstanter Preise von 1999 errechnet.

<sup>71</sup> Die DAC-Definition von ODA und OA schließt Entwicklungshilfe und Humanitäre Hilfe ein.

Finanzielle Perspektive die unterschiedlichen Kategorien von Hilfspempfängern berücksichtigen und dementsprechend zwischen Bewilligungen für Länder der DAC-Kategorien I und II unterscheiden.

Da die EU kein souveräner Staat ist, sondern eine zwischenstaatliche Einrichtung, wird die Einhaltung des 0,7%-Ziels auf der Ebene der Mitgliedsstaaten überprüft, die alle Einzelmitglieder des DAC sind. Das 0,7%-Ziel bezieht sich nicht direkt auf die EU als solche, die eher als eine der Durchführungsstrukturen für die Mitgliedsstaaten betrachtet wird, genauso wie bilaterale Hilfe oder Beiträge für andere multilaterale Einrichtungen. Daher laufen die Beiträge der Mitgliedsstaaten zur EG als multilaterale Beiträge in den finanziellen Analysen der ODA.

Um eine adäquate Überprüfung der Beiträge der Mitgliedsstaaten an die Länder der DAC-Kategorien I und II sicherzustellen, und um festzustellen, wann die Mitgliedsstaaten das 0,7%-Ziel erreichen, sollte eine Trennung der beiden Kategorien in der Finanziellen Perspektive und dem EG-Haushalt vorgenommen werden. Dadurch wird der reale Beitrag der EU-Mitgliedsstaaten an die Entwicklungsländer durch das EG-Programm genauer erfaßt werden, als dies bisher der Fall ist.

**• Überprüfung der Beiträge an die LDCs**

1990 betonte die internationale Gemeinschaft die Bedeutung der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) als Hauptempfängerländer von Entwicklungshilfe. Ein Aktionsprogramm für LDCs wurde angenommen, das auch eine Zielgröße vorsah, wonach 0,15% des BSP als Entwicklungshilfe für LDCs bereitgestellt werden sollte. Alle EU-Mitgliedsstaaten stimmten diesem Aktionsprogramm zu. Es sah außerdem vor, daß diejenigen Geberländer, die bereits mehr als 0,2% ihres BSP als Entwicklungshilfe für LDCs bereitstellen, dies auch weiterhin tun sollten und ihre Bemühungen sogar noch steigern sollten. Um den

**■ Tabelle 7**

**Kategorien der EG-Entwicklungsfinanzierung**

Finanzrahmen	Länder der DAC-Kategorie I		Länder der DAC-Kategorie II
	LDCs	Nicht-LDCs	
EDF			
ALA			
MEDA			
PHARE			
TACIS			
ECHO			
Haushaltlinien			
Andere			

Schwerpunkt der Armutsbekämpfung im EG-Entwicklungsprogramm noch stärker zu fördern, sollte der Haushalt zwischen LDCs und anderen Entwicklungsländern unterscheiden. Der Einzelplan für die Externen Politikbereiche innerhalb der Finanziellen Perspektive sollte den grundsätzlichen Rahmen dafür bilden.

**• Erhöhte Rechenschaftspflicht und Transparenz**

Um festzustellen, in welcher Weise das EG-Programm zur Umsetzung international vereinbarter Ziele der Mitgliedsstaaten beiträgt, müssen die Bilanzierungsverfahren für das EG-Programm in Einklang mit den international vereinbarten Kategorien gebracht werden. Der Entwicklungshilfeausschuß der OECD hat eine Zusammenstellung von Bilanzierungsverfahren und -konzepten entwickelt, die dazu beitragen, die Hilfsprogramme transparenter zu machen. Sie kann auch zur Klärung beitragen, inwieweit das EG-Programm komplementär zu den Entwicklungsprogrammen der Mitgliedsstaaten ist. Im Ergebnis wird dies die Transparenz des EU-Programms insgesamt erhöhen.

Die Finanziellen Perspektiven sollten klar zwischen den Bewilligungen für Länder der DAC-Kategorien I und II unterscheiden. Innerhalb der Kategorie I müssen LDCs von anderen Entwicklungsländern unterschieden werden (vgl. Tabelle 7). Dies

erfordert gleichzeitig, daß der EDF als Teil des gesamten Einzelhaushalts für die Externen Politikbereiche betrachtet wird.

Die Finanziellen Perspektiven sollten insgesamt zwischen drei Bereichen externer Politik unterscheiden:

- Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA), einschließlich humanitärer Hilfe, an Länder der DAC-Kategorie I
- Öffentliche Hilfe (OA) an Länder der DAC-Kategorie II sowie
- sonstige auswärtige Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Es versteht sich von selbst, daß nur diejenigen Mittel, die an die Kategorie I vergeben werden, als Entwicklungshilfe gerechnet werden können und als Bestandteil des 0,7%-Ziels angesehen werden können. Unterstützungen für andere Länder müssen aus anderen Töpfen kommen, ebenso andere Maßnahmen im Rahmen der GASP.

**6.2 Finanzierung humanitärer Hilfe**

Im Haushalt und dem EDF muß eine klare Unterscheidung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe getroffen werden, da sie auf unterschiedlichen Grundlagen arbeiten und in unterschiedlichen Situationen zur Anwendung kommen. Gegenwärtig kommt der Etat für humanitäre Hilfe und

Nothilfe aus einer großen Zahl von Haushaltslinien, die für verschiedene Regionen bestimmt sind. Dies macht den Haushalt unnötig kompliziert und intransparent, insbesondere da die Kriterien für humanitäre Hilfe keine geographischen sein sollten. Zudem sind Nahrungsmittelhilfe, Rehabilitation und Flüchtlingshilfe ebenfalls humanitäre Maßnahmen, die in einen Zusammenhang mit humanitärer Hilfe gebracht werden sollten. Der Haushalt und der EDF müssen Mittel für humanitäre Hilfe, die nicht an eine Region gebunden sind, sondern jeweils „von Krise zu Krise“ vergeben werden, getrennt ausweisen. Dabei sollte etwas Flexibilität eingeräumt werden um sicherzustellen, daß humanitäre Hilfe auf vernünftige Weise mit Rehabilitation und Entwicklung verbunden werden kann.

- **Der Reservetitel für humanitäre Hilfe**

Als das Europäische Amt für Humanitäre Hilfe 1992 gegründet wurde, wurde auch ein hoher Reservetitel für humanitäre Hilfe im Haushalt eingerichtet. Diese Reserve wurde jedes Jahr in Anspruch genommen und wurde im Prinzip als Teil des Gesamthaushalts verwendet. Die Haushaltshoheit gestattete dies, und akzeptierte damit implizit, daß die humanitäre Hilfsreserve strukturell für humanitäre Hilfe erforderlich ist. Im Interesse der Effizienz und Transparenz wäre es daher sinnvoll, wenn diese Reserve in den allgemeinen Haushalt für humanitäre Hilfe eingegliedert würde. Das sollte sich auch in der Finanziellen Perspektive widerspiegeln. Ein Reservetitel sollte für besondere Umstände eingerichtet werden, sollte dann aber aus dem jährlichen Haushaltsplanungsprozeß von ECHO herausgenommen werden und nicht auf struktureller Basis in Anspruch genommen werden.

## 7. Schlußfolgerungen

Der Wettlauf um Ressourcen zwischen dem EG-Haushalt und dem

EDF erschwert eine kohärente EG-Entwicklungspolitik mit dem Ziel der Armutsbekämpfung. Da die AKP-Länder 41 der 50 LDCs ausmachen, aber auch wegen der Transparenz und Kontrollmöglichkeiten durch das Europaparlament, sollte der EDF in die Finanzielle Perspektive und das jährliche Budgetierungsverfahren eingegliedert werden, um so eine kohärente armutsorientierte Entwicklungspolitik sicherzustellen. Dies würde auch die Konkurrenz um Finanzmittel zwischen dem EDF und dem EG-Haushalt verringern.

In den letzten sieben Jahren wurden die Mittel für die LDCs graduell verringert, hauptsächlich aufgrund mangelnder Kapazitäten in der Kommission und erhöhter Programme für Osteuropa und die Mittelmeerländer. Gleichzeitig hat die Arbeitsfähigkeit der DG VIII, die für die LDCs zuständig ist, dramatisch abgenommen.

Dies hat zu zunehmenden Minderbewilligungen und unvollständigen Haushaltsausschöpfungen geführt. Aufgrund des enormen Ungleichgewichts zwischen Bewilligungen und tatsächlichen Auszahlungen ist das oft behauptete Wachstum des EG-Entwicklungsprogramms eine Illusion. Das bedeutet auch, daß das EG-Programm im Verhältnis zu den bilateralen Programmen der Mitgliedsstaaten nicht gewachsen ist.

Das Scheinwachstum des EG-Programms trägt in erheblichem Ausmaß dazu bei, daß die EU insgesamt ihre Entwicklungsmittel nicht voll ausschöpft. Die Ressourcen für den EG-Haushalt und den EDF werden in den Jahreshaushalten der Mitgliedsstaaten bewilligt. Werden sie von der Kommission nicht abgerufen, landen sie wieder in den Finanzministerien. Diese können sie dann zu anderen Zwecken verwenden. Auf diese Weise erreichen jährlich 3 Milliarden Euro aus dem EU-Entwicklungshilfshaushalt niemals die Entwicklungsländer, und das macht immerhin 50% der gesamten EG-Hilfe aus. Auf die Entwicklungshilfe der EU insgesamt bezogen sind dies etwa 10%.

Die Ausgaben im Rahmen des nächsten EDF (oder seines Nachfolgeinstruments) sollten auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt werden, um unnötige Ausgabeverzögerungen zu vermeiden. Das zugesagte Geld sollte auf ein verzinsliches Sperrkonto zur Verwendung für die AKP-Länder überwiesen werden, und der aufgelaufene Zins sollte im Rahmen eines angemessen kontrollierten und gemeinsam vereinbarten Mechanismus verwendet werden, insbesondere für Nothilfe, Flüchtlingshilfe, sowie Schuldenerlaß.

Der Reservetitel für humanitäre Hilfe sollte in den allgemeinen Haushalt eingegliedert werden, zumal er in den letzten Jahren ohnehin so behandelt wurde. Die Haushaltslinien aus dem Umfeld der humanitären Hilfe, beispielsweise Nahrungsmittelhilfe, Rehabilitation und Flüchtlinge sollten unter dem Dach der humanitären Hilfe zusammengefaßt werden. Da die Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe sich klar unterscheiden, sollte das Lomé-Abkommen eine deutliche Unterscheidung zwischen beiden vorsehen und beiden Bereichen angemessene Ressourcen zur Verfügung stellen.

Die Kontrollmöglichkeiten und die Transparenz der EG-Hilfe sollten ausgebaut werden, indem der Haushalt mit den vom DAC gesetzten Standards in Einklang gebracht wird. Dies würde gewährleisten, daß man eindeutig überprüfen kann, ob die Mitgliedsstaaten die anerkannten Ziele erreichen, 0,7% des BSP für Entwicklungshilfe und 0,15% für die LDCs bereitzustellen. ■

# IV. HAUSHALTSZUSCHÜSSE UND SOZIALE INVESTITIONEN:

## SCHRITTE ZUM »ROLLING PROGRAMMING«<sup>72</sup>

### 1. Einführung

In den achtziger Jahren wurden noch zwei Drittel der Ausgaben im Rahmen des Lomé-Abkommens für traditionelle Entwicklungsprojekte getätigt, 1994 betrug ihr Anteil dagegen nicht einmal mehr 40% aller Ausgaben. Die traditionellen Programme werden immer häufiger durch Zuschüsse zum Haushalt oder die Sanierung existierender Infrastrukturen ersetzt. Unter Lomé III wurde ein sektorales Importprogramm verabschiedet. Ihm folgte unter Lomé IV ein allgemeines Importprogramm, das eingeführt wurde, um zusammen mit anderen Instrumenten zur Programmunterstützung „die Bedürfnisse der AKP-Staaten, die sich in einer Finanzkrise befinden, zu befriedigen“<sup>73</sup>.

In ihrem Grünbuch über die Zukunft von Lomé präsentierte die Europäische Kommission ein Konzept, wonach im großen und ganzen die Hilfe für Entwicklungsprojekte durch Zuschüsse zum Haushalt der entsprechenden Länder ersetzt werden sollte. Haushaltszuschüsse scheinen besondere Vorteile zu haben. Während Projektzuschüsse ein relativ unflexibles Instrument sind, über das die Regierung des Empfängerlandes relativ wenig Kontrolle hat, können direkte Haushaltszuschüsse

die Verwaltung stärken und zu einem vernünftigen Finanz- und Politikmanagement im Empfängerland beitragen. Sie können auch dazu dienen, die Ausgaben in sozialen Bereichen, beispielsweise für Gesundheit und Bildung, zu erhöhen.

Haushaltszuschüsse sind jedoch kein Instrument, um die strukturellen Probleme zu lösen, die die Ursache für die Finanzierungslücke im Empfängerland sind. Dazu muß vor allem dafür gesorgt werden, daß eine effektive Finanzverwaltung vorhanden ist. Der Mangel an Kapazitäten in diesem Bereich wird oft durch fehlende Finanzmittel eines Landes verursacht. Vor allem die hochverschuldeten armen Länder haben häufig ihren Verwaltungsapparat reduziert und konkurrieren nun mit dem Privatsektor um das wenige ausreichend qualifizierte Personal. Sie sind oft nicht in der Lage, ausreichende Kontrolle über die Haushaltsausgaben auszuüben. Die Umsetzung eines verabschiedeten Haushalts kann dadurch erheblich beeinträchtigt werden – und dies kann dazu führen, daß die Haushaltszuschüsse, die für spezifische Bereiche vorgesehen sind, nicht effektiv ausgenutzt werden.

In Ländern mit unsicherer finanzieller und administrativer Basis erfordern Haushaltszuschüsse eine Entwicklungspolitik, die dazu beiträgt, vor Ort die Rahmenbedingungen für eine solide Regierungsführung, einschließlich einer effektiven finanziellen und politischen Verwaltung, zu schaffen. Das heißt, daß generell für die ärmsten Länder Haushaltszuschüsse allein kein gutes Instrument zu sein scheinen, und es ist unwahr-

scheinlich, daß dadurch die Ausgaben im sozialen Bereich steigen werden. Zusätzliche Finanzmittel sind erforderlich, damit sichergestellt werden kann, daß ausreichende Kapazitäten vorhanden sind, um die Haushaltszuschüsse auch sinnvoll einzusetzen.

Daß man Haushaltszuschüsse der Projektunterstützung vorzieht, liegt an der Bedeutung, die der nationalen Politikgestaltung und den Haushaltsprozessen in den Entwicklungsländern beigemessen wird.<sup>74</sup> Die verschiedenen Ansichten darüber, wie dies am besten umgesetzt werden kann, zeigen, daß es keinen Konsens über die Frage gibt, welche politischen Prioritäten sich in der Politik eines Landes widerspiegeln sollen und wie garantiert werden kann, daß diese Prioritäten auch im Haushalt zum Ausdruck kommen. Gerade der fehlende Konsens über die politischen Prioritäten unter den Gebern, aber auch zwischen Geber- und Empfängerländern stellt das größte Hindernis für eine erfolgreiche Verwendung von Haushaltszuschüssen dar.

Daraus ergeben sich folgende drei Fragen:

- Erstens: Sind Haushaltszuschüsse ein potentiell wirkungsvolles Instrument zur Armutsbekämpfung?
- Zweitens: Wenn Haushaltszuschüsse ein wirkungsvolles Instrument zur Armutsbekämpfung sein können, welche zusätzlichen Maßnahmen sind notwendig um sicherzustellen, daß Haushaltszuschüsse auch wirklich wirkungsvoll sind?
- Drittens: Welche Voraussetzungen muß die Europäische Union erfüllen, damit sie in der Lage ist,

72 Opa Kapijimpanga (Afrodad, Zimbabwe), Simon Maxwell (Institute for Development Studies, Sussex) und Howard White (Institute of Social Studies, Den Haag) haben nützliche Informationen für diesen Text beigetragen. Die Autorin ist allein verantwortlich für den Text.

73 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, EU-AKP Kooperation 1994, Sonderausgabe, *Le Courier*, Juli 1995.

74 Maxwell, Simon, Catch the Tiger by its Tail, Counterpart Funds in the Evaluation of Programme aid, *IDS Bulletin*, Vol.27, No. 4, 1996, S. 40.

wirkungsvolle Haushaltszuschüsse zu leisten?

## 2. Die Entwicklung der finanziellen Programmhilfe: Begriffe und Definitionen

Haushaltszuschüsse sind eine Form finanzieller Programmhilfe. Das Hauptcharakteristikum von Programmhilfe ist, daß sie ein „Kredit auf politischer Basis“ sein soll. Programmhilfe ist definiert als:

*„alle Beiträge, die einem Empfängerland für allgemeine Entwicklungszwecke zur Verfügung gestellt werden (...), und die nicht an spezifische Projektmaßnahmen gebunden sind.“<sup>75</sup>*

Die ursprüngliche Form der Programmhilfe war die Nahrungsmittelhilfe. Nahrungsmittelhilfe ist schon immer eine wichtige Komponente der europäischen Hilfe gewesen. In den siebziger Jahren wurde die finanzielle Programmhilfe eingeführt, die hauptsächlich als Importhilfe – oder auch Zahlungsbilanzunterstützung – geleistet wurde. Durch diese Programme wurden die Empfängerländer verpflichtet, bestimmte Produkte aus bestimmten Ländern zu importieren. Es ist klar, daß die Geber diese Art von Unterstützung dazu nutzten, neue Märkte für ihre Exportprodukte zu eröffnen.<sup>76</sup>

Als viele Entwicklungsländer sich in den achtziger Jahre immer stärker verschuldeten, wurde es gleichzeitig schwierig für sie, Zugang zu Devisen zu erhalten. Mittel der Weltbank, die ursprünglich nur für Projekte bestimmt waren, wurden in der Folge auch für politische Reformen bereitgestellt.<sup>77</sup> Im allgemeinen suchten die Geber nach flexibleren Bedingungen für Importe und versuchten, Hilfe weniger zweckgebunden zu vergeben. Gleichzeitig führten sie aber Konditionen für die makroökonomische Politik ein. Das hieß dann Zahlungsbilanzunterstützung. Die Liberalisierung der heimischen Märkte und die Durchführung von Austeritätsprogrammen zur Verringerung der Staatsausgaben waren zentrale Be-

dingungen, die an solche Unterstützungen geknüpft waren.

In den späten achtziger Jahren wurde von den USA die direkte Bezuschussung des Haushalts eines Landes eingeführt. Andere bilaterale Geber folgten diesem Beispiel. Diese „Haushaltszuschüsse“ wurden ebenfalls nur unter der Bedingung geleistet, daß eine genau definierte Politik und institutionelle Reformen von der Regierung des Empfängerlandes durchgeführt wurden. Oft geschah dies in Zusammenarbeit mit der Weltbank.<sup>78</sup>

### 2.1 Zahlungsbilanzunterstützung versus Haushaltsbezuschussung

Sowohl Zahlungsbilanzunterstützung als auch Haushaltszuschüsse sind – technisch betrachtet – direkte finanzielle Zuwendungen an die Regierungen der Empfängerländer mit dem Ziel, die finanziellen Engpässe der Regierung zu verringern. Zahlungsbilanzunterstützung wurde geleistet, um den Devisenmangel der Regierung des Empfängerlandes zu beheben. Ob eine Unterstützung der Zahlungsbilanz erforderlich war, wurde vor allem anhand der von der Zentralbank des Empfängerlandes erstellten Bilanzen entschieden. Durch Imports substitution wurden solche Devisenmängel wieder ausgeglichen, und dadurch erreichten die bewilligten Finanzmittel oft gar nicht die Bankkonten des Empfängerlandes.<sup>79</sup>

Solche Probleme traten dort auf, wo es feste Wechselkurse gab. Während der Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen (SAPs), wenn die Wechselkurse liberalisiert wurden, wurde der Devisenmangel ausgeglichen oder existierte im ökonomischen Sinne nicht mehr. Die Liberalisierung der Wechselkurse führte zur Abwertung der einheimischen Währungen, die dann konvertibel wurden. Abwertung bedeutete, daß die für den Schuldendienst erforderlichen Finanzmittel im Vergleich zu vorher noch stiegen. Während der Devisenmangel auf diese Weise ausgeglichen wurde, entstand eine Haus-

haltslücke, die durch die Knappheit staatlicher Mittel verursacht wurde. Deshalb wurde die Haushaltsbezuschussung eingeführt, die als direkter Beitrag zum Haushalt des Empfängerlandes gelten kann. Als Konsequenz aus all dem ist die Analyse der gesamten Politik einer Regierung zum zentralen Entscheidungskriterium dafür geworden, ob Haushaltszuschüsse gewährt werden oder nicht.

### 2.2 Folgen der Konditionalität: Kürzungen im sozialen Bereich

Zusammen mit der Programmhilfe wurde die Konditionalität eingeführt. Konditionalitäten im Rahmen der Zahlungsbilanzunterstützung betrafen vor allem makroökonomische Aspekte. Die Bedingung, die Wechselkurse zu liberalisieren, und die anschließende Abwertung der heimischen Währung führte beinahe automatisch zu einer Reduzierung der Staatsfinanzen, da sich die Belastung durch Zahlungen, die ins Ausland geleistet werden mußten, erhöhte. Die Trends im Handel und beim Kapitaltransfer veränderten sich dagegen nicht. Die Länder mit den höchsten Auslandsschulden wurden davon am härtesten getroffen. Die Regierungen waren zu substantiellen Kürzungen in ihren Staatshaushalten gezwungen. In den meisten Fällen wurde gespart, indem man Kürzungen in der Verwaltung selbst vornahm und die Leistungen im sozialen Bereiche reduzierte.

Der potentielle Vorteil von Haushaltszuschüssen ist, daß sie mit Be-

75 Development Assistance Committee, *Development Assistance Manual, DAC Principles for Effective Aid*, OECD, Paris, 1992, S. 67.

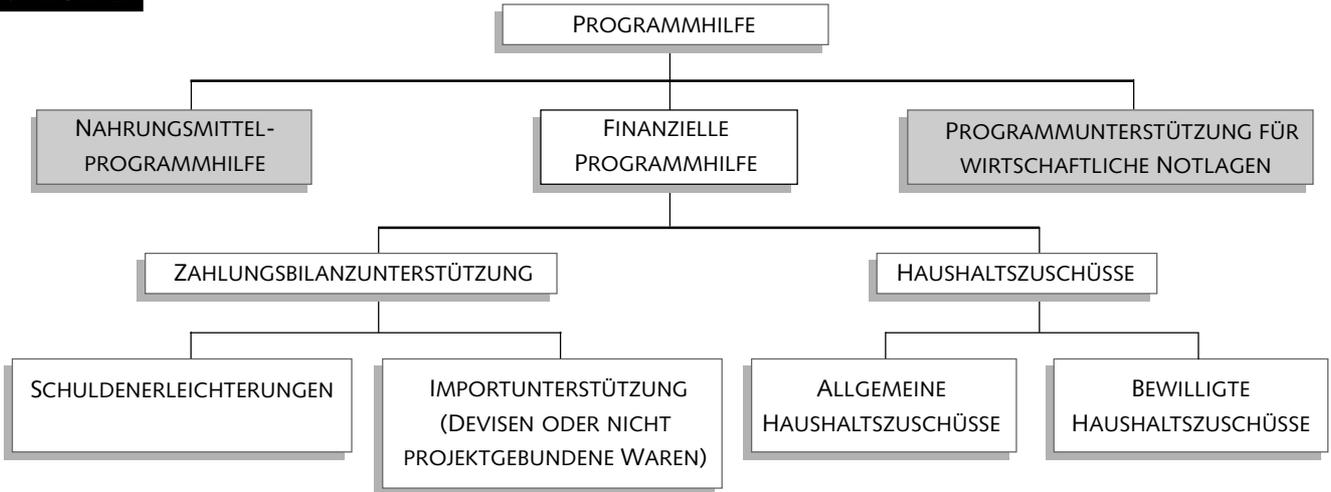
76 Vgl.: Zusammenfassung des DAC-Berichts Evaluation of Non-Project Assistance (NPA), DAC, OECD, 1987. In: Importsteun, Ministry of Development Co-operation Netherlands, Evaluation, Inspectie ter Velde, 1989, Beilage 1.

77 In den letzten Jahren wurden die Vorschriften für Importunterstützungsprogramme gelockert, um den Empfängerregierungen mehr Flexibilität bei der Verwendung der Hilfe zu ermöglichen. Gleichzeitig wurde zunehmend der Schuldenerlaß als Mittel zur Zahlungsbilanzunterstützung eingesetzt, vor allem in Japan.

78 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Programma Hulp*, Den Haag 1997, S. 4.

79 Zum Beispiel ist die „5. Dimension“ Hilfe zum Schuldendienst bei der Weltbank; die Mittel werden direkt in einen Fonds der Weltbank gezahlt.

◆ Box 2



Nach: H. White, Evaluating Programme Aid, Introduction and Synthesis, IDS Bulletin, Vol. 27, No. 4, 1996, Table 1, and DAC Principles for Effective Aid, OECD, 1992.

### Definitionen von Programmhilfe und Haushaltszuschüssen

**Zahlungsbilanzunterstützung** besteht aus Zuschüssen, die für bestimmte Ausgaben in harter Fremdwährung gedacht sind, z.B. für die Rückzahlungen ausstehender Schulden oder für den Import von Waren.

**Haushaltszuschüsse** sind Zahlungen, die direkt an den Regierungshaushalt des Empfängerlandes geleistet werden. Dabei kann es sich um allgemeine Haushaltszuschüsse oder Zuschüsse zu bestimmten Bereichen (z.B. Gesundheit oder Bildung) handeln. Diese sind normalerweise Staatsausgaben in heimischer Währung.

Oft werden diese finanziellen Zuschüsse in **Gegenwertfonds** umgewandelt. Diese Fonds sind der Gegenwert in heimischer Währung für die Fremdwährung oder für Waren, die der Geber anbietet. Wenn Währungen jedoch konvertibel sind, gibt es keinen wirklichen Unterschied zwischen Zahlungsbilanzunterstützung und Haushaltszuschüssen in fiskalischer Hinsicht.

dingungen verbunden werden können, die dazu beitragen, soziale Dienstleistungen zu schützen oder, allgemeiner ausgedrückt, mit Maßnahmen zum Schutz von Menschen, die in Armut leben. Durch Haushaltszuschüsse kann mehr Druck direkt auf die Staatsausgaben des Empfängerlandes ausgeübt werden. Ob ein Empfängerland die Bedingungen tatsächlich erfüllen kann oder nicht, hängt aber entscheidend davon ab, welche wirtschaftliche Unterstützung das Land erhält, um das Gewicht der Auslandsschulden zu verringern und damit den Gesamthaushalt zu stützen.

Im Schaubild in Box 2 wird zwischen den verschiedenen Arten von Programmhilfe unterschieden. Quer

zu diesen Kategorien unterscheidet der DAC zwischen Allgemeiner Programmunterstützung (General Programme Assistance), die keine bestimmte Zuordnung hat, und Sektorprogrammunterstützung (Sector Programme Assistance), die dazu dient, einen bestimmten wirtschaftlichen oder sozialen Bereich zu unterstützen, wie zum Beispiel Landwirtschaft, Gesundheit oder Bildung.

### 2.3 Vernachlässigung sozialer Bereiche während der Strukturanpassung

Die Strukturanpassungspolitik wurde in den frühen achtziger Jahren eingeführt, als viele Regierungen ihre Haushalte nur noch aufrechterhalten

konnten, indem sie sich im Ausland noch stärker als zuvor verschuldeten oder die natürlichen Ressourcen auf eine Art und Weise ausbeuteten, die nicht mehr nachhaltig war. Die Strukturanpassungspolitik basierte auf exportorientiertem Wachstum und zielte auf die Deregulierung der Märkte, um die Entwicklungsländer in den Weltmarkt zu integrieren. Die Auswirkungen dieser wirtschaftlichen Reformen verursachten hohe soziale Kosten:

- Die rasche Liberalisierung führte zu einer Verlagerung der Kontrolle über Anbauflächen, Wälder und Fischerei weg von denjenigen, die Subsistenzwirtschaft betrieben, hin zu Großgrundbesitzern. Das zerstörte die Existenzgrundlagen auf

- dem Lande und die Ernährungssicherheit.
- Eine Verlagerung der landwirtschaftlichen Produktion hin zu bisher nicht üblichen Exportprodukten unterminierte die langfristige Produktivität der Anbauflächen und die Ernährungssicherheit vor Ort.
  - Der verstärkte Druck, natürliche Ressourcen und Anbauflächen für schnelle wirtschaftliche Gewinne zu nutzen, verdrängte die traditionellen umweltverträglichen Produktionsmethoden.
  - Der verstärkte globale Wettbewerb übte zusammen mit der Tendenz zur Deregulierung der Arbeitsmärkte in vielen Industriezweigen Druck aus, die Arbeitsstandards zu senken.
  - In vielen Ländern schloß der verstärkte Wettbewerb auf dem Weltmarkt kleine Unternehmer vom Markt aus und führte zu einem Abbau von Arbeitsplätzen oder einer Reduzierung des Entgelts für die geleistete Arbeit gemessen an der Kaufkraft.
  - Die Privatisierung als Folge der Strukturanpassung führte oft zu höheren Kosten für die sozialen Grunddienste, die von entscheidender Bedeutung für Menschen sind, die in Armut leben. Dies betrifft unter anderem die Basisgesundheitsversorgung, die Grundschulbildung und den Zugang zu sauberem Wasser und Brennstoffen.
  - Frauen mußten unverhältnismäßig mehr Nachteile in Kauf nehmen, weil a) vor allem Frauen von der Subsistenzwirtschaft abhängig sind und b) Frauen an ihren Arbeitsplätzen schlechter bezahlt werden und weniger geschützt sind als ihre männlichen Kollegen. c) Frauen, die fast immer für die Betreuung der Kinder verantwortlich sind, sind besonders stark von den steigenden Kosten im Gesundheits- und Bildungsbereich und vom eingeschränkten Zugang zu diesen Dienstleistungen betroffen. d) Auch von der Umweltzerstörung sind Frauen am stärksten

betroffen, denn sie schränkt den Zugang zu Ressourcen ein, für deren Beschaffung vor allem Frauen zuständig sind, z.B. sauberes Wasser und Brennstoffe wie Feuerholz.<sup>80</sup>

#### 2.4 Die 20:20-Vereinbarung über soziale Investitionen

In den neunziger Jahren wurde klar, daß die Strukturanpassungsprogramme verändert werden mußten, um Menschen, die in Armut leben, wirksam schützen zu können. Die Vernachlässigung sozialer Bereiche durch Geber und Empfänger als Konsequenz aus den langjährigen Austeritätsprogrammen mußte wieder rückgängig gemacht werden. Der Weltgipfel für soziale Entwicklung rief 1995 Geber- und Empfängerländer dazu auf, eine Vereinbarung abzuschließen, um die Ausgaben in den grundlegenden sozialen Bereichen zu erhöhen. Gemäß dieser Vereinbarung sollten die Geber 20% der ODA-Mittel und die Regierungen in den Empfängerländern 20% der öffentlichen Ausgaben für soziale Grunddienste zur Verfügung stellen. Der Wert von 20% wurde gewählt, um einen Anhaltspunkt dafür zu haben, wieviel Mittel notwendig wären, um die soziale Grundversorgung für alle Bürger zu gewährleisten.

Die 20:20-Vereinbarung geht davon aus, daß Investitionen im sozialen Bereich erhöht werden können, wenn man diese Bereiche durch gezielte Budgethilfen unterstützt. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, daß die Politik die Bereiche schützt, die für Menschen, die in Armut leben, von zentraler Bedeutung sind.

Man könnte jedoch auch argumentieren, daß Haushaltszuschüsse, die ja ein makro-ökonomisches Instrument darstellen, zu diesem Zweck nicht gewährt werden sollten. Wenn nur Teile des Haushalts eines Landes bezuschußt werden, und die Verwaltung nicht genügend finanziellen Spielraum hat, alle erforderlichen Ausgaben im In- und Ausland zu tätigen, würde das höchst-

wahrscheinlich zu einer nicht wünschenswerten Verzerrung der Finanzgrundlage des Landes führen. Um für mehr Flexibilität zu sorgen, würde die Verwaltung wahrscheinlich zu „kreativem“ Abrechnen greifen müssen. Eine solche Situation würde keine höheren Investitionen im sozialen Bereich gewährleisten.

Die 20:20-Vereinbarung sollte den Schwerpunkt daher nicht strikt auf die Input-Ziele legen. Die Vereinbarung ist nützlich, weil sie die Notwendigkeit zum Ausdruck bringt, daß Geber und Empfänger sich über die Prioritäten des Staatshaushalts und über die Mittel, die ihre Realisierung möglich machen, einigen müssen. Die Vereinbarung ist auch deshalb wichtig, weil die Prioritäten von Geber- und Empfängerseite in Form von quantifizierbaren Beiträgen ausgedrückt werden, und dadurch die Notwendigkeit zum Ausdruck gebracht wird, eine gemeinsame Verantwortung (ownership) für die Entwicklungsprogramme zu schaffen. Die 20:20-Vereinbarung sollte jedoch auch auf die makro-ökonomische Politik ausgerichtet sein, damit diese die Durchführung einer solchen Vereinbarung zur Armutsbekämpfung zwischen Gebern und Empfängern möglich macht.

### 3. Die EU: Von der Programmhilfe zu Haushaltszuschüssen

Direkte Finanzhilfe war schon Teil der verschiedenen Lomé-Abkommen in Form der STABEX- und SYSMIN-Maßnahmen. Ziel des STABEX-Programms ist es, Exporte zu fördern, indem es durch Kompensationszahlungen für Verluste, die durch Preis- oder Quantitätsschwankungen – oder durch beides – entstehen, zur Exportstabilisierung beiträgt. SYSMIN ist ein spezielles Finanzierungsinstrument für Bergbauprodukte, das für diejenigen AKP-Staaten eingerichtet wurde, deren Bergbaubereiche einen wichtigen Stellenwert in

<sup>80</sup> Siehe dazu auch: David Reed, *Structural Adjustment, the Environment, and Sustainable Development*, Earthscan, 1996.

ihrer Volkswirtschaft einnehmen, und die mit Schwierigkeiten konfrontiert sind. STABEX und SYSMIN werden formal nicht als Teil von SAPs angesehen, denn Ausgleichszahlungen im Rahmen dieser Instrumente sind, das liegt in der Natur der Sache, nicht vorhersehbar, und können daher nicht einen ganzen Reformprozeß unterstützen. Auch werden, im Gegensatz zu SAPs, die STABEX- und SYSMIN-Mittel ohne Konditionalitäten ausgezahlt.<sup>81</sup>

Zahlungsbilanzunterstützung wurde erstmals beim dritten Lomé-Abkommen eingeführt. Sie wurde dem Abkommen hinzugefügt, weil die SAPs in vielen AKP-Ländern verheerende Kürzungen bei den Staatsausgaben verursacht hatten, die unter anderem zu Hungeraufständen und gewaltsamen Demonstrationen führten. Die EG war bis zu diesem Zeitpunkt nicht an Strukturanpassungsmaßnahmen beteiligt gewesen – unter anderem, weil sich die Mitgliedsstaaten nicht einig waren. Die EG reagierte auf die Krise, indem sie einer „schnell auszuzahlenden Hilfe“ zustimmte, die aus einem Sonderprogramm von 600 Millionen ECU für Importkäufe von stark verschuldeten afrikanischen Ländern mit geringem Einkommen stammte.<sup>82</sup>

1988 wurde von der Europäischen Gemeinschaft eine Resolution

über Strukturanpassungsprogramme verabschiedet.<sup>83</sup> Darin wurde festgehalten, daß

- die Auswahl der Reformen und die Geschwindigkeit, mit der sie durchgeführt werden, sich nach den Bedingungen richten sollten, die in dem entsprechenden Land herrschen;
- der sozialen Dimension mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte und
- die Regierungen der AKP-Staaten bei der Planung der Reformen stärker einbezogen werden sollten.

Im Lomé IV-Abkommen (1990-2000) wurde im Rahmen des ersten Finanzprotokolls für den Zeitraum bis zur Halbzeitbilanz ein zusätzlicher Fonds zur Unterstützung der Strukturanpassungsmaßnahmen in Höhe von 1,15 Mrd. ECU eingerichtet.<sup>84</sup> Dieser umfaßte:

- Sektorimportprogramme (SIPs) durch direkte Beschaffungen sowie Sektorimportprogramme in Form von Devisen, die in Raten zur Finanzierung von Importen in bestimmten Sektoren bereitgestellt wurden;
- Allgemeine Importprogramme (AIPs) in Form von Devisen, die in Raten bereitgestellt wurden, um allgemein den Import einer breiten Palette von Produkten zu finanzieren.

Lomé IV b enthielt im Rahmen des zweiten Finanzprotokolls (dem 8. EDF) eine Strukturanpassungsfazilität in Höhe von 1,4 Mrd. ECU. In dem Abkommen wurden direkte Haushaltszuschüsse eingeführt, die dazu gedacht waren, finanzielle Engpässe im Empfängerland zu überbrücken. Diese Mittel konnten entweder direkt an die AKP-Staaten ausgezahlt werden, deren Währungen konvertibel und frei transferierbar sind, oder indirekt durch Gegenwertfonds, die durch die verschiedenen Gemeinschaftsinstrumente geschaffen wurden.<sup>85</sup>

1995 verabschiedete der Europäische Rat eine neue *Resolution zur Strukturanpassung*.<sup>86</sup> Die Resolution gilt für die gesamte Entwicklungs-

politik der Europäischen Union, einschließlich der Politik der einzelnen Mitgliedsstaaten. Der Rat stellte darin fest:

- daß die verfehlte Mittelverteilung, insbesondere im Sozialbereich, die Grundversorgung benachteiligt;
- daß die gravierenden Kürzungen der öffentlichen Ausgaben der Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur und in einigen Fällen der Funktionsfähigkeit unverzichtbarer Staatsbehörden geschadet haben;
- daß Investitionen stagnieren oder sogar zurückgegangen sind;
- daß Ungleichgewichte, die durch bestimmte Entwicklungen im Handel und beim Kapitaltransfer hervorgerufen wurden, trotz der Bemühungen, Schulden zu streichen oder umzuschulden, nicht korrigiert worden waren;
- daß die tatsächliche Einbeziehung von Vertretern der betroffenen Länder bei der Erstellung der Programme unzureichend war.<sup>87</sup>

Mit dieser Resolution forderte der Rat die Kommission auf, bei der Umsetzung des Lomé-Abkommens größeren Wert auf die soziale Dimension zu legen. Der Rat forderte, daß die öffentlichen Finanzen durch einen Ansatz, der dem sozialen Bereich Priorität einräumt, besonders unterstützt werden sollte. Gegenwertfonds sollten transparent in die nationalen Haushalte integriert werden. Hier handelte es sich tatsächlich um die erste Verlagerung hin zu sektoralen Haushaltszuschüssen.

### 3.1 Rolling programming im künftigen Lomé-Abkommen

Das Verhandlungsmandat der EU für ein neues Lomé-Abkommen betont den Wandel in der Art der Hilfe, um im Süden größere „ownership“ zu erreichen. Die EU stellt fest, daß ein solcher Wandel einen Ansatz erforderlich macht,

*„der auf echter Partnerschaft beruht und darauf abzielt, das Konzept der „Konditionalität“ durch das des „Vertrags“ zu ersetzen, was gemeinsame Verpflichtungen und*

81 Development Researcher's Network, in Zusammenarbeit mit dem Institute of Economic Affairs, Accra, Evaluation of STABEX Transfers to Ghana (1990-91), Final Report, Rom, November 1994, S. 47.

82 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europe Information, Development, LOMÉ IV, 1990-2000, Background, Innovations Improvements, DE 64, März 1990. Laut Enzo Caputo beliefen sich die Zahlungsbilanzprogramme, die unter Lomé III durchgeführt wurden, auf etwa 807 Millionen ECU. Enzo Caputo, The Case of the European Union, *IDS Bulletin*, Vol. 27, No. 4, 1996.

83 Doc.6453/89.

84 Der Betrag kann von einem (theoretisch) begrenzten Anteil des Indikativprogramms jedes Landes zur Verfügung gestellt werden, sowie von anderen Gegenwertfonds, die aus Gemeinschaftsinstrumenten geschaffen werden. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1990, a.a.O.

85 Lomé IV-Abkommen, in der revidierten Fassung, wie sie in Mauritius am 4. November 1995 unterzeichnet wurde, *The Courier*, No.155, Januar-Februar 1996.

86 Ratsdokument 7711/95. Frühere Beschlüsse datieren vom Mai 1988 (Ratsdokument 6453/89) und Mai 1991 (Ratsdokument 6038/92).

87 Diese Resolution bezieht sich auf alle Entwicklungsländer, die Strukturanpassungsprogramme durchlaufen.

ein gemeinsames Politikverständnis impliziert.“<sup>88</sup>

In der Verhandlungsgruppe 4 zwischen EU und AKP über die finanzielle Zusammenarbeit im Rahmen des Lomé-Folgeabkommens tritt die EU für „rolling programming“ ein, was ein anderer Ausdruck für Haushaltszuschüsse ist. Alle gegenwärtigen Instrumente könnten rationeller unter einem Dach für globale Mittelvergabe zur langfristigen Unterstützung zusammengefaßt werden. Rolling programming wäre dann ein kontinuierlicher Prozeß mit einer konstanten Fünfjahres-Perspektive, die alle zwei Jahre neu gefaßt würde. Die Kommission betrachtet Rolling over als eine Möglichkeit, ihre Ziele zu erreichen, und faßt die Vorteile folgendermaßen zusammen:

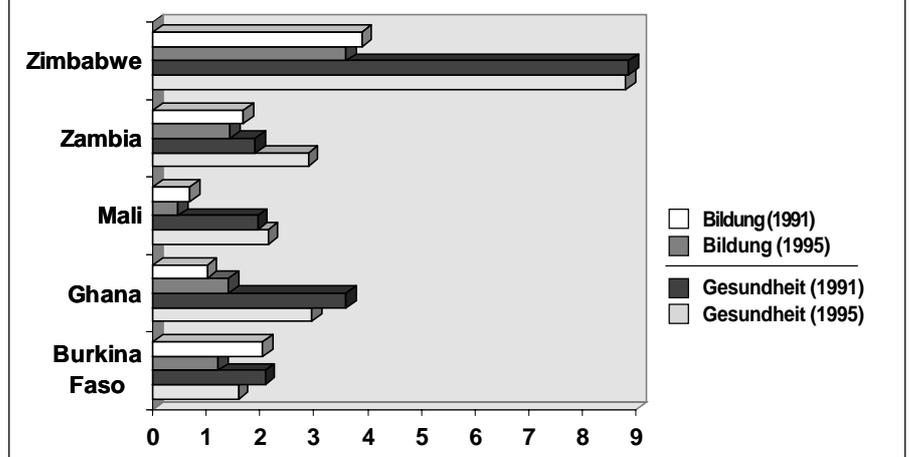
- Fünfjahresperspektive --> Sicherheit und Berechenbarkeit
- Regelmäßige Aktualisierung der Länderstrategie --> notwendige Flexibilität
- Bedarf und Leistung --> Effizienz bei der Befriedigung der Länderbedürfnisse
- eine koordinierte Programmerstellung --> Kohärenz
- Schwerpunktsektoren --> Konzentration auf Länderentwicklungsstrategien<sup>89</sup>

### 3.2 Auswirkungen von Haushaltszuschüssen – Die Evaluierung des Rechnungshofs

Eine Evaluierung der EG-Finanzhilfeprogramme durch den Europäischen Rechnungshof im Jahr 1996 ergab, daß die EU-Kommission die Importprogramme in der ersten Hälfte des vierten Lomé-Abkommens mit einem sehr breiten Interpretationsspielraum umsetzte, bevor die direkten Haushaltszuschüsse 1995 eingeführt wurden. Die EG führte ein System ein, das nicht mehr direkt an die physische Abwicklung von Importen gekoppelt war. Damit war es praktisch identisch mit der globalen Zahlungsbilanzunterstützung und den direkten Haushaltszuschüssen. Der Rechnungshof beschloß daher, sich nicht auf die Aspekte zu konzen-

● **Grafik 7**

### Haushaltsbewilligungen für soziale Dienste in % des Gesamthaushalts



trieren, die mit den Importen und der Bildung von Gegenwertfonds zusammenhängen. Statt dessen konzentrierte er sich lediglich auf

„die makroökonomischen Aspekte und die Auswirkungen der Haushaltsausgaben auf die AKP-Staaten in den am stärksten bedürftigen sozialen Kategorien.“<sup>90</sup>

Was ergab die Evaluierungen der Strukturanpassungsprogramme der EU im Hinblick auf die Frage, ob EU-Haushaltszuschüsse sinnvoll sind? Zunächst erwies es sich als schwierig, Programme zu evaluieren, die Teil eines allgemeinen Reformprozesses sind.<sup>91</sup> Denn der wichtigste Beitrag zu diesen Programmen unterlag nicht der Kontrolle der Europäischen Union. Zudem wurde festgestellt, daß es schwierig war, Programme zu evaluieren, die sich auf bestimmte Ziele bezogen, aber nicht als unabhängige Projekte firmierten.<sup>92</sup> Dennoch wurden vom Rechnungshof einige konkrete Konsequenzen gezogen.

#### • Notwendigkeit klarer Zielvorgaben

Der Rechnungshof stellte fest, daß allgemeine Importprogramme sinnlos sind. Sie sollten zugunsten direkter Haushaltszuschüsse abgeschafft werden. Ebenso sollten Gegenwertfonds in den Staatshaushalt eingestellt und in das Budgetverfahren integriert werden.<sup>93</sup> Wenn direkte

Haushaltszuschüsse gewährt werden, ist es einfacher, die tatsächliche Verwendung der Hilfe mit dem Hauptziel der Armutsbekämpfung zu vergleichen.<sup>94</sup>

#### • Umfang der Investitionen in soziale Grunddienste

Der Rechnungshof konzentrierte sich bei seinen Prüfungen auf 11 Länder. Die Verwendung von Gegenwertfonds unterschied sich stark; während in Mali und Zimbabwe 100% für den sozialen Bereich verwendet wurden, waren es in Benin nur 20,8%. Der Rechnungshof schloß daraus, daß in manchen Ländern die Investitionen nicht die Priorität reflektierten, die die EG der

88 Der Rat der Europäischen Union, Verhandlungsanweisungen für die Aushandlung einer Entwicklungspartnerschaft mit den AKP-Ländern, 10017/98, 30. Juni 1998, S. 32.

89 Europäische Kommission, Diavortrag über die EU-Vorschläge zur Rationalisierung der Instrumente und über rolling programming, Verhandlungsgruppe 4, Finanzielle Zusammenarbeit, 11. Januar 1999, Brüssel.

90 Official Journal of the European Communities, Court of Auditors, Annual Report concerning the financial year 1995, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 12.11.1996.

91 Evaluierungen wurden unternommen 1994 in Ghana, Uganda und der Elfenbeinküste, später in Tansania, Kamerun und Sambia. Dieses Evaluierungsproblem ist natürlich nicht auf die EG begrenzt, sondern ein grundsätzliches Problem von Haushaltszuschüssen. Siehe White, a.a.O.

92 Enzo Caputo, 1996, a.a.O., S.62.

93 Siehe auch: Glenys Kinnock, Opinion for the Committee on Budgetary Control, on the Discharge of the 1995 financial year concerning title 7 of the general budget of the European Communities and the EDF, Ausschuß für Entwicklung und Zusammenarbeit, Europäisches Parlament, 25. Februar 1997.

94 Art.244 (f) Lomé IV-Abkommen.

sozialen Grundversorgung beißt. Der Rechnungshof stellte weiter fest, daß eine Rate von deutlich über 50% der Gegenwertfonds-Mittel für den sozialen Bereich in jedem Land das Minimum sein sollte. Zudem sollte innerhalb des sozialen Bereichs den Grunddiensten wie der Basisgesundheitsversorgung und der Grundschulbildung höhere Priorität beigemessen werden.

#### • Umwidmung von Mitteln

Die Bereitstellung von externen Mitteln für bestimmte Sektoren führt nicht unbedingt zu höheren Gesamtausgaben in diesen Sektoren. Denn eine Regierung kann auch beschließen, selbst weniger für diese Bereiche auszugeben (Fungibilität). Der Rechnungshof untersuchte daher auch die tatsächlichen Haushaltsausgaben der Empfängerstaaten. Er stieß dabei auf Schwierigkeiten, Daten über die tatsächlichen Ausgaben (Haushaltsumsetzung) zusammenzustellen und untersuchte statt dessen die Haushaltsbewilligungen. Es zeigte sich, daß Bewilligungen für den sozialen Bereich als Prozentsatz des BSP (und sogar als Prozentsatz des tatsächlichen Haushalts) in den meisten Ländern nur marginal angestiegen waren.

Zwischen 1991 und 1995 sanken in Sambia und Mali die Bewilligungen für den Bildungsbereich (gemessen als Prozentsatz des Gesamthaushalts). In Ghana sanken die Bewilligungen für den Gesundheitssektor. Durchschnittlich stiegen die Ausgaben für Bildung von 3,68% des Staatshaushalts auf 3,69% des Staatshaushalts. Die Ausgaben für Gesundheit stiegen durchschnittlich von 1,63% auf 1,87% des Staatshaushalts. Diese Zahlen beziehen sich nur auf Bewilligungen. In den meisten Ländern dürften die Zahlen der tatsächlichen Staatsausgaben mit hoher Wahrscheinlichkeit noch darunter liegen. Die Zahlen weisen zudem die Ausgaben für Grundschul-

bildung und Basisgesundheitsversorgung nicht gesondert aus. Der Europäische Rechnungshof stellte abschließend fest:

*„Es ist offensichtlich, daß trotz der Unterstützung durch die Gemeinschaft die Haushaltssituation in den wichtigsten sozialen Bereichen in bestimmten Ländern sich nicht spürbar verbessert hat.“<sup>95</sup>*

#### • Strukturanpassung und Schulden

Der Europäische Rechnungshof bemerkte, daß die Bedienung der Auslandsschulden weiterhin ein großes Hindernis für die effektive Verwendung von Haushaltszuschüssen darstellt. Er stellte fest:

*„Die Strukturanpassungskredite der Internationalen Finanzinstitutionen brauchen in der Tat äußere Unterstützung in Form von Zuschüssen, mit denen neue Kredite ermöglicht werden. Die Kreditbedingungen bestimmen das Ländervolumen, da die eigenen Ressourcen des Landes, das eine Strukturanpassung durchmacht, nicht ausreichen, um sowohl die Rückzahlungen der früheren Schulden als auch die Haushaltsausgaben zu bestreiten.“<sup>96</sup>*

Die meisten der hochverschuldeten Länder geben über ein Fünftel ihrer Staatseinnahmen und 15% ihrer gesamten Staatsausgaben für den Schuldendienst aus.

#### • Widersprüchliche Konditionalitäten und fehlende Koordination der Geber

Die mit den Strukturanpassungskrediten verknüpften Konditionalitäten und die Unterstützung für soziale Investitionen führen oft zu einer widersprüchlichen Politik in den Empfängerländern. Der Rechnungshof schlug daher vor, daß eine bessere Koordination zwischen den multilateralen und bilateralen Gebern erforderlich ist, um eine kohärente Politik zu erzielen. Der Schlüssel zum Erfolg von Haushaltszuschüssen ist daher nicht nur die Aushandlung konsistenter Politiken und Prioritäten zwischen Geber und Empfänger, sondern auch zwischen den Gebern selbst. Eine neuere Studie über EG-Hilfsprogram-

me und ihr Management kam zu einem ähnlichen Ergebnis:

*„Einzelne Geber tendieren aus Gründen der klareren Verantwortlichkeit dazu, ihre Unterstützung auf bestimmte Sektoren zu konzentrieren. Einige wenige konzentrieren sich auf institutionelle Veränderungen in den Haushaltsverfahren und den Aufbau von Fähigkeiten und Kapazitäten dafür. Die Kommission hat versucht, etwas Druck auf die Umstrukturierung der Inlandsausgaben auszuüben, mit gemischtem Erfolg. Diese Herangehensweise ist zu individualistisch. Der Hauptbedarf besteht in einem Übereinkommen zwischen multilateralen Gebern, bilateralen Gebern und Empfängern über die Prioritäten der Haushaltsausgaben jedes größeren Empfängers.“<sup>97</sup>*

Die Europäische Union hat hierbei eine zusätzliche Rolle, da ein gemeinsamer politischer Rahmen besteht, innerhalb dessen die Mitgliedsstaaten und die Europäische Union gehalten sind, sich abzustimmen und zu koordinieren.

## 4. Die Schuldenerlaß-Politik der EU

Die Lösung der Schuldenkrise sollte Teil eines integrierten Ansatzes sein, der auch mit Haushaltszuschüssen gekoppelt wird. Trotz Initiativen der Kommission und Appellen des Parlaments sowie der Gemeinsamen Versammlung AKP-EU haben sich die Mitgliedsstaaten im Rat bisher absolut geweigert, diese Frage zu diskutieren. Als Folge davon wurden internationale Maßnahmen zur Lösung der Schuldenkrise auf EU-Ebene bisher kaum besprochen. Die Schulden gegenüber den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union werden nicht im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft betrachtet. Die AKP-Länder haben die Frage des Schuldenerlasses mit EU-Mitgliedsstaaten zur Sprache gebracht, ebenso die Schulden aus Krediten der EG im Rahmen der früheren Yaoundé- und Lomé-Abkommen, aber diese Versuche blieben bisher weitgehend erfolglos.

95 Official Journal of the European Communities, 1996, a.a.O., S. 302.

96 Ebd., S. 303.

97 Cox u.a., a.a.O., S. 94.

Die Europäische Kommission behält die Regel bei, daß zunehmend nahezu alle Finanzhilfen der EG im Rahmen des Lomé-Abkommens als Zuschüsse vergeben werden. Diese Hilfe hat zumindest das Schuldenproblem nicht noch vergrößert. STABEX-Mittel wurden ebenfalls in Zuschüsse umgewandelt, und manchmal direkt für (internen) Schuldenerlaß verwendet. In einer Evaluierung der STABEX-Maßnahmen in Uganda wurde dies als nützlich erachtet, gleichzeitig wurde aber auf das Problem der Auslandsschulden hingewiesen. Die Schlußfolgerung war, daß Schuldenerlaß ein sinnvolles Element der STABEX-Programme war, aber daß insbesondere der Erlaß von Auslandsschulden als legitimer Verwendungszweck von STABEX-Mitteln betrachtet werden sollte. Angesprochen wurde auch die Möglichkeit, die auf STABEX basierenden Programme für den Schuldenerlaß über die EG hinaus zu verwenden.<sup>98</sup>

Die dänische Regierung initiierte im Folgeprozeß des Weltsozialgipfels 1995 eine Untersuchung über die Möglichkeiten eines vollständigen oder teilweisen Schuldenerlasses für AKP-Länder.<sup>99</sup> Auch die Europäische Kommission machte Vorschläge, um die Verschuldung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft zu überwinden. Das Thema wurde sehr vorsichtig in dem Grünbuch über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern angesprochen:

*„Die Gemeinschaft sollte sowohl als Gläubiger als auch als Geber handeln, indem sie Unterstützungsmechanismen und Instrumente entwickelt, die die Schuldenlast senken.“<sup>100</sup>*

Mit diesem Vorschlag ging die Europäische Kommission einen wichtigen Schritt vorwärts, indem sie die Europäische Gemeinschaft nicht nur als Geber von Hilfe ansah, wie sie dies bisher getan hatte, sondern auch als Gläubiger.

Dieser Vorschlag wird in der Mitteilung der Kommission über Unterstützung für Strukturanpassung und

Schuldenerlaß in Hochverschuldeten Ländern<sup>101</sup> weiter ausgeführt. Als Gläubiger vertritt die EG Schulden in Höhe von 1,46 Mrd. ECU, von denen bei 600 Millionen ECU höchstwahrscheinlich Handlungsbedarf im Sinne der Initiative für Hochverschuldete Arme Länder (Highly Indebted Poor Countries, HIPC) besteht. Die Kommission schlägt vor, die Unterstützung für die hochverschuldeten armen AKP-Staaten folgendermaßen auszubauen:

- Vergabe weiterer Strukturanpassungshilfe auf der Basis von Einzelfallprüfungen;
- Prüfung der Unterstützung für den Abbau von Handelsschulden, ebenfalls auf der Basis von Einzelfallprüfungen;
- verstärkte Unterstützung beim Schuldenmanagement.

Die Schulden gegenüber der EG als Gläubiger kommen aus besonderen Krediten, Risikokapital und EIB-Krediten. Es wird vorgeschlagen, daß die Gemeinschaft

- aktiv wird, den heutigen Nettowert der Schulden der in Frage kommenden Länder an die Gemeinschaft zu reduzieren.

In der Annahme, daß 11 AKP-Staaten sich an der HIPC-Schuldeninitiative beteiligen würden, schätzte die Kommission die Kosten des Beitrags der Gemeinschaft auf 150 Millionen ECU zu Preisen von 1996. Dies würde 5% der Gesamtkosten entsprechen, die multilaterale Gläubiger zu tragen hätten. Für die Gemeinschaft würden die durchschnittlichen jährlichen Kosten einen zweistelligen Millionenbetrag (in ECU) nicht übersteigen. Dies entspräche einem sehr geringen Prozentsatz der gesamten EG-Entwicklungshilfe. Diese Zahlen schließen nicht die Schulden an einzelne EU-Mitgliedsstaaten ein. Die Kommission schlägt vor, daß die Gemeinschaft ausstehende Schulden durch die Bereitstellung von Zuschüssen refinanziert. Dies sollte sich insbesondere auf Sonderkredite konzentrieren und durch Rückflüsse refinanziert werden.<sup>102</sup>

Die vorgeschlagenen Entschuldungsmaßnahmen reichen allerdings

bei weitem nicht aus. Notwendig ist ein weitergehender, schnellerer und umfassender Schuldenerlaß. Die AKP-Finanzminister halten dazu folgende Maßnahmen für notwendig:<sup>103</sup>

- mehr Flexibilität zu zeigen und die Zahl der für die HIPC-Initiative in Frage kommenden Länder zu erhöhen;
- die Möglichkeit eines Schuldenerlasses bereits in der ersten Entscheidungsstufe sicherzustellen;
- den Zeitrahmen für Entscheidungen über einzelne Länder zu beschleunigen, angesichts der Erfahrungen vieler dieser Länder mit Strukturanpassungen und angesichts der Dimensionen der Probleme in diesen Ländern;
- Ländern nach kriegerischen Konflikten, Ländern ohne Meereszugang sowie den kleinen Inselstaaten mit ihren besonders verwundbaren Ökonomien eine besondere Behandlung einzuräumen.

## 5. Bedingungen für erfolgreiche Investitionen im sozialen Bereich

### 5.1 Mittelvergabe und Selektivität

Die EU schlägt mit ihrem Konzept des „Rolling Programming“ vor, Ressourcen auf Grundlage einer Kombination von „geschätztem Bedarf“ und „einer Evaluierung der Lei-

98 Maxwell Stamp PLC, Evaluation of Stabex operations in Uganda, Final Report, Prepared for European Commission DG VIII, Evaluation Unit, Brussels, April 1995, p. ExSum 7.

99 Danida, Ministry of Foreign Affairs, *Strategies for Individual Organizations, Annex to the Plan of Action for Active Multilateralism*, Kopenhagen, 1997.

100 Europäische Kommission, 1996, a.a.O., S. 57.

101 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission betreffend Unterstützung für Strukturanpassung und Schuldenerlaß in Hochverschuldeten Ländern – Eine Antwort der Gemeinschaft auf die HIPC-Schuldeninitiative, Brüssel, 14. März 1997, VIII/175/97/EN.

102 Sonderkredite wurden in Lomé IV in Zuschüsse umgewandelt. Ausstehende Sonderkredite an die 11 AKP-Länder, die für die HIPC-Schuldeninitiative in Frage kommen, belaufen sich auf 410 Millionen ECU (ohne Kredite an den Privatsektor). Diese Rückflüsse werden an die Mitgliedsstaaten zurückgegeben, via EIB.

103 Declaration of the Conference of the ACP Ministers of Finance on Monetary and Financial Issues, ACP/88/026/98-Rev.1-final, 25.-26. Juni 1998, Brüssel.

stung“ zu vergeben.<sup>104</sup> Sie definiert „Bedarf“ auf der Basis von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsindikatoren und würde eine besondere Behandlung für LDCs sowie Sonderklauseln für Staaten ohne Meereszugang und Inselstaaten vorsehen. Sie definiert „Leistung“ im Hinblick auf die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung, die Qualität der Wirtschafts- und Sektorpolitik, gute Regierungsführung (good governance), Fortschritt bei Reformen und das Niveau der Verwertung der EG-Entwicklungsmittel.

Im EU-Vorschlag wird hinzugefügt, daß die Leistungsbewertung „nicht impliziert, daß die EU eine lange Reihe spezifischer Bedingungen aufstellt, die erfüllt werden müssen!“<sup>105</sup>

Es wird jedoch von der EU für nötig gehalten,

„einen Mechanismus zu erarbeiten, der eine faire Evaluierung allgemeiner Entwicklungen ermöglicht und die übergreifenden Entwicklungsanstrengungen eines Landes meßbar macht;

die Unterstützung von Ländern zu ermöglichen, die ihre Entwicklungsstrategien effektiv verfolgen;

eine Bewertung der Effektivität der Umsetzung der EG-Hilfe durch ein Land einzuschließen.“<sup>106</sup>

Eine Reihe von Anmerkungen sollten zu diesem Vorschlag gemacht werden:

- Es ist unklar, wie die EU die verschiedenen Elemente der Leistungskriterien gewichtet, wenn sie ihre Erklärung ernst meint, sie „stelle keine Bedingungen“.
- Es ist unwahrscheinlich, daß es Länder im Süden gibt, die alle diese Leistungskriterien erfüllen.

- Der Vorschlag definiert die Militärausgaben nicht als ein Kriterium.
- Es ist unklar, was im Falle eines Landes passiert, bei dem die EU zum Schluß kommt, daß es die Leistungskriterien nicht erfüllt.
- Die Evaluierung spielt eine wichtige Rolle bei der Leistungsbewertung, aber die EG hat derzeit nur eine sehr begrenzte Evaluierungskompetenz.
- Die Effektivität, Rechtzeitigkeit und Kompetenz der EU, die Hilfe zur Verfügung zu stellen, sind nicht Teil der Evaluierung, obwohl die Effektivität der Hilfe auch von diesen Faktoren abhängt.

Der EU-Vorschlag des „rolling over“ tendiert zu allgemeinen Haushaltszuschüssen. Diese Mittel würden nicht an soziale Verwendungszwecke gebunden. Obwohl dies gewisse Vorteile hat, wird in dem Vorschlag nicht definiert, wie die Investitionen in soziale Bereiche sichergestellt werden sollen.

## 5.2 Die Beteiligung der Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung

Die Maßnahmen, die Regierungen im Süden zur Umsetzung von Strukturanpassungsprogrammen durchführen mußten, haben Einkommensungleichheiten verschärft und waren äußerst schädlich für Menschen, die in Armut leben. Im allgemeinen griffen Regierungen auf autoritäre Maßnahmen zurück, um eine solche Politik durchzusetzen. Die Zivilgesellschaft wurde im Großen und Ganzen von der Beteiligung an den Entscheidungen ausgeschlossen. Hassan Sumnonu stellte bereits 1990 fest:

„Die Not, die die Menschen durch die Durchsetzung des gegenwärtigen Strukturanpassungsprogramms erleiden mußten, brachte die Mehrheit des Volkes, einschließlich der Gewerkschaften, in Opposition dazu. Dies führte zur Anwendung von Gewalt durch die Regierungen, um die Proteste niederzuschlagen, was zu weiterer Entfremdung und in

manchen Fällen zu politischer Instabilität führte.“<sup>107</sup>

Das Lomé-Abkommen als Abkommen zwischen Regierungen war ebenfalls nicht besonders erfolgreich dabei, die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen in Entscheidungen und die Umsetzung des Abkommens einzubeziehen.

Haushaltzuschüsse setzen eine legitime Regierung voraus, die ihrem Volk dient und eine Politik umsetzt, die von einem breiten Konsens getragen wird. Es ist daher zwingend, daß Regierungen sich eine echte Legitimation verschaffen, indem sie demokratische Prinzipien und die Menschenrechte achten. Regierungen müssen die aktive Beteiligung der Menschen in der Entwicklung suchen und es zulassen, daß Menschen selbst entscheiden, welche Entwicklungsbedürfnisse sie haben, und daß sie zur Formulierung von Politik beitragen und ihre Umsetzung überwachen. Wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind, werden die Auswirkungen von Haushaltszuschüssen auf die Armutsbekämpfung erheblich beeinträchtigt, wenn nicht gar unmöglich. Ebenso können Haushaltszuschüsse in Ländern mit innerstaatlichen Konflikten oder solchen ohne wirkliche Regierung nicht sinnvoll sein.

Die EU schlägt vor, daß die Parameter für die Leistungsevaluierung im rolling-over-programming „gemeinsam bestimmt werden und nachfolgende Evaluierungen durch einen offenen, auf Beteiligung angelegten Dialog durchgeführt werden.“<sup>108</sup> Sie erläutert allerdings nicht, wie ein solcher Prozeß durchgeführt werden könnte. Dies ist jedoch der Schlüssel für die Glaubwürdigkeit des Evaluierungsprozesses, auf dessen Grundlage die Ressourcenzuteilung stattfindet.

### • Rolling over und Humanitäre Hilfe

Der EU-Vorschlag sieht vor, daß im Zuge der Rationalisierung von Hilfsinstrumenten die humanitäre Hilfe im Finanzrahmen für die rolling over-Programme enthalten ist. Obwohl

104 Europäische Kommission, Verhandlungsgruppe 4, Finanzielle Zusammenarbeit, 11. Januar 1999, Brüssel, S. 7.

105 Ebd.

106 Ebd.

107 Hassan A. Sumnonu, Generalsekretär der Organisation für Afrikanische Gewerkschaftseinheit (Organisation of African Trade Union Unity, OATU), in ECA, African Charter for Popular Participation in Development and Transformation, Arusha, 1990, S. 11.

108 Europäische Kommission, 1999, a.a.O.

humanitäre Hilfe von Regierungen des Südens auch als Reaktion auf Naturkatastrophen eingesetzt werden kann, wird sie häufig bei vom Menschen verursachten Katastrophen und Konfliktsituationen verwendet. Wenn eine Regierung als Konfliktpartei darin verwickelt ist, sollte sie selbstverständlich nicht die humanitäre Hilfe verwalten, da diese auf dem Prinzip der Neutralität beruht. Humanitäre Hilfe sollte daher in einem gesonderten Finanzrahmen verbleiben.

### 5.3 Maßnahmen gegen Korruption

Der EU-Vorschlag spricht das politisch heikle Thema der Korruption nicht an. Allerdings muß man von AKP-Regierungen, die Haushaltszuschüsse erhalten, erwarten, daß sie sich tatsächlich bemühen, alle verfügbaren Ressourcen – sowohl eigene als auch ausländische – ordnungsgemäß zu verwalten, um so zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in ihren Ländern beizutragen. Diesbezüglich muß die EU auch ihr eigenes Haus in Ordnung bringen. Die EU-Länder sollten die Bestechung ausländischer Beamter durch europäische Firmen unter Strafe stellen und die steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern dort beseitigen, wo sie immer noch besteht. Sie muß Beschaffungs- und Vergaberegeln verschärfen, um Fälle von Korruption zu verhindern oder zu sanktionieren. Eine ordnungsgemäße Verwaltung kann nicht glaubhaft als Bedingung von AKP-Ländern verlangt werden, wenn die EU die Bestechung ausländischer Beamter durch europäische Firmen toleriert oder gar indirekt unterstützt.<sup>109</sup>

### 5.4 Ausreichende administrative Kapazitäten

#### • Kapazitäten und Expertise in der Europäischen Kommission

Die Annahme in dem EU-Vorschlag, daß Haushaltszuschüsse für Geber und Empfänger effizienter und administrativ weniger aufwendig sind, stimmt nicht ganz:

- Haushaltszuschüsse müssen sorgfältig und in kohärenter Weise geplant werden, unter Beteiligung sowohl der Empfängerländer als auch anderer Geber;
- Haushaltszuschüsse müssen sorgfältig überwacht werden.

Dies bedeutet, daß die EU die Kapazitäten und die Expertise haben muß, diese Prozesse kontinuierlich zu verfolgen, insbesondere in ihren Vertretungen in den jeweiligen Ländern.<sup>110</sup> Zur Zeit ist die Kompetenz der EG in solchen politischen Fragen äußerst begrenzt.

#### Vermeidung der Überfrachtung heimischer Kapazitäten

Die heimischen Kapazitäten sollten nicht durch die Auflage unterschiedlicher Rechnungslegungsverfahren für die verschiedenen Instrumente und Geber überfrachtet werden. Haushaltszuschüsse sollten an die Haushaltsgesetzgebung der Empfängerländer angepaßt werden. Die Finanzverwaltung des Empfängerlandes sollte darin unterstützt werden, ihre Finanzen in effizienter, transparenter und nachvollziehbarer Weise zu verwalten. Die EU hat zwar Erfahrung auf diesem Gebiet, sollte aber die Koordination zwischen der EG und den Programmen der Mitgliedsstaaten verstärken.

#### • Rechtzeitige Auszahlung der Mittel

Es sind Verfahren erforderlich, die garantieren, daß die Haushaltszuschüsse zum richtigen Zeitpunkt ausbezahlt werden. Falls die Haushaltszuschüsse zu spät erfolgen, bringen sie das gesamte Haushaltsverfahren durcheinander, was kontraproduktiv wäre. Erfahrungen mit der EU-Finanzhilfe haben gezeigt, daß umständliche EU-Verfahren oft zu verspäteten Auszahlungen führen. Während die Vorschläge für rolling over ausgezeichnet klingen, zeigt die Erfahrung mit der EG-Hilfe, daß die Auszahlung umständlich ist und die Verfahren zur Mittelbewilligung extrem langwierig sind. Die EU-Vorschläge nennen keine Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation.

## 6. Schlußfolgerungen

Haushaltszuschüsse können ein effizientes Instrument sein, das zur Armutsbekämpfung beiträgt, wenn:

- EU- und AKP-Länder gemeinsam vereinbaren, daß die Armutsbekämpfung ein Hauptziel der Haushaltszuschüsse ist, ein glaubwürdiger Plan existiert, der beschreibt, wie dies geschehen soll und sowohl die EU als auch die AKP-Staaten bereit sind, im Rahmen einer einheitlichen und konsistenten Haushaltspolitik Mittel für diesen Zweck bereitzustellen;
- die EU und die AKP-Länder sich auf präzise Programmverfahren einigen, einschließlich von Planung, Entscheidungsverfahren, Zeitrahmen der Auszahlungen, Überwachung und Evaluierung der Fortschritte, sowie klaren Kriterien für jede Form von Suspendierung der Hilfe;
- Regierungen erwiesenermaßen legitimiert sind und die demokratischen Grundsätze und Menschenrechte respektieren. Regierungen müssen die aktive Beteiligung der Bevölkerung an der Entwicklung anstreben und zulassen, daß die Menschen ihre eigenen Entwicklungsbedürfnisse bestimmen, an der Planung der Programme beteiligt werden und ihre Umsetzung überwachen können;
- verlässliche und transparente Verfahren für die Haushaltsausgaben angewandt werden und Maßnahmen gegen Korruption ergriffen werden, sowohl in der EU als auch in den AKP-Ländern;
- größere Investitionen in den Staatshaushalten der AKP-Länder für soziale Grunddienste vorgesehen werden.

Haushaltszuschüsse können nur ein effektives Instrument zur Ar-

<sup>109</sup> Transparency International, Brief, 3. 7. 1997.

<sup>110</sup> Dies ist nicht notwendigerweise der Fall. Siehe z.B. IDS, IDR, An Evaluation of Development Cooperation between the European Union and Ethiopia, 1976-1994, Main Report, Sussex, Addis Ababa, Juni 1996.

mutsbekämpfung sein, wenn sie durch politische Maßnahmen in anderen Bereichen unterstützt werden:

- Die EU und die AKP-Staaten müssen eine koordinierte und kohärente positive Antwort auf die HIPC-Initiative entwickeln. Aktivitäten im Rahmen dieser Initiative sollten beschleunigt werden. Die von der EU und den Mitgliedsstaaten nicht ausgegebenen ca. 3 Milliarden ECU jährlich an Haushaltsmitteln für Entwicklungsländer sollten für ein umfassendes Programm verwendet werden, um die ausstehenden Schulden gegenüber der EU zu begleichen, einschließlich der bilateralen Schulden gegenüber den Mitgliedsstaaten.
- Die Strukturanpassungspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten sollte das Hauptziel der Armutsbekämpfung sowie den Schutz sozialer Grunddienste nicht konterkarieren.
- Für die EU-Politik müssen Mechanismen entwickelt werden, um größere Widersprüche innerhalb der Entwicklungspolitik und der Entwicklungsprogramme zu vermeiden. Eine bessere Koordination der Aktivitäten ist sowohl zwischen den bilateralen Programmen der EU und den EU-Haushaltzuschüssen, als auch zwischen der EU und anderen Gebern, wie den Internationalen Finanzinstitutionen, erforderlich.
- Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption werden ergriffen, sowohl in der EU als auch in den Empfängerländern. Vorrangig sollte die Bestechung ausländischer Beamter durch europäische Firmen strafbar werden, und die steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern in EU-Ländern sollte unverzüglich beendet werden. Schließlich muß die EU ihre Kapazitäten in folgenden Bereichen ausbauen:
  - Angemessene Expertise in der EU zur Verbesserung des Politikdialogs;
  - Sicherstellung von Kontinuität durch mehrjährige Planung;
- Beschleunigung der Verfahren, um pünktliche Auszahlung der Mittel sicherzustellen und Unterbrechungen der Zahlungen zu vermeiden;
- Einrichtung einer effektiven Überwachungskapazität gemeinsam mit den AKP-Ländern, um die Umsetzung der gemeinsam vereinbarten Planungen zu verfolgen und Anpassungen vornehmen zu können, wenn sie erforderlich werden;
- Schaffung transparenter Verfahren für die Auswahl von Ländern, für die Haushaltzuschüsse ein angemessenes Instrument sein könnten;
- Beibehaltung eines separaten Finanzrahmens für die humanitäre Hilfe für Länder, die die Kriterien für rolling over-Programme nicht erfüllen;
- Koordination zwischen den Hilfsprogrammen der EG und der Mitgliedsstaaten. ■

# V. DIE HANDELPOLITIK DER EU<sup>111</sup>

Der Handel dürfte wohl das wichtigste Politikfeld im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union sein, das Einfluß auf die Entwicklungsländer hat. Die Verträge von Rom legten drei Zuständigkeitsbereiche für die EWG fest: die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), das Verkehrswesen und eine Gemeinsame Handelspolitik. Seit dem Maastricht-Vertrag wurden die Kompetenzen der Gemeinschaft ausgeweitet und umfassen jetzt auch eine große Zahl anderer Bereiche. In bezug auf den Handel ist die Europäische Gemeinschaft zuständig für die Ausgestaltung der Politik in folgenden Bereichen: (1) im freien Warenverkehr, (2) in der Landwirtschaft, (3) im freien Verkehr von Personen, Dienstleistungen und Kapital, (4) im Verkehrswesen, (5) beim Wettbewerb, der Besteuerung und der Angleichung von Gesetzen, (6) bei der Wirtschafts- und Währungspolitik und (7) der gemeinsamen Handelspolitik.

Die Marktintervention ist bisher die Hauptstrategie zum Schutz und zur Belebung des europäischen Handels und zur Ausweitung des Handels innerhalb Europas gewesen. Dies geriet immer stärker in Widerspruch zu den Globalisierungsstrategien außerhalb der EU, die eher auf neoliberale Freihandelsvereinbarungen ausgerichtet sind. Die von der Europäischen Union entworfenen Globalisierungsstrategien sind eindeutig auf den Export ausgerichtet und sind eine Antwort auf die Konkurrenz mit den USA und Japan um Märkte außerhalb der EU. Das Ziel, die Exporte zu steigern und gleichzeitig die EU-Produzenten zu schützen,

führt offensichtlich zu Spannungen zwischen Schutz- und Liberalisierungsmaßnahmen. Die Widersprüche zwischen Protektionismus und Liberalisierung und ihre Auswirkungen auf den Süden werden in den folgenden Abschnitten diskutiert.

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Frage, ob die EU-Handelspolitik mit den Entwicklungszielen der EU übereinstimmt. Im ersten Abschnitt werden neuere Entwicklungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik, dem Rückgrat der Europäischen Handelspolitik, diskutiert. Im folgenden Abschnitt werden wir Handelsregime beschreiben, die speziell für den Handel mit Entwicklungsländern entworfen wurden: die Handelsvereinbarungen von Lomé und das Allgemeine Präferenzsystem. Im dritten Abschnitt werden wir uns die Verhandlungen über den Handel mit dem stärksten Wirtschaftsblock der Entwicklungsländer ansehen: mit den südostasiatischen Ländern einschließlich Chinas. Im vierten Teil werden die aktuellen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Südafrika untersucht, als ein Präzedenzfall für die möglichen Implikationen solcher Verhandlungen. Zum Schluß wird der Vorschlag diskutiert, regionale Freihandelsabkommen im Rahmen des Lomé-Folgeabkommens abzuschließen.

## 1. Die GAP und die Agenda für Reformen

Die Gemeinsame Agrarpolitik wurde 1962 eingeführt und war als Subventionssystem für die Landwirte der EU gedacht, um die Nahrungs-

mittelselbstversorgung sicherzustellen. Ihr zentrales Element ist die Marktordnung für etwa 90% der landwirtschaftlichen Produkte der Gemeinschaft. Ihre Ziele<sup>112</sup> sind:

- durch die Förderung technologischen Fortschritts die landwirtschaftliche Produktivität zu steigern,
- einen fairen Lebensstandard für Landwirte sicherzustellen,
- landwirtschaftliche Märkte zu stabilisieren,
- den Verbrauchern die regelmäßige Belieferung mit Nahrungsmitteln zu garantieren und
- den Verbrauchern akzeptable Preise für Nahrungsmittel zu garantieren.

Diese Ziele wurden durch eine Reihe gemeinsam vereinbarter Maßnahmen erreicht. Sie umfassen gemeinsame Preisfestsetzungen, gemeinsame Protektion und die Intervention der EU auf dem Agrarmarkt. Das Hauptcharakteristikum der GAP ist bisher gewesen, Garantiepreise für bestimmte Produkte innerhalb der Gemeinschaft festzusetzen. Importpreise für diese Produkte werden über dem Niveau des Garantiepreises gehalten. Innerhalb der Gemeinschaft werden Interventionspreise etwas unter dem Garantiepreis angesetzt. Wenn nur unter dem Interventionspreinsniveau verkauft werden kann, kauft die Kommission das Produkt auf, damit der Preis wieder steigt.

<sup>111</sup> Guggi Laryea, Eurostep, half bei der Erstellung dieses Kapitels mit.

<sup>112</sup> Stresa-Vereinbarungen, 1963, bekräftigt im Amsterdamer Vertrag 1997.

Die GAP wird von den Mitgliedsstaaten gemeinsam über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, EAGFL (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF) finanziert, der Teil des regulären EG-Haushalts ist. Früher beanspruchte die GAP bis zu 70% des gesamten EG-Haushalts. Nachdem die Ausgaben anderer Haushaltstitel ausgeweitet wurden, macht sie derzeit etwa 50% des Haushalts aus.

### 1.1 Auswirkungen der GAP auf den Süden

Die Resolution des Europäischen Rats vom 5. Juni 1998 über Kohärenz betonte, daß es für die Europäische Union erforderlich sei, für Kohärenz zwischen der europäischen Politik und der Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern zu sorgen.

Die GAP hat äußerst negative Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern. Sie erhöht die landwirtschaftliche Produktion und senkt die Weltmarktpreise. Europäische Bauern werden dafür entschädigt, Bauern in den Entwicklungsländern jedoch eindeutig nicht. Die Abschottung des EU-Markts trägt noch zusätzlich dazu bei, die Weltmarktpreise zu senken. Hinzu kommt, daß die eigene Überproduktion den EU-Markt überschwemmt und gleichzeitig das Exportvolumen der EU steigert. In einigen Fällen werden diese Exporte erneut subventioniert, was den europäischen Produkten noch weitere Vorteile gegenüber heimischen Produkten in den Entwicklungsländern verschafft. Dieses Problem wird noch verschärft, wenn Nahrungsmittelüberschüsse in Form von „Entwicklungshilfe“ verteilt werden, denn sie führen zu einer weiteren Senkung der Weltmarktpreise und zerstören

damit die einheimische Produktion in dem betreffenden Land.

In einigen Fällen hat die GAP den Export landwirtschaftlicher Produkte aus dem Süden gefördert. Weithin bekannt ist der Fall der Maniok-Produktion. Maniok ist eine Exportprodukt für Bauern, die über wenig finanzielle Mittel verfügen, weil dafür kaum Investitionen erforderlich sind. Da die EU die Getreidepreise künstlich hoch hielt, benutzten die Europäer statt dessen Maniok als Futtermittel für ihre Tiere. Das trieb die Weltmarktpreise für Maniok in die Höhe und machte den Maniok-Anbau für Bauern im Süden attraktiv.

In Thailand beispielsweise gingen viele Bauern zur Maniok-Produktion über, und als die Produktion in den frühen achtziger Jahren ihren Höchststand erreichte, wurden etwa 80-90% der gesamten Maniok-Produktion in die EG exportiert. 1982 führte die EG Quotenregelungen für Maniok-Importe und Zölle ein, wodurch die Maniok-Produktion wesentlich unattraktiver wurde. 1992 verpflichtete sich die EG, ihre Festpreise für Getreide zu senken, wodurch Getreide als Tierfutter wieder attraktiv wurde. Das wiederum senkte die Nachfrage nach Maniok. Das war für die Bauern, die Schwierigkeiten hatten, auf andere Feldfrüchte umzustellen, ein ernstes Problem. Ackerland, das mehrere Jahre lang zum Maniok-Anbau benutzt worden ist, eignet sich nicht mehr für andere Feldfrüchte. Die europäische Agrarpolitik hat auf diese Weise eine Situation geschaffen, in der arme Bauern im Süden völlig abhängig von den Entscheidungen sind, die in der EU getroffen werden, ohne daß sie auf diese Entscheidungen irgendeinen Einfluß haben.<sup>113</sup>

### 1.2 Quoten und Präferenzen

Man kann davon ausgehen, daß diese Maßnahmen insgesamt die Bauern im Süden ernsthaft behindert haben, sowohl bei der Versorgung der heimischen Märkte als auch bei der Steigerung ihrer Exportmöglichkeiten. Das Hauptproblem der GAP

besteht darin, daß sie durch den Schutz der Produktion der europäischen Landwirte zu relativ hohen Kosten landwirtschaftliche Produzenten in den Entwicklungsländern daran gehindert hat, aus ihrem relativen Vorteil finanziellen Nutzen zu ziehen. Die GAP hat sich daher im allgemeinen als negativer Anreiz für die landwirtschaftliche Produktion und die Ernährungssicherheit im Süden ausgewirkt.

Durch die Begrenzung des Importvolumens in die EU können hohe europäische Preise aufrechterhalten werden. Diese Maßnahmen werden jedoch nicht in gleicher Weise bei allen nicht-europäischen Produzenten angewandt. Tatsächlich sind die Maßnahmen zum Schutz des EU-Marktes ein kompliziertes Geflecht von Zollbarrieren, die mit verschiedenen Ländern unterschiedlich ausgehandelt werden. Die Auswirkungen sind daher schwieriger darzustellen, weil Importe aus einigen Ländern eingeschränkt werden und anderen der Vorzug gegeben wird.<sup>114</sup> Die Präferenzen existieren in zwei Varianten:

- **Spezielle Quoten:** Die Produzenten einiger Länder können ihre Produkte an die EU liefern und dabei die hohen Preise, die für die Produkte durch die EU festgesetzt wurden, beibehalten, ohne die Importzölle zahlen zu müssen, die Produzenten aus anderen Ländern auf dem europäischen Markt einschränken. Beispiele hierfür sind die Rindfleisch- und Zuckerprotokolle, die im Rahmen des Lomé-Abkommens mit spezifischen Ländern unterzeichnet wurden.
- **Präferenzen:** Produzenten aus einigen Ländern dürfen ihre Waren auf dem EU-Markt verkaufen und müssen sich nicht an die hohen Preise halten, die die EU festgesetzt hat. Das gibt ihnen Vorteile im Vergleich zu anderen.

Die Abschaffung dieser speziellen Quoten und Präferenzen würde die Wirtschaft einiger Länder, die davon abhängig sind, gefährlich belasten. Die karibischen Länder zum Beispiel haben kaum Alternativen zur Bana-

<sup>113</sup> Vitoon Panyakul, *The Rise and Fall of Thai Cassava: EC's CAP and Export Quota*, Occasional Paper, Transnational Institute, Amsterdam, 1998.

<sup>114</sup> C.Stevens, *CAP Reforms: will developing countries benefit?*, *IDS Policy Briefing*, Issue 11, February 1998.

nen- und Zuckerproduktion und sind stark abhängig von den Präferenzen, die ihnen durch die Lomé-Protokolle gewährt werden. Die Wirtschaft dieser kleinen Inselstaaten würde vermutlich zusammenbrechen, wenn die Protokolle abgeschafft würden. Andererseits schränkt das System der Quoten und Präferenzen den Zugang zum EU-Markt für diese Produkte aus anderen Entwicklungsländern ein.

### 1.3 Reform der GAP

1992 beschloß die Kommission, die GAP zu reformieren, und damit auf die Kritik an den hohen Kosten zu reagieren. Die Reformen betrafen hauptsächlich die Senkung der Interventionspreise, die Einschränkung der Produktion und die Anreize für die Bauern, Land brachliegen zu lassen. Diese kostensenkenden Maßnahmen wurden begleitet von Kompensationszahlungen zur Einkommensstützung an die Bauern. Trotz dieser Maßnahmen verschlingt die GAP immer noch 50% des Haushalts.

In der Agenda 2000 ist nun eine grundlegende Reform der GAP vorgesehen. Die Europäische Kommission hat folgende Gründe dafür genannt:<sup>115</sup>

- Der Prozeß der Globalisierung, der niedrigere Preise erforderlich macht, wenn die EU auf den neu entstehenden Märkten wettbewerbsfähig sein will.
- Das negative Image der GAP in der breiten Öffentlichkeit, das vor allem durch die hohen Kosten der GAP entstanden ist.
- Die Notwendigkeit größerer Effektivität, die eine Dezentralisierung der GAP-Verwaltung erforderlich macht.
- Die Vorbereitung der EU-Osterweiterung, durch die Länder mit großen Agrarsektoren Mitglied der EU werden, was bei Beibehaltung des status quo die Kosten der GAP in die Höhe treiben würde.
- Die Verpflichtung der EU durch die GATT-Uruguay-Runde, das Volumen der subventionierten Ex-

porte innerhalb von sechs Jahren um 21% zu senken, die bisher nicht erfüllt wurde. Hinzu kommt, daß es ab Ende 1999 im Rahmen der WTO neue internationale Verhandlungen im Handelsbereich geben wird und die Verhandlungen verschiedener bilateraler Handelsabkommen anstehen.

Im Rahmen der Agenda 2000 sind nun erhebliche Kürzungen bei den Interventionspreisen vorgesehen, damit landwirtschaftliche Produkte exportiert werden können, ohne subventioniert zu werden. Direkte Einkommensbeihilfen für europäische Landwirte sollen an die Stelle der bisherigen Subventionen treten. Die Verwaltung der direkten Einkommensbeihilfen wird auf die Ebene der Mitgliedsstaaten dezentralisiert. Diese Maßnahmen sollen durch Maßnahmen ergänzt werden, die die GAP umweltfreundlicher gestalten und eine extensive Produktion im Rahmen einer ländlichen Entwicklungspolitik unterstützen.

#### • Erwartete Auswirkungen der GAP-Reformen

Die Maßnahmen der Agenda 2000 berühren die eigentlichen Probleme der GAP nicht. Die Vorschläge dienen eher dazu, eine Agrarpolitik zu verstetigen, die von den Gesetzen des Wettbewerbs angetrieben wird, und die sich an den niedrigst möglichen Produktionskosten und billigsten Exporten orientiert. Die Kombination von niedrigen Preisen einerseits und Einkommensbeihilfen andererseits führt zu einer Produktion, die völlig getrennt von den eigentlichen Produktionskosten abläuft. Der Verkauf landwirtschaftlicher Produkte unter dem Niveau des Produktionspreises ist jedoch mittel- und langfristig nicht aufrechtzuerhalten. Hinzu kommt, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht zu einer Verringerung der Produktion – und damit zum Abbau der Überproduktion – führen werden.

Die Maßnahmen fördern auch nicht die Ernährungssicherheit im Süden. Ganz im Gegenteil unterstützen sie europäische Bauern dabei,

mit armen Bauern in den Entwicklungsländern zu konkurrieren. Die Kosten und der Nutzen sind unter den Ländern des Südens nicht gleichmäßig verteilt. Wenn man sich die Vorschläge genauer ansieht, zeigt sich, daß die Produzenten in einigen Entwicklungsländern dabei verlieren, während die Produzenten in anderen Ländern gewinnen. Es wurden keinerlei Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen sichergestellt werden kann, daß die negativen Auswirkungen von Preissenkungen auf die Produzenten in den Entwicklungsländern berücksichtigt werden. Wenn man zum Beispiel die Zollschranken zum EU-Markt für Exporteure aus dem Süden senken würde, könnte dies dazu beitragen, Produzenten aus dem Süden für den verlorenen Marktanteil zu entschädigen, den EU-Produzenten in ihren Ländern halten.

Es gibt Befürchtungen, daß der Schwerpunkt der Reformen, der auf

115 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für Ratsverordnungen (EG) betreffend die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Com(1998) 158 final, Brüssel, 18.3.1998. Im Dezember 1995 legte die Europäische Kommission dem Europäischen Rat in Madrid ein Strategiepapier Agrarpolitik vor, in dem die Reformen von 1992 vertieft werden sollten. Diese Vorschläge wurden im Juli 1997 weiter konkretisiert, als die Kommission ihren Vorschlag für einen Finanzrahmen nach dem Jahr 2000 veröffentlichte, der als „Agenda 2000“ bekannt ist.

116 European Union Council, Council Regulation (EC) No.12190/98 of applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001, Brüssel, 15. Dezember 1998; European Parliament, Report on the Communication from the Commission to the Council on the trading system and internationally recognised labour standards, PE 228.265/fin, 11. November 1998; Commission Européenne, Amélioration de l'Accès au Marché des Pays les Moins Avancés, Communication de Sir Leon Brittan, Com(97) 156/7, Brüssel, 15. April 1997; Eurostep, Juni 1997, a.a.O., S. 6-7. Brief der Kommission vom 26. Juni 1997.

117 Die Liste ähnelt stark derjenigen der Vereinten Nationen (48 LDCs). Nach dem EU-APS-Programm werden Botswana und Tonga fälschlicherweise als LDCs eingestuft, während Angola fälschlicherweise nicht für das Industrie-Programm vorgesehen war. Diese Situation wird „in Kürze“ behoben. Brief der Kommission vom 26. Juni 1997.

118 Diese befinden sich alle in Asien: Jemen, Bangladesch, Afghanistan, Bhutan, Nepal, Laos, Kambodscha, Malediven, Birma. Die Vorteile des GSP für Birma wurden wegen der verbreiteten Zwangsarbeit vorübergehend suspendiert (Ratsverordnung EG Nr.552/97 vom 24.3.1997). Dies schließt industrielle und landwirtschaftliche Produkte ein.

119 Dies betrifft beispielsweise China.

120 Im Gefolge der Ratsverordnung (EG) Nr.602/98, OJL 80 18.3.1998, S. 1.

121 Birma ist seit 1997 Mitglied von ASEAN, wird aber nicht zur regionalen Kumulation zugelassen.

◆ **Box 3**

### Lomé-Präferenzen und Allgemeines Präferenzsystem (APS) im Vergleich<sup>116</sup>

Das Europäische System der Allgemeinen Präferenzen definiert eine Liste von 50 am wenigsten entwickelten Ländern<sup>117</sup> (LDCs), die von den erweiterten Zollpräferenzen für industrielle und landwirtschaftliche Produkte über das APS hinaus profitieren. Diese LDCs profitieren entweder vom Lomé-Handelsregime oder vom erweiterten APS. Im folgenden die beiden Regime im Vergleich:

#### Handelsregime von Lomé

Hat sich aus den Vereinbarungen entwickelt, die 1957 in den Verträgen von Rom über die Assoziierung nicht-europäischer Länder und Territorien, mit denen EWG-Mitgliedsstaaten besondere Beziehungen unterhielten – Kolonien, ehemalige Kolonien und Überseeterritorien – getroffen wurden.

Wird den AKP-Ländern gewährt, umfaßt 41 LDCs und 30 andere Entwicklungsländer, einschließlich wirtschaftlich schwacher Staaten wie z.B. kleine Inselstaaten und Länder ohne Zugang zum Meer. Enthält keine graduelle Abstufung.

Die Nichtdiskriminierungsklausel garantiert, daß die Präferenzen auch für alle anderen AKP-Länder gelten.

Herkunftsregeln erlauben die Kumulation der Beiträge zur Wertschöpfung eines Produkts, solange dies nur auf AKP-Länder und die EU beschränkt bleibt. Für jedes Produkt oder jede Produktgruppe werden spezielle Regeln definiert.

Industrielle Produkte erhalten uneingeschränkten Marktzugang.

Die Zölle auf viele Agrarprodukte sind reduziert oder werden für bestimmte Mengen festgesetzt (Quoten). Quoten in „problematischen“ Bereichen werden in speziellen Protokollen vereinbart.

Die EU wünscht keine Ausweitung des uneingeschränkten freien Zugangs bei einigen Produkten. Sie hat unter anderem folgende Produkte als „sensitiv“ eingestuft: Reis, Bananen, Zucker, Maniok und Rind- und Kalbfleisch. In der EU glaubt man, daß die Entwicklungsländer den Export dieser Produkte rasch steigern könnten, wenn eine Liberalisierung stattfinden würde. Die sensitiven Bereiche der EU werden durch einen Doppelmechanismus geschützt, der variable **Vorzugszoll-Margen** umfaßt, mit denen eine **Sicherheitsklausel für den Notfall** verknüpft ist. Die Sicherheitsklausel für den Notfall erlaubt die Aussetzung der Bestimmungen, wenn ernste Marktstörungen befürchtet werden.

Kein Entzug und keine Aussetzung der Handelspräferenzen, nachdem das Handelsprotokoll des Abkommens unterzeichnet worden ist.

Alle Länder, die Mitglieder der AKP-Gruppe und Unterzeichnerstaaten des Abkommens sind, haben ein Anrecht auf die Handelspräferenzen, die in dem Abkommen vereinbart wurden.

Die Handelspräferenzen des Lomé-Abkommens werden im Rahmen des neuen Vertrags, der bis zum Jahr 2000 ausgehandelt werden soll, einer Überprüfung unterzogen. Eine Sondergenehmigung (waiver) für erneute Lomé-Handelskonzessionen könnte erteilt werden, denn es gibt in den WTO-Bestimmungen eine Klausel für nicht-wechselseitige Handelsvereinbarungen. Alternativ dazu könnte man die WTO-Bestimmungen über besondere und unterschiedliche Behandlung (special and differential treatment) in Hinblick auf eine neue Vereinbarung mit den AKP-Staaten erweitern.

Die Kommission möchte die Handelspräferenzen von Lomé in Regionale Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen (Regional Economic Partnership Agreements, REPAs) oder in APS-Vereinbarungen umwandeln.

#### Das APS-Handelsregime

Begann 1971 als Folge eines Angebotes der EWG bei der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD).

Wird einer großen Anzahl von Entwicklungsländern gewährt, einschließlich den neun Nicht-AKP-LDCs<sup>118</sup>. Umfaßt eine Sektor-/ Länderabstufung auf der Basis von Marktanteilen, was sich auf LDCs und andere sehr arme Staaten negativ auswirken kann.<sup>119</sup>

LDCs, die keine Vertragsstaaten des Lomé-Abkommens sind, erhalten die gleichen Präferenzen, wie sie unter dem Lomé-Abkommen gewährt werden.<sup>120</sup>

Herkunftsregeln erlauben die Beiträge zur Wertschöpfung eines Produkts nur aus dem jeweiligen Land und weitere Inputs aus der EU. Den Mitgliedsstaaten von ASEAN<sup>121</sup>, dem Mittelamerikanischen Gemeinsamen Markt (Central American Common Market, CACM) und der Gemeinschaft der Andenstaaten (ANDEAN) wird eine gewisse regionale Kumulation gestattet.

Gewährt zollfreien Zugang für in einer Liste aufgeführte verarbeitete Produkte. Ebenfalls zollfreie Einfuhr im Bekleidungs- und Textilbereich.

Die Zölle auf eine Reihe von Agrarprodukten sind reduziert.

Aussetzung der Handelspräferenzen erfolgt unter folgenden Umständen: Einsatz von Zwangsarbeit, Export von Waren, die von Gefangenen hergestellt wurden, nicht ausreichende Kontrolle über den Export oder die Einschleusung von Drogen, Nichteinhaltung der Verpflichtungen, die man im Rahmen der Uruguay-Runde eingegangen ist, Nichteinhaltung internationaler Konventionen über Fischerei etc.

Enthält einen Anreizmechanismus im Hinblick auf Arbeitsrechte und Umweltschutz, wenn die Arbeitsrechte in den Ländern oder den Produktionsbereichen in diesen Ländern eingehalten werden.

APS-Verträge wurden vor kurzem mit allen LDCs abgeschlossen, die nicht zur AKP-Gruppe gehören, mit Ausnahme Birmas, für das das APS aufgrund des dortigen Einsatzes von Zwangsarbeitern ausgesetzt wurde.

Die gegenwärtigen APS-Programme bewegen sich im Rahmen von Richtlinien, die für den Zeitraum von 1995-2004 vereinbart wurden. Das APS für industrielle Produkte wurde im Januar 1995 für einen Zeitraum von vier Jahren eingeführt und für 1999-2005 neu aufgelegt. Das Programm für landwirtschaftliche Produkte trat am 1. Juli 1996 in Kraft, konnte aber erst am 1. Januar 1997 angewendet werden und wird bis 30. Juni 1999 gelten.

der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU liegt, zu einer weiteren Verdrängung von Kleinproduzenten in den Entwicklungsländern durch europäische Großproduzenten führen wird. Im Süden haben nur Großproduzenten Chancen zu überleben. Das wird zu einer weiteren Konzentration von Landbesitz führen und die Probleme der Kleinproduzenten vergrößern. Man kann voraussehen, daß die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von Nahrungsmittelimporten noch stärker zunehmen wird, was sie wiederum noch anfälliger für Preisveränderungen macht. Preisschwankungen schaffen Probleme bei der Zahlungsbilanz. Das trifft auch finanzschwache Verbraucher in den Entwicklungsländern. Schließlich werden die Produktionsweisen, die erforderlich sind, um wettbewerbsfähig zu sein, aller Voraussicht nach zu weiterer Umweltzerstörung und wachsender Ungleichverteilung von Wohlstand führen.

Die vorgeschlagenen Reformen der GAP werden die GAP keineswegs billiger machen. Im Gegenteil, im kommenden Jahrzehnt wird der Agrarhaushalt weiter wachsen. Auch wenn das Ziel in Übereinstimmung mit den Regeln der WTO Liberalisierung heißt, werden diese Vorschläge zu keinem faireren Wettbewerb auf dem Weltmarkt führen. Im Gegenteil, während der Wettbewerb zwischen der EU, den USA und Japan in den kommenden Jahren noch stärker werden wird, werden die Reformen der GAP noch zerstörerischere Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in den Ländern des Südens haben.

## 2. Handelsregime mit Entwicklungsländern

Im Verhältnis zwischen den Entwicklungsländern und der EU existieren zwei verschiedene Handelsregime. Die Handelsvereinbarungen im Rahmen des Lomé-Abkommens werden zwischen der EU und den AKP-Ländern ausgehandelt und eröffnen den weitreichendsten Zugang zum EU-Markt. Das Allgemeine Präfe-

renzsystem, APS (Generalised System of Preferences, GSP) räumt den Entwicklungsländern, die nicht zur AKP-Gruppe gehören, Präferenzen ein. Die neuen APS-Bestimmungen beziehen sich auf den Zeitraum von Juli 1999 bis 31. Dezember 2001 und sehen vor, daß den LDCs gleiche Präferenzen wie unter dem Lomé-Abkommen eingeräumt werden, damit auf diese Weise die WTO-Bestimmungen eingehalten werden. Während die Lomé-Abkommen zwischen den zwei Parteien ausgehandelt werden, wird das APS bestimmten Ländern unilateral von der EU angeboten und kann auch unilateral wieder aufgekündigt werden. Das Lomé-Abkommen besitzt dadurch eine viel größere Verlässlichkeit als das APS. Das geht sogar so weit, daß die Lomé-Handelspräferenzen ohne einen Konsultationsprozeß nicht ausgesetzt oder zurückgenommen werden können, wenn das Abkommen erst einmal unterzeichnet ist, und dann auch nur als letztes Mittel, wenn gegen die Schlüsselklausel verstoßen wurde (Art. 3.6.6.a).

Ein anderer wichtiger Unterschied zwischen den Präferenzen des Lomé-Abkommens und dem APS besteht darin, daß das APS auf dem Prinzip der Differenzierung beruht – das bedeutet, daß die Präferenzen abgebaut werden, wenn ein Land oder ein Produktionsbereich stärker wird. Dies ist unter dem Lomé-Abkommen, wo die Handelspräferenzen für alle Teilnehmer in gleicher Weise vereinbart werden, nicht der Fall, mit Ausnahme spezieller Protokolle. Das APS hat zusätzlich noch eine soziale und Umwelt-Anreizklausel. In der Box 3 sind die wichtigsten Unterschiede zwischen den Handelsvereinbarungen von Lomé und dem APS dargestellt.

Handelsregime mit Entwicklungsländern werden nicht immer mit dem Ziel eingeführt, den Handel zu fördern. Im Gegenteil, der komparative Vorteil der Entwicklungsländer wegen ihrer niedrigen Preise wird oft als Problem angesehen. In den folgenden Abschnitten wird diskutiert,

welche handelspolitischen Verhandlungen derzeit mit bestimmten Regionen im Süden stattfinden, und wie die EU die Strategie verfolgt, einerseits ihren Markt zu schützen und andererseits die Märkte in den Entwicklungsländern zu öffnen.

## 3. EU-Handelspolitik mit verschiedenen Regionen

Die Globalisierung bestimmt zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Kurs der wichtigsten Wirtschaftsmächte einschließlich der EU<sup>122</sup>. Eine Politik des exportorientierten Wachstums wird auf der Grundlage des komparativen Vorteils bei den Produktionskosten gefördert. Während diese Liberalisierung<sup>123</sup> zwar in der Theorie zu einem fairen Wettbewerb führen kann, schafft der Schutz der wichtigsten Wirtschaftssektoren durch die Haupthandelsmächte derzeit ungleiche Ausgangsbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung. Dies gefährdet die Realisierbarkeit einer Wirtschaftspolitik, die dazu beitragen kann, soziale und nachhaltige Entwicklung zu fördern.

In den folgenden Abschnitten werden Handelsvereinbarungen zwischen der EU und verschiedenen Regionen miteinander verglichen. Erörtert werden als erstes die Verhandlungen zwischen der EU und der starken Gruppe der südostasiatischen Länder, ASEM, die die ASEAN-Länder<sup>124</sup> sowie Japan, China, Vietnam und Südkorea umfaßt. Die Handelserleichterungen zwischen diesen beiden Gruppen konzentrieren sich vor allem auf den Abbau nicht-tarifärer Hindernisse.

ASEM bietet ein hervorragendes Beispiel dafür, wie politische Prozesse

122 Globalisierung kann hier als die immer enger werdende internationale Beziehung von Märkten, Dienstleistungen und Kapital verstanden werden, die durch die enge Verzahnung von Ländern/Unternehmen gekennzeichnet ist. Entscheidungen, die in einem Teil der Welt getroffen werden, haben dadurch direkte und indirekte Auswirkungen auf Ökonomien und Gesellschaften, die weit davon entfernt liegen.

123 Liberalisierung wird hier als Abbau von Grenzen definiert, die Hindernisse für wirtschaftliche Aktivitäten darstellen.

124 mit Ausnahme von Birma und Laos.

als direkte Antwort auf die Konkurrenz durch andere wirtschaftliche Supermächte entwickelt werden. Es zeigt auch, wie die Globalisierung von starken Widersprüchen zwischen einer Politik der Liberalisierung und des Protektionismus begleitet wird. Man kommt zu dem Schluß, daß das gemeinsame politische Ziel der Teilnehmer beider Gruppierungen darin besteht, einen zu rigorosen Liberalisierungsprozeß, der mittels der WTO durch die USA forciert wird, zu verhindern, und gleichzeitig sicherzustellen, daß Nicht-WTO-Mitglieder, insbesondere China und Vietnam, in das multilaterale System der WTO-Bestimmungen einbezogen werden.

Als zweites wird der Verhandlungsprozeß über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika untersucht. Das Ergebnis dieses langwierigen und mühsamen Prozesses bietet einen klaren Anhaltspunkt dafür, was andere Entwicklungsländer – die erheblich weniger Verhandlungsmacht besitzen – von Verhandlungen über Freihandelsabkommen zu erwarten haben. Die Verhandlungen mit Südafrika sind auch deswegen wichtig, weil Südafrika sowohl ein Mitglied der Südafrikanischen Zollunion (Southern African Customs Union, SACU) als auch der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (South African Development Community, SADC) ist. Das bedeutet, daß sich de facto jedes Abkommen zwischen der EU und Südafrika direkt auf die SACU- und SADC-Länder auswirkt, auch wenn diese nicht an den Verhandlungen teilgenommen haben – und nicht dieselbe wirtschaftliche Kapazität besitzen wie Südafrika.

Schließlich wird der Vorschlag Regionaler Wirtschaftlicher Partner-

schafts-Abkommen (REPAs) zwischen der EU und den AKP-Staaten diskutiert. Die REPAs wären vor allem ein Instrument zur Liberalisierung des Handels zwischen den verschiedenen Gruppierungen. Auch wenn ihre Durchführbarkeit und Nachhaltigkeit sehr umstritten ist, scheint die EU entschlossen, die Verhandlungen mit den AKP-Staaten auf derartige regionale Freihandelsabkommen zu lenken.

### 3.1 Das Asien-Europa-Treffen (ASEM)<sup>125</sup>

Das Asien-Europa-Treffen (Asia-Europe Meeting, ASEM) ist ein Prozeß, der vor dem Hintergrund der wachsenden Marktintegration weltweit stattfindet. Sein Schwerpunkt liegt daher eindeutig auf den Bereichen Handel und Investitionen. Teilnehmer sind zehn ost- und südostasiatische Länder: Japan, China, Südkorea, Thailand, Brunei, die Philippinen, Malaysia, Indonesien, Vietnam und Singapur und die fünfzehn einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Vor kurzem wurde die Europäische Kommission als Einzelmitglied und damit 26. Mitglied von ASEM registriert.

Sieben Länder von der asiatischen Seite sind gleichzeitig ASEAN-Mitglieder.<sup>126</sup> Birma und Laos, die seit 1997 ebenfalls ASEAN-Mitglieder sind, wurden wegen ihrer dokumentierten Menschenrechtsverletzungen nicht beim ASEM zugelassen. Die asiatische Gruppe im ASEM setzt sich aus einer Mischung von Ländern mit hohem wirtschaftlichem Entwicklungsstand, Schwellenländern und anderen Ländern, die weniger spektakuläre wirtschaftliche Fortschritte gemacht haben, zusammen. ASEM ist zwar ein informelles Forum, trotzdem handelt es sich letztlich um eine zwischenstaatliche Einrichtung, bei der über eine Erweiterung der Gruppe im Konsens entschieden wird. ASEM ist offiziell kein Treffen regionaler Zusammenschlüsse. Neue Mitglieder einer Gruppierung werden daher nicht automatisch auch ASEM-Mitglied. Die No-

minierung neuer Mitglieder wurde auf das nächste ASEM-Treffen im Jahr 2000 in Korea vertagt.

#### • Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Asien

Wirtschaftliche Beziehungen zwischen den europäischen Ländern und Asien hat es schon seit den Anfängen des Welthandels gegeben. Einige EU-Mitgliedsstaaten haben langjährige wirtschaftliche Beziehungen zu Asien, die noch aus der Zeit der europäischen Kolonisierung asiatischer Territorien stammen. Wenn man jedoch davon ausgeht, daß der Außenhandel einer der Bereiche ist, in dem die EU-Mitgliedsstaaten die Kontrolle weitgehend an die Europäische Kommission abgegeben haben, dann sind es die Beziehungen der Gemeinschaft zu Asien, die ein besseres Bild der gegenwärtigen Handelsbeziehungen zwischen der EU und Asien vermitteln. Die Gemeinschaft hat schon seit mehr als zwanzig Jahren institutionalisierte Beziehungen zu Asien. In den letzten Jahren hat es jedoch Entwicklungen in der Art und Weise und in der Intensität der Beziehungen gegeben.

Die Asienpolitik der Mitgliedsstaaten hat zweifellos einen bedeutenden Beitrag zur Politik der Gemeinschaft geleistet. Die erste entscheidende Entwicklung in den wirtschaftlichen Beziehungen begann für die Gemeinschaft 1973 mit dem EG-Beitritt Großbritanniens. Großbritannien wollte seine Beziehungen zu den südasiatischen Ländern aufrechterhalten und brachte die Gemeinschaft dazu, nacheinander Abkommen zur Zusammenarbeit im Handel mit den wichtigsten südasiatischen Ländern abzuschließen – mit Indien 1973, mit Sri Lanka 1975 und mit Bangladesch und Pakistan 1976. 1980 schloß die Gemeinschaft ein Abkommen über multilateralen Handel und Zusammenarbeit mit ASEAN ab. Es folgten Abkommen über Handel und Zusammenarbeit mit Indonesien (1982), China (1985), Thailand, Singapur, Malaysia und Korea (1986), den Philippinen (1987) und Vietnam (1994).

<sup>125</sup> Teile des folgenden Abschnitts wurden bereits früher veröffentlicht in: Reisen, M. van, und Laryea, G., *ASEM and Europe-Asia trade: a development perspective – an analysis of the trade facilitation action plan (TFAP) of the Asia Europe Meeting*, occasional paper, TNI, Amsterdam, März/April 1998.

<sup>126</sup> ASEAN besteht zur Zeit aus Thailand, Brunei, den Philippinen, Malaysia, Indonesien, Vietnam, Singapur sowie Birma und Laos (seit 1997).

### • Die Folgen von APEC

Trotz des Abschlusses bilateraler und multilateraler Abkommen hielt die EU es erst nach der Verwirklichung der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftszusammenarbeit (Asia Pacific Economic Co-operation, APEC) in den frühen neunziger Jahren für dringend geboten, in der Region mehr Profil zu zeigen. Die APEC, deren Speerspitze die USA sind, und die die Zusammenarbeit zwischen den pazifischen Anrainerstaaten und Asien regelt, machte allmählich Anstalten, sich zu einem der wichtigsten Zentren weltwirtschaftlicher Aktivität zu entwickeln und die EU dabei auszuschließen. Für die EU wurde offensichtlich, daß sie ohne stärkere Beziehungen zu Asien aus dem Wirtschaftsboom in Südostasien keinerlei Nutzen ziehen würde.

Laut Asien-Strategiepapier der EU (1994) schätzte die Weltbank, daß bis zum Jahr 2000 die Hälfte des Wirtschaftswachstums weltweit allein auf Ost- und Südostasien entfallen würde.<sup>127</sup> Dieses Wachstum würde dazu führen, daß 400 Millionen Asiaten ein verfügbares Durchschnittseinkommen hätten, das genauso hoch wäre wie das der Europäer oder Amerikaner oder sogar noch höher. Diesen Reichtum wollte die EU „anzapfen“. Das Potential Asiens als Markt für europäische Güter war enorm. Außerdem wurde eine engere Bindung an Asien als wichtiges Instrument betrachtet, dem Druck der USA auf die protektionistische Handelspolitik der EU etwas entgegenzusetzen.<sup>128</sup>

Der Wirtschaftsboom in Asien bedeutete zunächst auch, daß die asiatischen Länder weniger abhängig vom Westen waren. Der Anteil Asiens am Welthandel war von 20% in den sechziger Jahren auf 40% 1990 gestiegen. Aber es war eigentlich die Zunahme des innerasiatischen Handels, die zu einer geringeren Abhängigkeit von den Industrieländern führte. Dies machte Asien aber auch weniger empfänglich für sozialpolitische Reformen, die als Konditionalität für stärkere wirtschaftliche Bindungen benutzt wur-

den. Der sogenannte „asiatische Weg“ wurde von den politischen Führern in Asien über „westliche“ Werte gestellt. Angesichts des wirtschaftlichen Erfolgs Asiens fühlten sich nur wenige politisch in der Lage, dies in Frage zu stellen.

Ironischerweise trug die Einführung der APEC auch dazu bei, einige asiatische Länder, insbesondere Malaysia und Singapur, davon zu überzeugen, engere Beziehungen zu Europa zu suchen. Diese Länder hofften, den Zusammenschluß mit Europa dafür nutzen zu können, mit anderen asiatischen Ländern engere Bindungen einzugehen, als eine Art Vorspiel zum Ostasiatischen Wirtschaftszusammenschluß (East Asian Economic Caucus, EAEC), der vom malaysischen Premierminister Mahathir 1990 vorgeschlagen worden war. Die USA hatten sich sehr stark gegen diesen Zusammenschluß ausgesprochen, weil beabsichtigt war, die nicht-asiatischen Mächte auszuschließen. Die engere Bindung an Europa sollte darüber hinaus einigen asiatischen Ländern ermöglichen, dem Druck der USA bei ihren Bemühungen, eine transpazifische Freihandelszone einzurichten, standzuhalten.<sup>129</sup> Die ASEAN-Länder sahen in Europa einen wichtigen Verbündeten, der sie dabei unterstützen könnte, einige ihrer protektionistischen Maßnahmen beizubehalten.

### • Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie der EU

Als erste Maßnahme stellte die EU im Juli 1994 ein Papier der Europäischen Kommission über Asien mit dem Titel „Für eine neue Asien-Strategie“ vor. Die Intentionen dieses Papiers waren, Asien höhere Priorität einzuräumen, indem man die wirtschaftliche Präsenz der EU in der Region stärkte, den Politikdialog mit Asien weiterentwickelte, zum sicherheitspolitischen Dialog in der Region beitrug und die Entwicklungszusammenarbeit als Instrument zur Armutsbekämpfung in der Region aufrechterhielt. Mit seiner Betonung der wirtschaftlichen Interessen umreißt das Asien-Strategiepapier die

Rolle der EU folgendermaßen:

*„Die Rolle der Union besteht darin, die Marktöffnung für Waren und Dienstleistungen voranzutreiben und Hindernisse für den europäischen Handel und europäische Investitionen zu überwinden, indem sie einen günstigen vertraglichen Rahmen für Geschäfte mit Asien schafft.[...] Um ihre Ziele zu erreichen, muß die Union pro-aktivere Strategien entwickeln und die stärkere und gezieltere Nutzung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zur Förderung europäischer Investitionen betonen.“<sup>130</sup>*

Auf Grundlage des Strategiepapiers kann man annehmen, daß die Motivation für die verstärkte Einflußnahme der EU in Asien wirtschaftliches Eigeninteresse ist. Die Förderung der menschlichen und sozialen Entwicklung in den asiatischen Entwicklungsländern scheint nicht das Hauptanliegen Europas zu sein.

### • Die ASEM-Initiative

Als Folge der neuen Asienstrategie der EU kam der Vorschlag zu einem Forum zwischen Europa und Asien dann aus einem asiatischen Land – Singapur. In einer Mitteilung der Regierung von Singapur an die französische Regierung im November 1994 wurde der Vorschlag für ein europäisch-asiatisches Forum unterbreitet. Im April 1995 begann die Europäische Kommission Verhandlungen mit Singapur und anderen ASEAN-Mitgliedern über dieses Thema. Dabei war es die ASEAN-Gruppe, die die anderen asiatischen Länder, die nicht ASEAN-Mitglieder waren, als Teilnehmer an dem Forum vorschlug. Es ist interessant, daß es sich bei den vorgeschlagenen asiatischen Ländern genau um diejenigen handelte, die die malaysische Regierung als Mitglieder in ihrem früheren Vorschlag

<sup>127</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat über eine Neue Asienstrategie, 1994.

<sup>128</sup> Bello, Walden u.a., ASEM Trading New Silk Routes (Hg. von Brennan, Brid, Heijmans, Erik und Vervest, Pietje), TNI, Amsterdam, 1997, S. 11.

<sup>129</sup> Bello, Walden u.a. (1997), S. 11.

<sup>130</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1994, S. 2.

für einen Ostasiatischen Wirtschaftszusammenschluß im Auge hatte.

- **Der Aktionsplan zur Erleichterung des Handels**

Für die zweite ASEM-Konferenz 1998 in London wurden drei besondere Instrumente entwickelt: Der Aktionsplan zur Förderung von Investitionen (Investment Promotion Action Plan, IPAP), der Aktionsplan zur Erleichterung des Handels (Trade Facilitation Action Plan, TFAP) und das Asiatisch-Europäische Unternehmensforum (Asia Europe Business Forum, AEBF). Diese Instrumente zielen darauf ab, Investitionen und Handel zwischen den beiden Regionen zu fördern. Ziel des Aktionsplans zur Erleichterung des Handels ist es, durch die Reduzierung von nicht-tarifären Handelschranken die Handelsmöglichkeiten zwischen den Regionen zu fördern. Nach Aussagen von asiatischen Staatsbeamten machten nicht-tarifäre Handelschranken schätzungsweise 15% der gesamten Geschäftskosten aus, die für beide Handelspartner anfielen.

Da sich der TFAP nur auf nicht-tarifäre Handelsschranken konzentriert, hat er einen sehr begrenzten Fokus und zielt hauptsächlich auf die Themen, die nicht kontrovers sind. Die zentralen Probleme, die den Handel zwischen der EU und Asien behindern, werden nicht behandelt. Im nächsten Abschnitt wird eines dieser Probleme angesprochen.

- **Die Anti-Dumping-Bestimmung**

Die Anti-Dumping-Bestimmung ist einer der umstrittensten Aspekte des Handels zwischen der EU und Asien. Sie erlegt asiatischen Exporteuren

Zölle auf, wenn sie Produkte zu einem niedrigeren Preis als dem Preis auf dem EU-Markt in die EU exportieren. Mit dieser Maßnahme sind verschiedene Probleme verbunden. Erstens kann es für Exporteure unter Umständen schwierig sein, korrekte Informationen über die Preise in Europa zu erhalten. Nach Searles werden in vielen Fällen Exporteure in China von europäischen Importeuren unter Druck gesetzt, ihre Preise zu reduzieren. Da sie nicht wissen, wie hoch die Preise in Europa sind, senken sie die Preise so weit, daß man ihnen Dumping vorwirft.<sup>131</sup>

Ein weiteres Problem ist, daß der Exporteur bestraft wird, indem er Zölle zahlen muß, die als Marge zwischen dem Preis der Ware und dem Preis der gleichen Ware aus einem anderen Land eingeführt worden sind. Dieses Verfahren ist nicht transparent – oft kann das Land, auf das man sich bezieht, nicht identifiziert werden, und die Wahl des Landes macht einen großen Unterschied im Hinblick auf die Gesamtsumme der zu zahlenden Zölle.<sup>132</sup>

Das dritte Problem bezieht sich speziell auf China und Vietnam, die die EU als Nicht-Marktwirtschaften einstuft. Die EU bestraft dort den gesamten Industriezweig, wenn ein Unternehmen die Anti-Dumping-Vorschriften verletzt, mit dem Argument, daß der Staat ja sonst die Exporte einem anderen Unternehmen übertragen könnte.<sup>133</sup>

Angesichts der im Vergleich zu Europa niedrigeren Löhne und der geringeren Lebenshaltungskosten in vielen asiatischen Ländern haben viele Beobachter argumentiert, daß die Anti-Dumping-Bestimmung asiatische Länder ungerechterweise dafür bestraft, daß sie in der Lage sind, Waren billiger herzustellen als europäische Produzenten. Die asiatischen ASEM-Länder China, Japan, Südkorea, Thailand und Malaysia gehören zu den zehn Ländern, die die Bestimmungen am häufigsten verletzt haben. China führt die Liste mit 34 Fällen (seit 1990) an.<sup>134</sup> Auch wenn die EU in den letzten Jahren die

Maßnahmen nicht mehr so häufig angewandt hat, ist die Bestimmung immer noch ein echtes Problem für viele asiatische Exporteure.

- **ASEM und soziale Entwicklung**

Die asiatische Finanzkrise hat uns 1998 drastisch vor Augen geführt, wie schnell das Wirtschaftswachstum der „asiatischen Tiger“ zu erschüttern ist. Die europäische Agrarpolitik erlegt asiatischen Investitionen in der Landwirtschaft starke Zwänge auf. Die Abhängigkeit der asiatischen Länder von Nahrungsmittelimporten verursacht Ernährungsunsicherheit. Die Finanzkrise hat die Lage von Menschen, die in den asiatischen Ländern in Armut leben, durch die Preissteigerungen für importierte Nahrungsmittel noch verschärft. Gleichzeitig können der Agrarsektor und die Rohstoffverarbeitung eine wichtige Rolle dabei spielen, die asiatische Wirtschaft wiederzubeleben, da sie weniger importierte Bestandteile benötigen und mit höheren Profitmargen arbeiten können, wenn die heimischen Währungen an Wert verloren haben.

Im TFAP wird keines dieser wichtigen Probleme der Handelsbeziehungen zwischen Südostasien und der EU behandelt. Die Hauptstärke des TFAP liegt darin, Informationen auszutauschen und die beiden Parteien durch ein besseres Verständnis der Handelsbestimmungen des anderen einander näher zu bringen. Die Hauptfrage bleibt jedoch, weshalb eine wichtige Gruppierung wie ASEM damit zufrieden ist, ein derart beschränktes Programm zur Handelserleichterung hervorzubringen.

Als erstes kann festgehalten werden, daß der TFAP viele der Themen, die im GATT-Abkommen abgehandelt werden, erneut aufgreift. Die Erklärung dafür liegt im gemeinsamen Interesse der EU und der asiatischen Länder, die beiden Nicht-WTO-Mitglieder China und Vietnam in einen multilateralen Rahmen für den Handel einzubeziehen.

Der zweite Punkt ist der Fokus auf die unstrittigen Fragen bei nicht-tarifären Handelsschranken. Das ver-

131 Searles, „A Lawyer's Perspective on Individual Treatment in EU Anti-Dumping Cases“, International Law and News, vorgelegt beim Seminar „The anti-dumping of the EU“, Brüssel, 21. April 1997.

132 Es wurde behauptet, daß die Antidumpingzölle vor allem bei chinesischen Produkten extrem hoch sind, weil die Kommission oft den chinesischen Exportpreis mit den Preisen in Ländern wie Japan oder den USA vergleicht, um die Zollmarge festzulegen. Die EU-Bestimmung über die Auswahl des Referenzlandes ist angeblich zweifelhaft.

133 Dies wird als die sogenannte Referenzland-Bestimmung bezeichnet.

134 Schwedische Exportbehörde für Außenhandel und Handelspolitik, 1998.

stärkt die Annahme, daß das Ziel, den bilateralen Handel zwischen der EU und den asiatischen ASEM-Ländern zu fördern, nicht durch den Abbau von Zollschränken erreicht werden soll. Das kann man verstehen, wenn man von der Hypothese ausgeht, daß die gemeinsame Agenda der EU und Ostasiens darin besteht, die heimischen Märkte zu schützen.

Dem TFAP geht es nicht um soziale Entwicklung. Die beträchtlichen Ungleichheiten im Entwicklungsstand der verschiedenen asiatischen Länder werden nicht berücksichtigt. Die Maßnahmen im TFAP über Standards werden voraussichtlich große Unternehmen begünstigen. Es gibt keinerlei Maßnahmen, durch die ein Umfeld geschaffen wird, das Klein- und Mikro-Unternehmen begünstigt. Das Ziel des TFAP ist es zwar, Informationen zu verbreiten, er versucht aber noch nicht einmal, Informationen über eher entwicklungsorientierte Aspekte des Handels, wie z.B. das komplexe APS, zu vereinfachen und zur Verfügung zu stellen. Der TFAP bietet keine Maßnahmen, um den Handel im Hinblick auf soziale Entwicklung zu gestalten.

Der TFAP ist zusammen mit dem Unternehmensforum das einzige Handelsinstrument im Kontext von ASEM. Beide sind darauf ausgerichtet, den Handel für große Unternehmen zu fördern. Von ASEM geht keinerlei Initiative aus, durch die sichergestellt würde, daß die Handelszusammenarbeit auch zur Arbeitsbeschäftigung beiträgt.

### 3.2 Das Freihandelsabkommen der EU mit Südafrika

Nach den Wahlen im April 1994 und der Einsetzung einer demokratischen Regierung bekräftigte der Europäische Rat seine Verpflichtung, die Zusammenarbeit mit Südafrika zu verstärken. Die Verhandlungen zwischen der EU und Südafrika über ein Kooperationsabkommen sind ein Hauptanliegen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

Das erste Interim-Kooperationsabkommen zwischen der EU und der Republik Südafrika wurde im Oktober 1994 unterzeichnet. Es hatte das Ziel, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und eine langfristige Zusammenarbeit zu begründen. Innerhalb des EU-Budgets wurde in der Folge eine Haushaltslinie eingerichtet, mit der Entwicklungsmaßnahmen in Südafrika unterstützt werden konnten. Diese Haushaltslinie (Europäisches Programm für Wiederaufbau und Entwicklung – European Programme for Reconstruction and Development, EPRD) trat an die Stelle des Sonderprogramms für Südafrika (Special Programme for South Africa), mit dem über Nichtregierungsorganisationen die Opfer der Apartheid unterstützt worden waren.<sup>135</sup> Man vereinbarte auch, daß Südafrika am APS teilnehmen sollte, auch wenn davon höchstens 4,7% der südafrikanischen Exporte in die EU betroffen waren und die Industrie- und Agrarprodukte, für die Südafrika einen besseren Marktzugang suchte, davon unberührt blieben.

Im November 1994 bat Südafrikas stellvertretender Premierminister Thabo Mbeki die EU-Präsidentschaft, die Beitrittsverhandlungen für Südafrika zum Lomé-Abkommen zu eröffnen und zugleich über ein besonderes Abkommen zu Fragen, die nicht im Kontext des Lomé-Abkommens behandelt werden konnten, zu verhandeln. Südafrika erwartete nicht, daß es Anspruch auf viele der Handelspräferenzen aus dem Lomé-Abkommen, einschließlich der Sonderprotokolle und der STABEX- und SYSMIN-Programme, haben würde. Gleichzeitig zog Südafrika vor, die Vereinbarung zur Entwicklungshilfe im Rahmen des EPRD fortzusetzen. Während Südafrika die engstmögliche Assoziierung zum Lomé-Abkommen suchte, schlug das Verhandlungsmandat der EU nur einen sehr begrenzten Zugang vor. Im März 1995 schlug die Europäische Kommission vor, daß Südafrika nur „qualifiziertes“ Mitglied des Lomé-Abkommens werden sollte, und regte

gleichzeitig an, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufzunehmen.<sup>136</sup>

Am 30. Juni 1995 begannen Verhandlungen zwischen der EU und Südafrika über ein umfassendes Handels-, Kooperations- und Entwicklungsabkommen. Im November 1996 verabschiedete der EU-Rat eine Verordnung über die Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika, die auch die EPRD-Haushaltslinie abdeckte. Die Verhandlungen führten im April 1997 zu einem partiellen Beitritt Südafrikas zu Lomé IVb. Mit dem Beitritt wurde die Verpflichtung auf „die Ziele und Prinzipien der Zusammenarbeit“ und die Teilnahme an den Maßnahmen des Abkommens besiegelt. Südafrika konnte sich dadurch um Projektmittel bewerben, die vom 8. EDF finanziert wurden, und war nun in der Lage, im Hinblick auf Kumulation und Herkunftsregeln „Ad hoc“-Vereinbarungen zu nutzen. Südafrika konnte jedoch nicht an der Handelskooperation einschließlich der Rohstoffzusammenarbeit (STABEX und SYSMIN) und den Sonderprotokollen über Rindfleisch, Zucker etc. teilnehmen. Südafrika konnte auch keinen Gebrauch von finanziellen Zuschüssen machen, außer bei der Finanzierungsmöglichkeit unter Artikel 255, der sich auf einen plötzlichen Flüchtlingszustrom nach Südafrika bezieht.<sup>137</sup>

Im Juli 1997 kam man überein, daß die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen beginnen sollten. Man war sich einig, daß das Freihandelsabkommen

- voll kompatibel mit den WTO-Bestimmungen sein sollte,
- nach Ende einer Übergangsperiode von 10 Jahren für die EU und 12 Jahren für Südafrika voll umgesetzt sein sollte,

135 Ratsverordnung (EG) Nr. 2259/96 vom 22. November 1996 über Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika, Amtsblatt Nr. L 306, 28. 11. 1996, S. 0005-0008.

136 Verhandlungsmandat, 12. Juni 1995.

137 ACP-CE, Accession of South Africa to the Convention of Lomé, ACP 42/016/97, Press Release, 7566/97, Presse 122-G, Luxemburg, 24. April 1997.

- die Interessen und sensitiven Produkte beider Seiten respektieren sollte,
- dem gesamten südlichen Afrika von Nutzen sein sollte.

Die Kommission interpretierte die WTO-Kriterien für die Einrichtung eines Freihandelsabkommens so, daß etwa 90% des gesamten Handels liberalisiert werden mußten. Die Verhandlungen zwischen der EU und Südafrika basierten auf dem asymmetrischen Prinzip, wonach Südafrika mehr Zeit bekommt, eine kleinere Produktpalette zu liberalisieren, während die EU rascher eine größere Produktpalette liberalisieren muß. Die volle Liberalisierung wäre nach einem Zeitraum von 12 Jahren erreicht.

Das Ergebnis der Verhandlungen hat für Südafrika große Bedeutung. Die EU ist Südafrikas größter Handelspartner, 40% der südafrikanischen Exporte gehen in die EU und 33% der Importe kommen von dort. Für die EU machen dagegen südafrikanische Importe nur 1,9% und die Exporte nach Südafrika nur 1,3% aus.<sup>138</sup>

#### • Die Illusion des Freihandels

Die Verwendung von Prozentangaben als Indikatoren für den Freihandel ist eher verwirrend.<sup>139</sup> Der Ausgangspunkt für die Verhandlungen zwischen der EU und Südafrika bestand in der Idee, daß die EU in 12 Jahren etwa 90-95% und Südafrika 80-85% des Handels liberalisieren würden. Das Endergebnis der Verhandlungen ergäbe dann einen Durchschnitt von 90%.

Die EU erstellte direkt zu Beginn der Verhandlungen eine Liste der Agrarprodukte, die von den Verhandlungen ausgeschlossen werden sollten. Nach Angaben Südafrikas führte dies dazu, daß etwa 40% der südafrikanischen Agrarprodukte vom Freihandel mit der EU ausgeschlossen wurden.<sup>140</sup> Dagegen waren nur 4% der EU-Exporte nach Südafrika davon betroffen.<sup>141</sup> Diese Liste sensibler Produkte wird durch EU-Festpreise, Subventionen, Zölle und tarifäre Quoten geschützt. Der Handel mit diesen Produkten von Südafrika in die EU ist zwar bedeutungslos, könnte aber potentiell rasch zunehmen, wenn der europäische Markt geöffnet würde.

Vom innereuropäischen Gesichtspunkt aus war die Liste entscheidend, um die Mitgliedsstaaten weiterhin auf einem gemeinsamen Kurs zu halten. Frankreich und Deutschland waren besonders darauf bedacht, die GAP zu schützen. Andere südliche Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel Spanien, fürchteten die Konkurrenz Südafrikas bei bestimmten Agrarprodukten, wie zum Beispiel Obst. Die Mitgliedsstaaten waren auch besonders besorgt über die „ergo omnes“-Klausel der WTO, die besagt, daß Konzessionen, die einem Land gemacht werden, auch allen anderen eingeräumt werden müssen. Die Mitgliedsstaaten wollten daher sichergehen, daß Produkte, die derzeit noch nicht einmal in Südafrika hergestellt werden, schon jetzt unter dem Aspekt des Agrarhandels mit anderen Ländern als „sensitiv“ eingestuft werden sollten.<sup>142</sup>

Als Konsequenz daraus wurde zwar vereinbart, daß das FTA auf

einer Asymmetrie zugunsten Südafrikas basieren sollte, der EU-Vorschlag bewirkte jedoch das Gegenteil. Er würde der EU ermöglichen, den Schutz bei etwa 40-50% der derzeitigen südafrikanischen Agrarexporte in die EU beizubehalten, während Südafrika nur den Schutz bei etwa 5% der derzeitigen Agrarexporte der EU nach Südafrika würde beibehalten können. Die EU würde die Zölle (aber nicht die Subventionen) für Agrarprodukte bei weiteren 50% der Importe aus Südafrika aufheben, während Südafrika die Zölle für weitere 95% der EU-Importe aufheben würde.<sup>143</sup> Der Schluß war gerechtfertigt, daß das FTA

„ein asymmetrischer Liberalisierungsprozeß im Agrarbereich, bei dem Südafrika viel mehr liberalisieren müßte als die EU“<sup>144</sup>, sein würde.

Die Uruguay-Runde hat die europäische Agrarpolitik angesichts der vorhandenen Verpflichtungen der EU zur Zollreduzierung im Rahmen des GATT nicht ernsthaft in Frage gestellt – und es gibt auch keine Anzeichen dafür, daß die WTO dies in naher Zukunft tun wird. Südafrika dagegen war verpflichtet, viele seiner Protektionsmaßnahmen abzubauen, um seinen Beitrittsverpflichtungen als WTO-Mitglied nachzukommen. Besonders von Nachteil war dabei, daß es ein WTO-Mitglied mit dem Status eines „Industriellandes“ wurde. Im Ergebnis ist die Aufhebung der Zölle im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika sehr ungleich verteilt und für die EU höchst profitabel.<sup>145</sup>

#### • Soziale Folgen für Arbeiterinnen in der Konservenindustrie<sup>146</sup>

Die ungleichen Auswirkungen der Liberalisierung begünstigen die EU, haben aber in Südafrika bereits jetzt dramatische soziale Konsequenzen. Ein Beispiel dafür ist die fruchtverarbeitende Industrie. 1997 kam die südafrikanische Regierung ihren WTO-Verpflichtungen nach und schaffte das Allgemeine Export-Anreizprogramm (General Export Incentive Scheme, GEIS) ab. Mit diesem Programm wurden die Beschäftigten

138 European Parliament, Working Document on the State of Negotiations between the European Union and South Africa. Committee on Development and Cooperation. Berichterstatterin: Glenys Kinnock, 15. Juli 1997, PE 223.242.

139 Vgl. Eileen Sudworth, EU South Africa Relations, update – non document 2, 5. Mai 1998.

140 „Europe“ Nr. 7148, Donnerstag, 29. Januar 1998, S. 8.

141 Nach Angaben der Europäischen Kommission. „Europe“ Nr. 6696, Mittwoch, 27. März 1996.

142 „Europe“ Mittwoch, 28. Februar 1996, S. 4.

143 „Weitere“ bedeutet, über die Zollabbauverpflichtungen der Uruguay-Runde hinausgehend. Für nichtlandwirtschaftliche Produkte die die EU nur Zölle auf etwa 4-7% ihrer gegenwärtigen Importe aus Südafrika abschaffen, während Südafrika Zölle auf etwa 36% seiner gegenwärtigen Importe aus der EU abschaffen wird. EU-Verhandlungsmandat, in: ERO, „the financial mandate – some preliminary concerns“, Brüssel, April 1996; Parliament of the Republic of South Africa, Submission on Preparation of a South African Mandate for Negotiations of a Bilateral Trade Agreement with the European Union, 1996.

144 National Assembly of the Republic of Namibia, Report of the Parliamentary Standing Committee on Economics on the Possible Implications of the Proposed EU-South Africa Free Trade Agreement, National Assembly, Windhoek, September 1996, S. 7.

145 Ein großer Teil dieses Abschnitts basiert auf Informationen von Eileen Sudworth. Siehe auch: Sudworth, E., European Union – South Africa trade negotiations, briefing paper, ECDPM, Maastricht, 16. April 1998.

146 Head, J., „Ek het niks – I have nothing“, *The impact of European Union Policies on Women Canning Workers in South Africa*, University of Cape Town, October 1998. Deutsche Fassung: Ich habe nichts, terre des hommes, 1999

in der südafrikanischen Konservenindustrie für die Wettbewerbsnachteile entschädigt, die durch die EU-Importzölle in Höhe von 10,7% bis zu 23% entstanden. Die europäische Konservenindustrie wird aber nicht nur durch Importzölle geschützt, sondern auch durch Subventionsprogramme, die die europäischen Produzenten unterstützen. Diese Ungleichheit, bei der die europäische Obstkonservenproduktion auf vielfache Weise subventioniert wird, während die Unterstützung für die südafrikanische Konservenindustrie abgeschafft wurde, hat die südafrikanischen Produkte vom europäischen Markt verdrängt. Die EU erobert derzeit auch traditionelle südafrikanische Märkte in Japan und den USA und hat starke Wettbewerbsvorteile gegenüber Südafrika auf neuen Märkten wie Brasilien und Argentinien. Als Konsequenz daraus wurden in Südafrika bereits Fabriken geschlossen, was zu Arbeitslosigkeit sowohl in der Konservenindustrie als auch im Obstproduktionsbereich geführt hat. Hauptbetroffene davon sind Frauen, die die Mehrheit der Beschäftigten in diesen Bereichen ausmachen.

#### • Der Pinheiro-Erwin Kompromiß

Die zähen Verhandlungen mit Südafrika bestätigten, daß es guten Grund zur Besorgnis gab. Der sogenannte „Pinheiro-Erwin-Kompromiß“ zwischen der Europäischen Kommission und Südafrika Ende Januar 1999 in Davos, Schweiz, beleuchtete besonders deutlich die internen Spannungen in der EU über die Agrarfrage. Der Kompromiß wurde im Februar 1999 vom EU-Rat für Allgemeine Angelegenheiten (EU General Affairs Council) verworfen. Frankreich, Spanien, Italien und Portugal glaubten, daß die Europäische Kommission im Hinblick auf die problematischen Agrarprodukte über ihr Verhandlungsmandat hinausgegangen war, während der britische Premierminister Tony Blair persönlich an die Regierungschefs geschrieben hatte, um sie dazu zu bewegen, ihre Vorbehalte zurückzuziehen. Das

zeigte ganz klar, wie die EU in dieser Frage intern gespalten war.<sup>147</sup> Daß es für die EU immer schwieriger wurde, gegenüber Südafrika irgendwelche Zugeständnisse im Agrarbereich zu machen, macht auch die kritische Stellungnahme von Kommissar Pinheiro vor dem Entwicklungsausschuß des Europäischen Parlaments deutlich, wo er den Pinheiro-Erwin Kompromiß verteidigte:<sup>148</sup>

*„Wir haben die Orange bis auf den letzten Tropfen ausgepreßt, wir können sie nicht weiter auspressen. Wir schikanieren Südafrika. Nach 12 Jahren wird der Gebrauch der Namen Port und Sherry [in Südafrika, d. Red.] verschwunden sein, wo ist also das Problem? Südafrika hat sei über 100 Jahren unter diesen Namen produziert. Versuchen wir damit, Mandela zu demütigen?“*

Nachdem sich Südafrika zu einigen Änderungen des Pinheiro-Erwin-Kompromisses bereit erklärt hatte und vor dem Hintergrund der internen Verhandlungen über die Agenda 2000 nahm der Europäische Rat beim Berliner Sondergipfel am 24. und 25. März 1999 das Handels- und Kooperationsabkommen mit Südafrika an. In den Schlußfolgerungen des Vorsitzes heißt es:<sup>149</sup>

*„Dieses Abkommen ist ein wichtiger weiterer Schritt zur Festigung und Stärkung der soliden Partnerschaft, die zwischen der Europäischen Union und Südafrika auf dem Gebiet der Politik, der Wirtschaft und des Handels besteht. Der Europäische Rat betrachtet dieses historische Abkommen als ein Symbol der starken Bande der Freundschaft und Solidarität zwischen den Völkern in Europa und Südafrika.“*

#### • Auswirkungen auf die Region

Obwohl man sich bei den Verhandlungen einig war, daß das Abkommen der Region nutzen sollte, waren die Länder in der Region nicht in der Lage, eine formelle oder direkte Rolle bei den Verhandlungen zu spielen. Das ist besonders überraschend in bezug auf die Länder, die zusammen mit Südafrika die Südafrikanische Zollunion (Southern Af-

rican Customs Union, SACU) bilden, denn jede von Südafrika getroffene Entscheidung über das FTA wirkt sich direkt auf die anderen Mitgliedsstaaten aus. Nach der Wahl 1994 wurde Südafrika auch Mitglied der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (Southern African Development Community, SADC). Die SADC kam in ihrem Handelsprotokoll vom August 1996 überein, daß eine Freihandelszone innerhalb eines Zeitraums von acht Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls eingerichtet werden sollte.

Der Ausschluß der anderen SACU-Mitgliedsstaaten, der sogenannten BNLS – Botswana, Namibia, Lesotho und Swaziland –, und der SADC aus den Verhandlungen mit der EU ist aus verschiedenen Gründen besorgniserregend. Erstens ist die EU die einzige Region, mit der Südafrika eine negative Handelsbilanz aufweist. Dieses Handelsdefizit wächst jedes Mal, wenn Südafrika seine Wachstumsrate steigert, denn mit dem Wachstum steigen auch die Importe aus der EU. Ein FTA wird diese Bilanz vermutlich nicht verändern, insbesondere angesichts der weitgehenden Abschaffung der südafrikanischen Protektionsmaßnahmen. Die Dominanz Südafrikas in der Region wird anhand seines Anteils am gesamten Handel der Region sichtbar: 1998 gingen 62% der gesamten SADC-Importe und 70% der gesamten SADC-Exporte auf sein Konto. Südafrika wird sicherstellen müssen, daß es mit anderen wichtigen Handelspartnern, vor allem den BNLS und den SADC-Mitgliedern, eine positive Handelsbilanz beibehält. Dieser Aspekt hat sicherlich auch eine Rolle während der Verhandlungen mit der EU gespielt und die Entscheidung beeinflusst, welche Konzessionen Südafrika an die EU zu machen bereit war.

<sup>147</sup> Rat der Europäischen Union, 22. Februar 1999. Tony Blair hatte an die Regierungen von Spanien, Frankreich und Italien geschrieben. „Europe“ Nr 7410, 22./23. Februar 1999.

<sup>148</sup> Brüssel, 16. 3. 1999.

<sup>149</sup> Europäischer Rat Berlin – Schlußfolgerungen des Vorsitzes. Press release 25. 3. 1999, Press Nr. SN 100.

Zweitens bedeutet das FTA für die BNLS einen direkten Einkommensverlust. Sie werden Zolleinkünfte verlieren, die beispielsweise für Swasiland etwa 50% der gesamten Staatseinkünfte ausmachen<sup>150</sup>; für Namibia sind es etwa 24% der Staatseinkünfte.<sup>151</sup> Solche Verluste werden ohne angemessene Kompensation in diesen Ländern zu einer Wirtschaftskrise führen.

Das FTA wird außerdem hohe Anpassungskosten in der Region verursachen. Produkte, die aus der EU frei auf den südafrikanischen Markt gelangen, können dann ohne jegliche Zollverpflichtungen auf die Märkte der BNLS gelangen. Gleichzeitig ist der südafrikanische Markt immer noch gut durch tarifäre und nicht-tarifäre Schranken gegen Importe aus den BLNS geschützt.

Man kann schließlich davon ausgehen, daß Investitionen aus der Region nach Südafrika umgeleitet werden, denn der derzeitige komparative Vorteil der BNLS-Länder im Rahmen des Lomé-Abkommens wird mit dem Abschluß eines FTA untergraben. Es ist zu erwarten, daß Industrien an effizientere Orte in Südafrika umziehen werden, wo höhere Profite erwirtschaftet werden können. Dieses Problem wird sich auch auf die SADC-Mitgliedsstaaten auswirken. Ein Beispiel für die regionalen Auswirkungen der ungleichen Aufhebung von Handelsschranken wird im folgenden erläutert.

### 3.3 Die Auswirkungen des EU-Rindfleischdumpings in Südafrika

Eine der am eindeutigsten negativen Auswirkungen der Gemeinsamen

Agrarpolitik der EU wird durch die Exportsubventionen verursacht, die die Exporteure in die Lage versetzen sollen, ihre Überschüsse auf dem Weltmarkt, wo niedrigere Preise herrschen, abzubauen. Bei den Subventionen wird nicht zwischen den verschiedenen Teilen eines Produkts differenziert, und oft ist die Qualität des Produkts so minderwertig, daß sein Export sich nur wegen der Subventionen lohnt. Das ist nicht nur sehr teuer für den europäischen Steuerzahler, sondern zerstört auch die einheimischen Märkte in den Entwicklungsländern.

Ein gut dokumentiertes Fallbeispiel ist das der namibischen Produzenten, die durch das Rindfleischdumping der EU in Südafrika erhebliche Probleme bekamen.<sup>152</sup> Im September 1993 schaffte Südafrika die Importkontrollen für Rindfleisch ab. Die EU exportierte in diesem Zeitraum zu Dumpingpreisen Rindfleisch nach Südafrika. Die Preise aller anderen Produzenten auf dem Markt wurden unterboten, einschließlich des Rindfleischs aus Argentinien.<sup>153</sup> Von 1993 bis 1995 stiegen die Exporte der EU von subventioniertem minderwertigem Rindfleisch insgesamt von 6651 Tonnen auf 46 176 Tonnen.

1996 verbot Großbritannien – der größte Rindfleischexporteur der EU – den Export nach Südafrika, und als Konsequenz sanken die gesamten Exporte in diesem Jahr. Die Preise, zu denen subventioniertes Rindfleisch in Südafrika verkauft wurde, lagen weit unter den Produktionskosten vor Ort und wesentlich unter denen jedes anderen Staates, der Rindfleisch nach Südafrika exportierte. Erst 1997, als die EU ihre Subventionen verringerte, konnte Argentinien allmählich konkurrieren. Durch ihre Subventionen hatte die EU sich jedoch in einen bestimmten Marktsektor hineingedrängt.

Die Auswirkungen des Dumpings waren nicht nur auf Südafrika beschränkt. Südafrika ist Mitglied der SACU, die ein Nettoexporteur von Rindfleisch ist. Südafrika ist ein wichtiger Absatzmarkt für Rindfleischex-

porte aus Namibia und Botswana. Während der Absatz der Rindfleischproduzenten in Südafrika in Folge des EU-Dumpings um 5,7% sank, ging er im Norden Namibias jedoch um fast 40% zurück. Die Preise für einheimisches Rindfleisch sanken in Südafrika und Namibia 1994 um ungefähr 4%, 1995 um 5% und 1996 um 6,5%.

Im Februar 1997 appellierte die Vereinigung der namibischen Fleischproduzenten an die EU, daß der Schaden für die Rindfleischindustrie im südlichen Afrika weit höher war als der Nutzen, den die EU aus den Rindfleischexporten zog, und daß dies die Fortsetzung des Programms nicht rechtfertigen könnte. Nach Aussagen von Rob Davies, Parlamentsmitglied und Vorsitzender des Ausschusses für Handel und Industrie im südafrikanischen Parlament, waren die gesamten von Namibia und Südafrika erlittenen Verluste genauso hoch wie die Gesamtsumme der Unterstützungszahlungen, die die EU den beiden Ländern gewährt.<sup>154</sup> Er wies darauf hin, daß dies

*„die Probleme ahnen läßt, die entstehen könnten, wenn ein Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU abgeschlossen werden sollte.“*<sup>155</sup>

Im März 1997 verabschiedete die Gemeinsame Versammlung der AKP-Länder und der EU eine Resolution über die Auswirkungen der Rindfleischexportsubventionen. Die Gemeinsame Versammlung forderte die Kommission auf,

*„einen jährlichen Bericht über das Erreichen von Kohärenz zwischen den Zielen der Entwicklungspolitik der EU und der Anwendung der verschiedenen politischen Instrumente der GAP zu verfassen, mit besonderem Bezug zu Fällen, in denen es Appelle der Entwicklungsländer gegeben hatte.“*<sup>156</sup>

Der Rat der EU verteidigte dennoch die Haltung, daß Rindfleischexporte der EU nach Südafrika kein Dumping darstellten. Trotzdem wurden 1997 die Exportsubventionen um 40% reduziert.

150 Im Haushaltsjahr 1993-4 stammten 46% der gesamten Staatseinnahmen aus den Zolleinnahmen. In: European Parliament, 1997, a.a.O., S. 4.

151 Im Haushaltsjahr 1994/95. National Assembly of the Republic of Namibia, 1996, a.a.O., S.12.

152 Wellmer, G., On the effect of European beef exports to South Africa on communal farmers in Namibia. A case study on the coherence of European Policy, Brot für die Welt, Stuttgart, Diakonisches Werk der EKD, Echterdingen, September 1998.

153 Als der Rand abgewertet wurde, wurden die Subventionen erhöht. Dies zeigt, daß die Absicht war, Zugang zum Markt zu erlangen.

154 „Europe“, Nr.6939, 21. März 1997, S.9.

155 a.a.O.

156 18. März 1997.

#### 4. Regionale Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen (REPA)

Die Verhandlungen mit Südafrika und die Auswirkungen auf die Region werden von vielen Beobachtern als „Pilotfall“ für regionale Freihandelsabkommen angesehen, wie sie die EU für die Beziehungen mit den AKP-Ländern bei den Verhandlungen über ein Lomé-Folgeabkommen vorgeschlagen hat. Der Ergebnis der Verhandlungen zwischen der EU und Südafrika zeigt, daß die EU immer weniger bereit ist, irgendwelche Zugeständnisse im Agrarbereich zu machen. Hinzu kommt, daß es unwahrscheinlich ist, daß die EU in den nächsten zehn Jahren grundlegende Veränderungen in der GAP vornehmen wird. Man sollte daher hinterfragen, ob die AKP-Länder im Rahmen eines regionalen Freihandelsabkommens tatsächlich einen besseren Zugang zum europäischen Markt bekommen als dies unter dem gegenwärtigen Lomé-Abkommen der Fall ist.

Die Europäische Kommission gab eine Reihe von Studien über die möglichen Auswirkungen von regionalen Freihandelsabkommen – jetzt Regionale Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen genannt – in Auftrag. Diese Studien verglichen für die verschiedenen AKP-Regionen ein Szenarium ohne REPA und ein Szenarium mit REPA, um die potentiellen wirtschaftlichen Auswirkungen der Liberalisierungspläne abzuschätzen. In dem Szenarium ohne REPA wurde angenommen, daß die nicht-reziproken Lomé-Präferenzen für die LDCs beibehalten würden, während Nicht-LDCs „in ein leicht verbessertes APS überführt würden“, und daß die Rohstoffprotokolle nicht fortgesetzt würden.<sup>157</sup>

##### 4.1 Die Regionen der AKP-Gruppe

Die von der Kommission in Auftrag gegebenen Studien konzentrierten sich auf sechs Regionen, die von der EU ausgewählt wurden, und die

nicht unbedingt die Wünsche der AKP-Länder widerspiegeln. Bei den Regionen handelt es sich um

- CARICOM (die Gemeinschaft der Karibischen Länder),
- EAC (die Länder der Ostafrikanischen Zusammenarbeit),
- SADC (die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas),
- UDEAC-CEMAC (Zentralafrika),
- UEMOA (Französisch-Westafrika und Ghana) und
- die pazifische Region.

Die Annahmen, die dieser Einteilung in Regionen zu Grunde lagen, sind allerdings problematisch. Uganda beispielsweise ist sowohl SADC als auch EAC-Mitglied. Ghana würde nur in Betracht ziehen, an der UEMOA teilzunehmen, wenn Nigeria ebenfalls teilnehmen würde. Siebzehn AKP-Länder sind in keiner dieser Regionen vertreten.<sup>158</sup> Das Integrationsniveau in diesen Regionen ist sehr unterschiedlich genau wie ihre Abhängigkeit vom Handel mit der EU.

Die **CARICOM** wurde 1972 gegründet und ist eine der Subregionen der AKP-Gruppe, in der die Integration am weitesten fortgeschritten ist. Man arbeitet dort auf die Einführung eines einzigen karibischen Marktes und einer einzigen karibischen Wirtschaft hin. Die USA und die Länder Mittel- und Südamerikas sind die wichtigsten Handelspartner, während der Anteil der EU am Handel relativ gering ist. In einigen Bereichen ist der Handel mit der EU jedoch für die CARICOM von Bedeutung. Die CARICOM hat Handelsabkommen mit ihren Nachbarstaaten in Süd- und Mittelamerika und mit den USA. Hinzu kommt, daß die CARICOM am Prozeß der Einrichtung einer „Freihandelszone für die Americas“ (FTAA) teilnimmt.<sup>159</sup>

Die **SADC** wurde 1980 gegründet und hat vor kurzem einen gemeinsamen Ansatz zur Entwicklungsintegration verabschiedet. 1996 unterzeichneten SADC-Mitglieder ein Protokoll zur Einrichtung einer Freihandelszone, das acht Jahre nach der Ratifizierung in Kraft treten sollte.

Bisher haben es nur fünf Mitglieder ratifiziert, und es ist daher unwahrscheinlich, daß die Einrichtung einer Freihandelszone vor dem Jahr 2008 in Kraft treten wird.<sup>160</sup>

Die **EAC** ist noch nicht gegründet worden, aber im April 1998 bekräftigten die drei Länder im Vertrag über die Gründung einer Ostafrikanischen Gemeinschaft ihre Absicht, innerhalb von fünf Jahren eine Zollunion zu gründen. Das langfristige Ziel der EAC ist die Gründung einer politischen Föderation. Der Vertrag wurde noch nicht ratifiziert.<sup>161</sup>

Die **UDEAC** wurde 1962 gegründet und zwar vor allem als eine Zollunion. Der Vertrag zur Einrichtung eines regionalen Wirtschaftsraums, CEMAC, wurde 1994 unterzeichnet. Er sieht die Einrichtung einer Währungsunion, einer Wirtschaftsunion, eines gemeinsamen Parlaments und eines Gerichtshofs vor. Gegenwärtig sind die Mengenbeschränkungen aufgehoben worden, und eine gemeinsame Mehrwertsteuer wurde eingeführt. Aber es gibt wichtige Einschränkungen, die sich aus den wirtschaftlichen Ungleichheiten in der Region ergeben. Abkommen in der Region haben schon eine Geschichte des Scheiterns oder der teilweisen Umsetzung. Daß es kaum Fortschritte bei der regionalen Integration gibt, liegt vor allem an den Interessensunterschieden in der Region.<sup>162</sup>

157 ECDPM, The EC's Impact Studies on Regional Economic Partnership Agreements, Lomé Negotiating Brief, Maastricht, Februar 1999.

158 Eine Liste der Mitglieder der regionalen Gruppierungen findet sich auf S. 61. Die folgenden Länder wurden in keiner Studie berücksichtigt: Äthiopien, Burundi, Djibouti, Eritrea, Gambia, Guinea, Kapverden, Komoren, Liberia, Madagaskar, Mauretanien, Nigeria, Rwanda, Sao Tomé & Principe, Sierra Leone, Somalia, Sudan.

159 IDS, *Study of the Economic Impact of Introducing Reciprocity into the Trade Relations between the EU and CARICOM/Dominican Republic*, Final Report, Sussex, September 1998.

160 Imani Development, *Study on the Impact of Introducing Reciprocity into the Trade Relations between the EU and the SADC region*, Final Report, Mauritius, September 1998.

161 CREDIT School of Economics, *Study of the Economic Impact of Introducing Reciprocity into the Trade Relations between the EU and EAC countries*, University of Nottingham, Oktober 1998.

162 Groupe Planistat, *Etude de l'Impact Economique sur l'UDEAC-CEMAC de l'Introduction de la Réciprocité dans les Relations Commerciales UE-ACP*, Schlußbericht, Brüssel 1998.

## ◆ Box 4

**Ausgewählte Regionalgruppierungen (1998)****AKP**

CARICOM (Karibische Gemeinschaft / Caribbean Community)

Antigua und Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Surinam, Trinidad und Tobago. Die Bahamas sind Mitglied der Gemeinschaft, aber nicht des Gemeinsamen Marktes. Die Dominikanische Republik verhandelt über ein Freihandelsabkommen mit der CARICOM.

EAC (Ostafrikanische Zusammenarbeit / East African Cooperation)

Kenia, Tansania, Uganda

Pazifik (keine Regionalorganisation)

Papua-Neuguinea, Fidschi, Kiribati, Samoa, Salomonen-Inseln, Tonga, Tuvalu, Vanuatu

SADC (Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft / Southern African Development Community)

Angola, Botswana, DR Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Seychellen, Südafrika, Swaziland, Tansania, Zimbabwe.

SACU (Südafrikanische Zollunion)

Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika, Swaziland

UDEAC-CEMAC (Union Douanière et Economique de l'Afrique/Afrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion – Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Central/Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft)

Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, Kongo, Tschad, Zentralafrikanische Republik

UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine/Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion)

Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo

**Asien**

ASEAN (Verband südostasiatischer Nationen / Association for South East Asian Nations)

Brunei, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar (Birma), Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam

ASEM

Brunei, China, Indonesien, Japan, Malaysia, Philippinen, Singapur, Südkorea, Thailand, Vietnam

Die UEMOA ist etwas einzigartiges, da sie die Währungsunion umgesetzt hat. Die Gruppe wird bis zum Jahr 2000 eine Zollunion gründen. Trotz der Erfolge, wie beispielsweise der Einrichtung eines regionalen institutionellen Rahmens, bestehen immer noch Hindernisse bei der regionalen Integration. Diese beziehen sich im wesentlichen auf die Unterschiede im Entwicklungsstand, divergierende Interessen und die fehlenden Mittel, um die Kosten der Integration zu bezahlen. Ghana, ein englischsprachiges Land, könnte, umgeben von UEMOA-Ländern, assoziiertes UEMOA-Mitglied werden und würde dies auch in Betracht ziehen, wenn Nigeria ebenfalls assoziiert würde.<sup>163</sup>

Im Pazifik gibt es keine regionale Organisation, die der Zusammensetzung der pazifischen AKP-Länder (PACP) ähneln würde, und es gibt kein Sekretariat, das Handelsverhandlungen durchführen könnte. Die Hauptprobleme liegen in der fehlenden Komplementarität der Produkte und den großen Unterschieden in Größe, Diversifikation und Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Ländern. Das Interesse an einem FTA mit der EU ist eher begrenzt.<sup>164</sup>

**4.2 Makroökonomische und sektorale Folgen für die Regionen**

Ein Problem beim Vergleich der EU-Studien über die REPAs ist, daß sie verschiedene Methoden benutzt haben und von verschiedenen Annahmen ausgegangen sind. Während in einigen Studien von der Annahme ausgegangen wird, die Alternative zu einem REPA sei ein besonderes Präferenzsystem (APS) für die ärmsten Länder (LDCs), vergleichbar mit den Lomé-Präferenzen, und ein normales APS für die anderen Entwicklungsländer, arbeiten andere mit der Hypothese, daß die Alternative der *status quo* wäre. Generell ergibt eine Analyse für die einzelnen Regionen folgende Vor- und Nachteile:<sup>165</sup>

Für die pazifischen Länder würde ein REPA keinen Nutzen bringen.

Fünf von acht Ländern sind LDCs, und diesen würden die Lomé-Präferenzen und -Protokolle eindeutig mehr nützen. Mit Ausnahme der Fidschi-Inseln würde keines dieser Länder seine Exporte in die EU durch ein REPA steigern. Die EU dagegen würde ihren Marktanteil dort um 20% steigern. Die Importe aus der EU würden um 17% steigen. Aufgrund der Art der Waren (Waren für gehobene Ansprüche, Chemikalien) wäre der Nutzen, den die PACP aus niedrigeren Preisen ziehen würden, marginal. Ein REPA wird nicht zu wesentlichen Investitionssteigerungen führen, wenn nicht die anderen Probleme der PACP, die nichts mit der Höhe der Importzölle zu tun haben, angegangen werden. Man kann somit keine positiven dynamischen Effekte erwarten.

Zwei Länder der EAC sind LDCs. Durch ein REPA könnte die EAC bescheidene Gewinne aus Exporten in die EU erzielen. Auch die EU-Exporte in die EAC würden steigen. Auch wenn das für die Verbraucher in der EAC von Nutzen sein könnte, würden die Verluste in Form von Produktionskosten und verlorenen Zolleinkünften den Nutzen wieder wettmachen. Im Sinne dynamischer Effekte könnte es in der EAC zu Investitionssteigerungen kommen, vor allem im Exportsektor. Auch institutionelle Verbesserungen, beispielsweise bei den Zollbehörden, könnten eintreten.

Drei von sechs CEMAC-Ländern sind LDCs. Ein REPA würde nicht zu einer Exportsteigerung aus den LDCs in die EU führen, und auch bei den anderen Dreien nur in sehr geringem Umfang. Die Importe aus der EU würden steigen, aber ebenfalls nur geringfügig. Im Hinblick auf dynamische Effekte würde ein REPA vielleicht einen Anstoß zu Handelsreformen und Innovationen geben.

Man kann erwarten, daß die Verbraucher in der SADC Probleme mit der verstärkten Konkurrenz aus der EU haben werden. Einige Industriezweige wären gezwungen zu schließen. Der Agrarbereich wäre besonders anfällig. Der Nutzen für die

163 Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International, *Etude de l'Impact Economique de l'Introduction de la Réciprocité dans les Relations Commerciales entre l'Union Européenne et les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine et le Ghana*, Clermont-Ferrand 1998. Interviews von Guggi Laryea, Februar 1999.

164 Netherlands Economic Institute, *Introducing Reciprocity into the Trade Relations between the EU and the Pacific ACP countries*, Final Report, Rotterdam 1998.

165 Vergleich von Guggi Laryea, Januar 1999.

Verbraucher wäre geringer als der Schaden durch Einkommensverluste und eine Umlenkung der Handelsströme. Man kann einige dynamische Effekte erwarten, steigendes Vertrauen bei den Investoren.

Auch für die UEMOA und Ghana ist es unwahrscheinlich, daß sie die Exporte in die EU steigern werden, die Importe aus der EU in die Region dagegen würden steigen. Industriezweige, die an der Imports substitution beteiligt sind, werden unter der Konkurrenz durch EU-Produkte leiden. Im Hinblick auf dynamische Effekte könnte die Liberalisierung Investitionen in UEMOA-Ländern fördern, und ein REPA könnte den Integrationsprozeß verstärken und das Handelssystem in den UEMOA-Ländern reformieren.

Die Exporte aus den CARICOM-Ländern und der Dominikanischen Republik werden voraussichtlich insgesamt gleichbleiben, während die Exporte aus der EU in die Region steigen werden. Was dynamische Effekte betrifft, würde ein REPA unternehmerisches Vertrauen und Investitionen steigern, aber nur, wenn es parallel zu einer Liberalisierung in der Hemisphäre erfolgte.

Zusätzlich können Einkommensverluste in einigen oder allen Regionen zu Problemen führen. Im Fall der EAC wurde errechnet, daß zwischen 12% (Kenia) und 20% (Tansania) der Steuereinkünfte verlorengehen würden, was für die Regierungen erhebliche Probleme brächte. Man geht davon aus, daß dieses Problem in allen afrikanischen AKP-Ländern von Bedeutung wäre und zusätzliche finanzielle Hilfe von außen erforderlich wäre, um ein Scheitern der REPAs zu verhindern.

### 4.3 Der Ausschluß der LDCs aus der Weltwirtschaft

Man kann zusammenfassend für alle Regionen festhalten, daß die Exporte in die EU kaum, die Importe in die Region jedoch spürbar steigen werden. Diese EU-Importe in die REPA-Länder können zu ernsthafter Kon-

kurrenz führen, insbesondere im Agrarbereich und bei den import-substituierenden Industrien. Diese negativen Konsequenzen überwiegen gegenüber den geringeren Verbraucherpreisen. Im Großen und Ganzen sind die REPAs vom Standpunkt der AKP-Länder aus wirtschaftlich nicht sinnvoll. Dies trifft noch stärker auf die LDCs zu.

Andererseits kann man erwarten, daß REPAs einige positive Auswirkungen in Form dynamischer Effekte haben werden, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der regionalen Integrationsprozesse, die Weiterentwicklung der regionalen Institutionen, die Steigerung unternehmerischen Vertrauens und die Erhöhung von Investitionen. Je mehr AKP-Regionen ein REPA akzeptieren würden, desto wichtiger würden auch diese dynamischen Effekte.

Hinter dem REPA-Szenarium steht kein quantifizierbares ökonomisches Konzept. Den Regionen jedoch, die es vorziehen, nicht daran teilzunehmen, droht die Isolation. Wenn einige Länder in einer bestimmten Region ein REPA akzeptieren würden und andere nicht, würde die regionale Integration verhindert, und der freie Warenverkehr innerhalb der Regionen geriete in Gefahr. Wenn REPAs von einigen akzeptiert würden und von anderen nicht, wären die dynamischen Effekte für die, die nicht daran teilnehmen würden, negativ. Das trifft auch auf die sieben AKP-Länder zu, die nicht Teil irgendeiner regionalen Gruppierung sind. Die meisten dieser Länder sind LDCs.

Die Verhandlungen über die REPAs werden unvermeidlich zu Spannungen innerhalb der Regionen und zwischen den Regionen führen. Da entwickeltere Regionen oder Länder eindeutig mehr Nutzen aus einem REPA ziehen können als LDCs, besteht die Gefahr, daß die LDCs noch stärker isoliert und noch weiter aus der Weltwirtschaft herausgedrängt werden. Ein REPA ist daher ein gefährliches Instrument, das die regionale Integration eher behindern statt die Entwicklung fördern würde.

## 5. Schlußbemerkungen

Die europäische Handelspolitik hat weit größere Auswirkungen auf die Entwicklungsländer als die Entwicklungspolitik. Es ist daher wichtig, daß die Handelspolitik mit den Zielen der EU-Entwicklungspolitik übereinstimmt. Statt dessen verursacht die grundsätzliche Richtung, in die sich die europäische Handelspolitik derzeit bewegt, entscheidende Probleme für die Entwicklungsländer, insbesondere für die LDCs.

Im Kern rühren die Probleme der EU-Handelspolitik von der Gemeinsamen Agrarpolitik her. Ursprünglich war die GAP dazu gedacht, Ernährungssicherheit in Europa zu schaffen und die Produktion zu steigern. Sie hat jedoch zu Überschüssen geführt, die die Preise für Nahrungsmittel auf dem Weltmarkt senken. Die EU versucht immer stärker, in die Märkte im Süden einzudringen, und dadurch bedroht sie auch die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern. Diese können nur wenig Nutzen aus der einseitigen „Liberalisierung“ ziehen, denn der Agrarmarkt der EU bleibt extrem geschützt, insbesondere durch das ausgedehnte und teure Subventionssystem.

Um Kohärenz zwischen der GAP und der EU-Entwicklungspolitik herzustellen, muß die Agrarpolitik völlig reformiert werden. Die Reformen, die in der Agenda 2000 vorgesehen sind, verändern jedoch nicht die Bedrohung, die die GAP für die Entwicklungsländer derzeit darstellt. Die Ausrichtung der GAP muß weit grundsätzlicher verändert werden. Die Überschüsse müssen reduziert werden, so daß die Agrarpreise auf natürliche Weise steigen. Die gegenwärtige Produktion mindert im Kontext der wachsenden Konkurrenz um die niedrigsten Produktionspreise die Qualität der Agrarprodukte weltweit und hat zu einer Krise im europäischen Agrarsektor geführt. Die GAP hat die Intensivproduktion gefördert, ebenso wie die intensive und illegale Nutzung von Hormonen, Pestiziden und Düngemitteln. Das Vertrauen der Konsumenten ist

dramatisch gesunken, und gleichzeitig wurde das Problem der Überproduktion nicht gelöst.

Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um vor allem kleine und mittlere Bauernhöfe zu schützen, indem man a) ihnen durch Preise, die die Produktionskosten widerspiegeln, ermöglicht, ein vernünftiges Einkommen zu erwirtschaften, b) die Qualität der Agrarprodukte erhöht und c) die Politik, die zu Überschüssen führt, beendet. Das ist möglich, wenn die Produktion auf Qualitätsprodukte im Rahmen eines extensiven Produktionsprozesses ausgerichtet wird. Die Landwirte, die am meisten produzieren, sollten die Produktion stärker reduzieren als die kleineren Bauern.

Es ist derzeit ausdrückliche EU-Politik, Freihandelsabkommen mit Ländern oder Regionen auszuhandeln, um die Exportmöglichkeiten der EU zu steigern. Gleichzeitig besteht ihre Politik darin sicherzustellen, daß die Liberalisierung nicht auf Kosten ihrer wichtigen Protektionsmaßnahmen in der Landwirtschaft geht. Diese zweigleisige, oft widersprüchliche Politik zeigt sich auch im Kontext der wachsenden europäisch-asiatischen Beziehungen im Rahmen des ASEM-Prozesses. Der Aktionsplan zur Erleichterung des Handels (TFAP) ist nur auf nicht-tarifäre Handelsschranken ausgerichtet, während man sich um die wirklichen Probleme, die durch die GAP und die Anti-Dumping-Bestimmung der EU verursacht werden, bislang nicht gekümmert hat. Hinzu kommt, daß keinerlei Anstrengungen unternommen worden sind, das TFAP-Instrument und den ASEM-Prozeß für die Förderung der sozialen Entwicklung in den Entwicklungsländern des ASEM zu nutzen.

Die Verhandlungen über eine Freihandelszone mit Südafrika haben die Schwierigkeiten gezeigt, die diese Art von Liberalisierung für die Entwicklungsländer bringt. Die EU ist nicht bereit, die GAP entscheidend zu liberalisieren. Während Südafrika gezwungen wurde, sich zu einer bedeutenden Liberalisierung zu verpflichten, damit es Mitglied in der WTO werden konnte, war die EU im Ver-

gleich dazu viel weniger betroffen. Südafrika weist bereits jetzt eine negative Handelsbilanz mit der EU auf. Diese Tendenz wird sich vermutlich durch ein FTA noch verstärken. Man kann erwarten, daß die EU einen beachtlichen Zugang zum südafrikanischen Markt bekommen wird. Das ist jedoch umgekehrt nicht mit ähnlichen Zuwachsraten für Südafrika auf dem EU-Markt verbunden. Die Verhandlungen haben auch gezeigt, daß die EU nicht bereit ist, bei der langen Liste „sensitiver Produkte“ Konzessionen zu machen, weil sie Angst hat, daß die gleichen Konzessionen dann auch anderen Ländern oder Regionen gewährt werden müssen.

Die Verhandlungen mit Südafrika haben auch gezeigt, daß die Auswirkungen auf die Region beträchtlich sind. Obwohl die Nachbarländer eine Zollunion mit Südafrika bilden, und das vorgeschlagene FTA sie daher direkt betrifft, waren sie an den Verhandlungen nicht beteiligt. EU-Produkte können nun über Südafrika auf die Märkte der Nachbarländer gelangen, während deren Zugang zum EU-Markt sich kaum verbessert hat.

Die Analyse der Studien über die erwarteten Auswirkungen der Regionalen Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen mit den AKP-Ländern zeigt, daß insbesondere die LDCs keinerlei Nutzen aus der vorgeschlagenen Liberalisierung ziehen werden. Die LDCs können im Gegenteil durch regionale Freihandelsabkommen verlieren. Die LDCs befinden sich in den jeweiligen Regionen zusammen mit Nicht-LDCs. Wenn diese Länder seitens der EU unter Druck gesetzt werden und bereit sind, in Verhandlungen über REPAs zu treten, würde dies die Regionalisierungsprozesse unterminieren. Wie im Fall des südlichen Afrikas würde die EU Zugang zu den LDCs bekommen, während der Zugang der LDCs zum EU-Markt sich nicht verbessern würde. Und schließlich würde vermutlich das Vertrauen der Investoren in die Länder, die nicht an REPAs beteiligt sind, sinken.

Dies macht den wirklichen Widerspruch in der derzeitigen EU-Handelspolitik deutlich. Im Prinzip haben die AKP-Länder die Wahl, ein REPA abzuschließen oder nicht. Tatsächlich dürfte diese Wahl jedoch nicht existieren. Auch ohne den eindeutigen Nachweis potentieller wirtschaftlicher Gewinne werden die Länder im Süden tendenziell in Verhandlungen über Liberalisierung eintreten, um ihre Isolation vom Weltmarkt zu vermeiden. Die EU wird dadurch verstärkten Zugang zu den Märkten im Süden erhalten. Die Entwicklungsländer ihrerseits werden sich einer harten Konkurrenz ausgesetzt sehen, die ihre eigene Produktionskapazität unterminieren und ihre Ernährungssicherheit bedrohen wird.

Die Strategie der EU, auf eine Differenzierung der AKP-Länder zu drängen und die Optionen einzuschränken, insbesondere für die Nicht-LDCs, wird zu einer Spaltung der AKP-Gruppe beitragen. Anstatt die regionale Integration zu unterstützen, wird sie dadurch geschwächt. Die EU sollte die LDCs beim Ausbau ihrer eigenen wirtschaftlichen Kapazität unterstützen und ihnen dabei helfen, ihre Kapazität in der Region zu stärken, bevor sie in komplexe Verhandlungen mit mächtigen Wirtschaftsblöcken eintreten. Statt über Alternativen für die AKP-Länder zu diskutieren, sollte über die Optionen, die die EU selbst hat, nachgedacht werden. Erstens könnte sie ernsthafte, koordinierte Anstrengungen unternehmen um sicherzustellen, daß die WTO-Bestimmungen die regionale Integration der LDCs und anderer Entwicklungsländer fördern, und die Ausnahmeregelung (waiver) für die AKP-Länder auf einen längeren Zeitraum ausgedehnt werden kann. Zweitens sollte die EU, wenn sie sich der Liberalisierung so sehr verpflichtet fühlt, zuerst vor ihrer eigenen Haustür kehren – und die Gemeinsame Agrarpolitik radikal reformieren. ■

# VI. ZUSAMMENFASSUNG

Die Europäische Union wird immer mehr zu einem „Global Player“. Sie ist für eine ständig wachsende Zahl von Politikfeldern zuständig und entwickelt sich gegenüber anderen Ländern in den meisten außenpolitischen Bereichen einschließlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend zu einer politischen Einheit. Oder wie es EU-Kommissar de Silguy ausdrückte:

*„Indem Europa sich eine einzige gemeinsame Währung gibt, gibt es sich auch eine gemeinsame Existenz und eine gemeinsame Stimme auf der internationalen Bühne.“*

Das betrifft auch die Entwicklungszusammenarbeit – allerdings mehr in der Theorie als in der Praxis.

## Von Konkurrenzdenken geprägt

Die gegenwärtige Organisation der EU-Politik umfaßt die Programme von fünfzehn einzelnen Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission als sechzehnten Geber. Viele Mitgliedsstaaten sind mit dem EG-Programm unzufrieden. Mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip – und durch seine Reinterpretation – befürworten eine Reihe von Mitgliedsstaaten die Renationalisierung der Entwicklungshilfe. Subsidiarität bedeutet im wesentlichen, daß Entscheidungen auf der dafür geeigneten Ebene getroffen werden sollten. Dabei handelt es sich nicht um eine Auseinandersetzung zwischen Brüssel

oder der Kommission und den Regierungen der Mitgliedsstaaten. Hier wird eine falsche Trennung vorgenommen, eine künstliche Entscheidung zwischen nationalen und multilateralen Programmen. In Wirklichkeit wird beides benötigt, und der EU sollten die Maßnahmen übertragen werden, die nicht von einem einzelnen Land durchgeführt werden können. Beispiele sind die Beziehungen zu den AKP-Staaten und anderen Ländergruppen, koordinierte Reaktionen auf größere Krisen, eine koordinierte und kohärente makroökonomische Handels- und Entwicklungspolitik etc. Die Mitgliedsstaaten sollten ihre Rolle sowohl bei der Formulierung der Politik als auch bei der Ergänzung der ergriffenen Maßnahmen spielen.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist lange in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten geblieben. Erst mit dem Maastricht-Vertrag wurde sie als Kompetenz der EU definiert. In dem Vertrag wurde festgelegt, daß sie komplementär, kohärent und koordiniert mit der Politik der Mitgliedsstaaten durchgeführt werden sollte. Das hat nicht zu fundamentalen Veränderungen geführt. Trotz einiger Bemühungen, gemeinsame Ansätze zu stärken, messen die Mitgliedsstaaten weiterhin der nationalen Besonderheit ihrer Entwicklungsprogramme große Bedeutung bei. Die Mitgliedsstaaten investieren nicht ernsthaft in den Aufbau eines konsistenteren und effektiveren europäischen

Entwicklungsprogramms.

Im Ergebnis kann man die derzeitige europäische Entwicklungszusammenarbeit am besten als ‚von Konkurrenzdenken geprägt‘ charakterisieren. Konkurrenz zwischen der Finanzierung nationaler und europäischer Entwicklungsprogramme, Konkurrenz zwischen Hilfsprogrammen für die ärmsten Länder und für Nicht-LDCs, Konkurrenz um Entscheidungsmacht in den Hilfsprogrammen. Diese fruchtlose Konkurrenz geht oft auf Kosten der Qualität der Programme.

Die Konkurrenz zwischen den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission führt darüber hinaus auch zu unerwünschten Verzerrungen. Um der öffentlichen Meinung im Lande gerecht zu werden, ziehen es viele Mitgliedsstaaten vor, ihre eigenen Hilfsprogramme auf die ärmsten Länder zu beschränken und die Programme für Osteuropa und den Mittelmeerraum an die Europäische Kommission zu delegieren. Die Mitgliedsstaaten haben außerdem verlangt, daß ein bürokratisches Wirrwarr von Ausschüssen, die sich aus Staatsbeamten in Vertretung der Mitgliedsstaaten zusammensetzen, die Kontrolle über die Programme ausübt, die die Kommission durchführt.

## Budgetierung des EDF

Das Lomé-Abkommen ist bisher nicht nur das umfassendste Hilfs-

und Handelsabkommen der EU, sondern es bezieht auch die große Mehrheit der LDCs mit ein. Da die Mitgliedsstaaten trotz wiederholter Bitten des Europaparlaments, der Kommission und der AKP-Länder sich jedoch strikt geweigert haben, den EDF in den regulären EU-Haushalt einzustellen, ist es gerade dieses Programm, das im Hinblick auf seine Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung am schwierigsten zu beurteilen ist. Es fällt aus dem Rahmen der rechtmäßigen Haushaltsaufsicht und -kontrolle des Europaparlaments heraus. Und, wie wir bei den Diskussionen über den 8. EDF gesehen haben, sind die freiwilligen Beiträge der Mitgliedsstaaten diejenigen, die in Zeiten knapper Kassen und Kürzungen der Finanzmittel für Hilfsprogramme voraussichtlich am stärksten betroffen sind.

Hinzu kommt, daß es bei den EDF-Mitteln eine eingeplante Tendenz gibt, sie sehr langsam auszugeben, weil das Geld von den Mitgliedsstaaten erst dann abgerufen wird, wenn es gebraucht wird. Die Verpflichtungen in den finanziellen Protokollen des EDF stehen nur auf dem Papier, was den Mitgliedsstaaten sehr gelegen kommt. Wenn die von den Mitgliedsstaaten angekündigten Beiträge tatsächlich auf ein zinsbringendes Konto eingezahlt würden, das einen Sperrvermerk zur ausschließlichen Verwendung für die AKP-Länder hätte, würde das bewilligte Geld nicht nur die Länder erreichen, für die die Mittel vorgesehen sind, sondern die aufgelaufenen Zinsen könnten dann auch nach gemeinsam vereinbarten und vernünftig überwachte Regeln verwendet werden, zum Beispiel für Nothilfe-maßnahmen, die Unterstützung von Flüchtlingen oder Schuldenerleichterungen.

Zusätzlich bedeutet die Tatsache, daß die Mitgliedsstaaten die alleinige politische Kontrolle über die Lomé-Mittel behalten, daß es schwierig ist, diese in ein allgemei-

nes, kohärentes Entwicklungshilfeprogramm zu integrieren. All die oben genannten Faktoren haben zu der grob verzerrten Sichtweise geführt, daß die EU-Programme nicht auf die ärmsten Länder und Bevölkerungsschichten ausgerichtet sind. Der Triumphschrei „bilateral ist am besten“ ist nach dieser Analyse kaum mehr als eine self-fulfilling prophecy.

### Ungenügende Kapazitäten

Die personelle Kapazität in den auswärtigen Diensten der Kommission ist ungenügend, sowohl im Hinblick auf die Personalausstattung als auch im Hinblick auf das Fachwissen. Außerdem ist die Durchführung der Programme in der Kommission auf vier Generaldirektionen und zwei Sonderdienste verteilt. Dadurch wird es immer schwieriger, Kohärenz bei den Hilfsprogrammen zu erreichen und beizubehalten. Darüber hinaus wird auch die Konkurrenz um Kapazitäten innerhalb der Kommission verschärft. Es besteht kein Zweifel daran, daß im Ergebnis die Durchführungskapazität der Kommission stark eingeschränkt ist, insbesondere seit in den letzten Jahren aufgrund von Entscheidungen des Europäischen Rates die Programme für Osteuropa und den Mittelmeerraum an Umfang zugenommen haben. Die Kommission bestätigt, daß Haushaltsentscheidungen auf die Verfügbarkeit personeller und administrativer Ressourcen, die den Haushalt umsetzen sollen, abgestimmt werden müssen. Das Europaparlament hat das Problem erkannt und seit vielen Jahren mehr Personal für die Kommission verlangt. Aber trotz der Hilferufe der Kommission und des Parlaments hat der Rat die Durchführungskapazität der Kommission nicht erhöht, und er hat auch keine Maßnahmen ergriffen, um die Effizienz und Wirksamkeit der Europäischen Kommission zu verbessern. Tatsächlich haben alle Entscheidungen, die getroffen worden sind, die

Kapazität der EU, Programme für die ärmsten Länder durchzuführen, eher noch geschwächt.

Die fehlende Kapazität für die Durchführung von Programmen, die der Kommission übertragen wurden, führt zu einem bedeutenden Verlust an Mitteln für Entwicklungsprogramme auf der gesamten europäischen Ebene. Da die Mittel für die EG-Hilfe in den Mitgliedsstaaten in jährlichen Haushaltsplänen verabschiedet werden, jedoch nicht abgerufen werden, wenn die Durchführung sich verzögert, gehen die nicht ausgegebenen Mittel zurück an die Finanzministerien. Sie gehen dadurch der Entwicklungszusammenarbeit verloren. Dieser Verlust wird auf jährlich 3 Milliarden ECU geschätzt, was 50% des EG-Programms und 10% der gesamten EU-Entwicklungshilfe entspricht. Dies zeigt, wie wichtig ausreichende Durchführungskapazitäten der Kommission sind. Wenn der Schwerpunkt nur auf den Zahlungszielen liegt, kann dies nicht die angemessene Durchführung eines Entwicklungsprogramms sicherstellen. Die finanziellen Rückstände zeigen, daß die Verwaltung nicht angemessen ausgestattet ist, um das immer komplexere EG-Programm umzusetzen.

### Nutzen des Europäischen Entwicklungsprogramms

Die Mitgliedsstaaten sind sich der Schwächen der Kommissionen durchaus bewußt, und sie kritisieren das EU-Programm immer wieder. Ein offizieller Vertreter wird mit den Worten zitiert:

*„Es ist gut, wenn das Programm der Europäischen Kommission schlecht ist, weil das die bilateralen Programme gut aussehen läßt.“*

Daraus ergibt sich unzweifelhaft die Frage, ob das Europäische Entwicklungsprogramm irgendeinen zusätzlichen Nutzen bringt. Es gibt zwei Hauptgründe, weshalb das EG-Programm durchaus wichtig ist. Er-

stens können Hilfsprogramme nur effektiv sein, wenn sie mit anderen Politikfeldern, die die Entwicklungsländer betreffen, kohärent sind, vor allem der Handels-, Agrar-, Währungs- und Finanzpolitik. Da die EG immer mehr zum Hauptakteur in diesen Bereichen wird, muß die EG-Entwicklungspolitik als Anker für eine Politik dienen, die auf den Zielen sozialer und nachhaltiger Entwicklung basiert. Mit anderen Worten, ohne ein Entwicklungsprogramm auf europäischer Ebene wird es noch viel schwieriger sein sicherzustellen, daß diese Ziele in anderen Politikbereichen, die den Süden betreffen, berücksichtigt werden. Die Erweiterung der EU auf Länder Mittel- und Osteuropas, die eigene nationale Interessen und eine völlig andere Beziehung zum Süden haben, macht es noch wichtiger, die Entwicklungsziele vernünftig in die EG-Politik als Ganzes einzubetten.

Das EG-Programm ist auch noch aus einem anderen Grund relevant. Die EU, einschließlich ihrer Mitgliedsstaaten, stellt den größten ODA-Anteil aller Geber zur Verfügung. Die Kommission und die Mitgliedsstaaten bestreiten derzeit zwei Drittel der weltweiten ODA. Diese Tatsache muß sich auch in politischem Einfluß auf internationaler Ebene niederschlagen, damit die Wirtschaftspolitik mehr der Förderung der Entwicklung dient. Die europäische Koordination innerhalb der multilateralen Institutionen wie zum Beispiel der Weltbankgruppe und dem Internationalen Währungsfonds läßt immer noch zu wünschen übrig, und in einigen dieser Institutionen bleibt die Rolle der EU-Kommission unnötig beschränkt. Die EU muß sich in diesen Foren besser koordinieren, weil dies ihre Handels- und Währungspolitik erforderlich machen. Im Maastricht-Vertrag wurde festgehalten, daß diese koordinierten Politikfelder Entwicklungsziele berücksichtigen müssen. Dies kann nur durch einen

wirksamen umfassenden europäischen Ansatz zur Stärkung der gemeinsamen Entwicklungsaktivitäten erreicht werden.

### **Neue Vereinbarung über soziale Investitionen**

Eine bessere Koordination ist auch die Voraussetzung dafür, daß sich die Beziehungen zwischen der EU und dem Süden zu ausgereifteren Formen der Zusammenarbeit entwickeln können. Es ist wünschenswert, daß traditionelle Entwicklungsansätze – über Projekte einerseits und Strukturanpassung andererseits – durch eine neue Vereinbarung über soziale Investitionen zwischen Gebern und Empfängern ersetzt werden. Prinzipiell würden Haushaltszuschüsse in den Entwicklungsländern für ausreichende finanzielle Mittel sorgen, um Menschen, die in Armut leben, strukturell zu unterstützen. Haushaltszuschüsse sind besonders attraktiv, weil sie die Verwaltungskapazität der Entwicklungsländer stärken und zu einer soliden Finanzverwaltung und politischen Administration beitragen. Haushaltszuschüsse können jedoch nur erfolgreich sein, wenn die Geberländer einen gemeinsamen Ansatz verfolgen, der dem Empfängerland erlaubt, die Bedingungen für eine echte Partnerschaft zu definieren.

Wie effektiv Haushaltszuschüsse oder „rolling programming“, wie es die Europäische Kommission nennt, für die Steigerung von Investitionen im sozialen Bereich sind, hängt von der Kohärenz dieser Politik mit anderen Politikbereichen ab. Dazu müssen Strukturanpassungsprogramme grundsätzlich revidiert und das Schuldenproblem gelöst werden.

### **Soziale Kosten der Strukturanpassungspolitik**

Die Strukturanpassungspolitik hat hohe soziale Kosten verursacht. Sie hat zu einer raschen Liberalisierung

geführt, was eine Verlagerung der Kontrolle über Anbauflächen, Wälder und Fischerei von denjenigen, die Subsistenzwirtschaft betrieben, hin zu den Großgrundbesitzern zur Folge hatte. Dadurch wurden Lebensgrundlagen zerstört und die Ernährungssicherheit gefährdet. Die Verlagerung in der landwirtschaftlichen Produktion auf nicht-traditionelle Exporte hat die langfristige Produktivität der Anbauflächen und die Ernährungssicherheit vor Ort unterminiert. Der verstärkte weltweite Wettbewerb in Kombination mit Maßnahmen zur Deregulierung der Arbeitsmärkte hat die Arbeitsstandards in vielen Industrien nach unten gedrückt und viele Kleinunternehmer vom Markt verdrängt. Dies hat zu steigender Arbeitslosigkeit geführt. Die Privatisierung als Folge der Strukturanpassung hat zu erhöhten Kosten bei der sozialen Grundversorgung geführt, die für Menschen, die am Rande der Gesellschaft leben, lebenswichtig ist. Frauen wurden durch die Kombination der oben erwähnten Faktoren besonders benachteiligt. Haushaltszuschüsse werden nur zur Armutsbekämpfung beitragen, wenn die Strukturanpassungspolitik dahingehend verändert wird, daß sie die Lebensgrundlagen der Menschen, die in Armut leben oder in Not geraten könnten, schützt, und wenn zugleich angemessen in Gesundheit und Bildung investiert wird. Gemessen am Anteil der europäischen Entwicklungshilfe an der weltweiten ODA sollte die EU eine viel größere Rolle bei der Revision der Strukturanpassungsprogramme in Weltbank und IWF spielen.

### **Schuldenerlaß durch die EG**

Die Regierungen der hochverschuldeten Länder geben mehr als ein Fünftel ihrer Einnahmen und 15% ihrer Gesamtausgaben für den Schuldendienst aus. Haushaltszuschüsse werden dort nur zur Sub-

ventionierung der Rückzahlung der Schuldzinsen dienen. Sie werden die finanzielle Situation in diesen Ländern nicht verbessern, solange das Schuldenproblem nicht gelöst wird. Die Gemeinschaft sollte als Gläubigerin und als Geberin handeln, indem sie Unterstützungsmechanismen und -instrumente entwickelt, um die Schuldenlast zu reduzieren. Sie sollte Maßnahmen ergreifen, die einen umfassenderen, schnelleren und weitergehenden Schuldenerlaß ermöglichen. Die EG sollte in der HIPC-Initiative eine viel größere Rolle spielen und sich für größere Flexibilität einsetzen, a) um die Zahl der Länder, die für einen allgemeinen Schuldenerlaß in Frage kommen, zu erhöhen, b) um den Schuldenerlaß schon in der ersten Entscheidungsphase sicherzustellen, und c) um den Zeitrahmen für Entscheidungen über einzelne Länder zu beschleunigen. Ländern, die gerade eine Konfliktsituation überstanden haben, wirtschaftlich anfälligen Inselstaaten und Ländern ohne Meereszugang sollte eine Sonderbehandlung zugestanden werden. Die jährlich nicht ausgeschöpften Entwicklungsmittel der EU in Höhe von rund 3 Milliarden ECU sollten dafür verwendet werden, die noch offenen Schulden an die EU zu begleichen, einschließlich der bilateralen Schulden gegenüber den einzelnen Mitgliedsstaaten.

### **Für eine entwicklungsorientierte Handelspolitik**

Die Analyse läuft letztlich darauf hinaus, daß eine gesunde finanzielle Situation im Süden gesunde wirtschaftliche Bedingungen erfordert, die die einheimische Wachstumskapazität fördern. In dieser Hinsicht ist es offensichtlich, daß sich die europäische Handelspolitik stärker auf die Entwicklungsländer auswirkt als die Entwicklungspolitik. Es ist daher wichtig, daß die Handelspolitik mit den Zielen der EU-Entwicklungspoli-

tik in Einklang steht. Die grundsätzliche Richtung, in die sich die europäische Handelspolitik derzeit bewegt, verursacht für die Entwicklungsländer, insbesondere die LDCs, jedoch große Probleme.

Die Liberalisierung, die den Entwicklungsländern durch die EU aufgezwungen wird, ist grundsätzlich einseitig. Der europäische Agrarmarkt ist gut geschützt, und die derzeitigen Reformen der GAP werden daran nichts ändern. Diese Reformen werden nur die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Produzenten auf dem Weltmarkt steigern. Die Liberalisierung wird den Entwicklungsländern keinen größeren Zugang zum europäischen Markt verschaffen, aber sie wird der EU größeren Zugang zum Süden ermöglichen.

### **Radikale Reform der GAP**

Damit die europäische Handelspolitik mit den Entwicklungszielen konsistent ist, muß die Richtung der GAP radikal reformiert werden. Überschüsse müssen verringert werden, damit die Agrarpreise auf natürliche Weise wieder steigen. Die Qualität der Produkte und nicht die niedrigsten Produktionskosten sollte das zentrale Element der europäischen Agrarpolitik werden. Die Subventionen müssen reduziert werden, und die Preise sollten die tatsächlichen Produktionskosten widerspiegeln, um die Einkünfte der Bauern zu sichern. Wenn die Preise steigen und die Überproduktion reduziert würde, würde auch das Dumping von europäischen Agrarprodukten im Süden beendet. Das ist erforderlich für die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern, um die Arbeitsplätze in den ländlichen Gebieten zu erhalten und um Bevölkerungsgruppen, die in Armut leben, weniger abhängig von den Unwägbarkeiten der Marktpreise für Nahrungsmittelprodukte zu machen, die aus der EU impor-

tiert werden. Es ist auch wichtig, damit für die Entwicklungsländer eine positive Handelsbilanz sichergestellt werden kann.

### **Freihandelsabkommen – der falsche Weg**

Unter den gegenwärtigen Umständen, unter denen die GAP eine Schlüsselstellung in der europäischen Politik einnimmt, ist die Politik, Freihandelsabkommen mit den Entwicklungsländern oder einzelnen Regionen abzuschließen, für den Süden schädlich. Wenn der europäische Agrarsektor weiterhin geschützt wird und die Märkte im Süden liberalisiert werden, ist ein weitgehender Ausschluß schwächerer Produzenten unvermeidlich. Europäische Handelsvereinbarungen müssen Entwicklungsziele viel stärker berücksichtigen, sei es im Kontext des Asien-Europa-Treffens, der Freihandelsabkommen mit Südafrika und anderen Ländern und Regionen oder der Regionalen Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen mit den AKP-Ländern.

Insbesondere LDCs haben durch die vorgeschlagene Liberalisierung nichts zu gewinnen. Die regionalen Abkommen, die von der EU im Rahmen der Lomé-Neuverhandlungen vorgeschlagen werden, sind mit Sicherheit von Nachteil für die LDCs. Da die LDCs sich in Regionen zusammen mit Nicht-LDCs befinden, ist es ziemlich wahrscheinlich, daß die LDCs dabei die Verlierer sein werden. Wenn einzelne Nicht-LDC-Länder in FTA-Verhandlungen mit der EU eintreten sollten, würde sich das unmittelbar auf die LDCs in den betreffenden Regionen auswirken und würde die regionale Zusammenarbeit und die Liberalisierungsprozesse dort untergraben. Es würde den Zugang der LDCs zum europäischen Markt nicht verbessern, würde jedoch europäischen Produzenten Zugang zu den Märkten der LDCs verschaffen, wie im Fall Südaf-

rikas und der anderen Mitglieder der Südafrikanischen Zollunion anschaulich beschrieben worden ist.

Die gegenwärtige EU Handelspolitik führt zu einem echten Dilemma. Im Prinzip haben die LDCs unter den AKP-Staaten die Wahl, ob sie an einem REPA teilnehmen wollen oder nicht. In Wirklichkeit dürfte diese Entscheidungsmöglichkeit jedoch nicht existieren. Auch wenn es keinen eindeutigen ökonomischen Nachweis dafür gibt, daß ein REPA irgendeinen wirtschaftlichen Nutzen bringen würde, werden die Länder im Süden tendenziell in Verhandlungen über Liberalisierung eintreten, damit sie sich nicht vom Weltmarkt isolieren. Denn wenn man ein Mitglied im „Club der Armen“ ist, stärkt das nicht das Vertrauen der Investoren. Wenn es aber zu REPAs käme, bekäme die EU einen weitgehenden Zugang zu den Märkten im Süden. Aber die Entwicklungsländer würden dadurch mit einer Konkurrenz konfrontiert, die ihre eigene Produktionskapazität und Ernährungssicherheit unterminieren würde. Schwächere Produzenten würden dadurch vom Weltmarkt ausgeschlossen.

Die Strategie der EU, die Differenzierung der Entwicklungsländer voranzutreiben und die Optionen, insbesondere für die Nicht-LDCs, einzuschränken, kann zur Spaltung der AKP-Gruppe führen. Anstatt die regionale Integration zu fördern, wird es sie schwächen. Die EU sollte die LDCs dabei unterstützen, ihre eigene wirtschaftliche Kapazität aufzubauen und ihre Kapazität in der Region zu stärken, bevor sie in komplexe Verhandlungen mit mächtigen Wirtschaftsblöcken eintreten. Statt über Alternativen für die AKP-Staaten zu diskutieren, sollte daher über die Optionen, die die EU selbst hat, nachgedacht werden. Erstens könnte sie ernsthafte, koordinierte Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, daß die WTO-Bestimmungen die regionale Integration der LDCs und anderer Entwicklungsländer fördern, und die Ausnahmeregelung (waiver) für die AKP-Staaten auf einen längeren Zeitraum ausgedehnt werden können. Zweitens sollte die EU, wenn sie sich der Liberalisierung so sehr verpflichtet fühlt, zuerst vor ihrer eigenen Haustür kehren – und die Gemeinsame Agrarpolitik radikal reformieren. ■

# ANHANG

■ **Tabelle 8**

**Relativer Anteil der Mitgliedsstaaten am EU-BSP 1997-1999**  
(1997 tats. Ergebnis, 1998-99 Prognosen der DG II vom Oktober 1998)

	1997	1998	1999
B	3,02%	3,05%	3,08%
DK	1,99%	1,92%	1,95%
D	25,89%	25,71%	25,76%
EL	1,50%	1,44%	1,46%
E	6,69%	6,62%	6,79%
F	17,23%	17,21%	17,31%
IRL	0,84%	0,80%	0,86%
I	14,03%	13,98%	14,11%
L	0,22%	0,21%	0,22%
NL	4,55%	4,56%	4,64%
A	2,55%	2,56%	2,57%
P	1,24%	1,27%	1,31%
FIN	1,45%	1,47%	1,50%
S	2,73%	2,65%	2,53%
UK	16,06%	16,55%	15,91%
<b>EU-15</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

■ **Tabelle 9****Liste ausgewählter EG-Resolutionen**

<b>Resolution</b>	<b>Thema</b>
1992 Entwicklungszusammenarbeit im Vorfeld des Jahres 2000 Familienplanung in der Bevölkerungspolitik in Entwicklungsländern	Koordination Bevölkerung
1993 Koordination der Entwicklungspolitik Armutsbekämpfung Koordinationsverfahren zwischen der EG und den Mitgliedsstaaten	Koordination Armut Koordination
1994 Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik Ernährungssicherungspolitik und -praxis Bildung und Weiterbildung Bekämpfung von HIV/AIDS in den Entwicklungsländern	Gesundheit Nahrungsmittelhilfe Bildung Gesundheit
1995 Komplementarität zwischen der Entwicklungspolitik und den Aktivitäten der Union und der Mitgliedsstaaten Integration von Geschlechterfragen in die Entwicklungszusammenarbeit	Komplementarität Geschlechterfragen
1996 Geschlechterfragen und Krisenprävention, Nothilfemaßnahmen und Rehabilitation Menschliche und soziale Entwicklung und Entwicklung der Europäischen Union	Geschlechterfragen Sozialpolitik
1997 Kohärenz der EG-Entwicklungszusammenarbeit mit den anderen Politikfeldern	Kohärenz
1998	

■ **Tabelle 10****Spezifika der unzureichenden Mittelabschöpfung pro Land**

	<b>EDF Haushalts- rückflüsse gehen an:</b>	<b>EG-Haushalts- rückflüsse gehen an:</b>	<b>Bemerkungen</b>
Belgien	Finanzministerium	Finanzministerium	1996 gelang es dem belgischen Entwicklungshilfe-Ministerium (ABOS), einen Rate des EDF (von fünf Raten im Jahr) zurückzuerhalten. Das Finanzministerium betonte, dies sei eine Ausnahme. Daher veranschlagte das Entwicklungshilfe-Ministerium im Haushalt erheblich weniger Mittel für 1997 als die jährlich fälligen EDF-Mittel.
Dänemark	Amt für Entwicklungszusammenarbeit	Amt für Entwicklungszusammenarbeit	Angeblich sind die EG-Haushaltsprognosen zu unpräzise. Wird das Geld auf das nächste Jahr übertragen, ergibt sich immer noch ein Prozent des Brutto-Nationaleinkommens, so daß diese Mittel für die Entwicklungshilfe verloren sind.
Deutschland	Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit	Finanzministerium	Nicht ausgeschöpfte EDF-Mittel können für bilaterale Zusammenarbeit verwendet werden; nicht ausgeschöpfte Mittel des EG-Haushalts wandern auf ein Sonderkonto zur Verwendung für EG-Zwecke oder andere Zwecke; über die Verwendung dieser Mittel entscheidet das Finanzministerium.
Finnland	k.A.	Finanzministerium	Finnland wurde erst 1995 EG-Mitglied. Die Politik des Finanzministeriums ist es, für eine Umwidmung die Zustimmung des Parlaments einzuholen.
Frankreich	Finanzministerium	Finanzministerium	
Großbritannien	(?)	(?)	
Irland	Außenministerium, Abteilung Entwicklungszusammenarbeit	Finanzministerium	Falls der Haushalt nicht voll ausgeschöpft wird, muß das Außenministerium beim Finanzministerium eine Umwidmung der Mittel beantragen. Diese kann erfolgen oder auch verweigert werden.
Italien	Finanzministerium	Finanzministerium	
Niederlande	Finanzministerium/ Außenministerium	Finanzministerium/ Außenministerium	Das Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit innerhalb des Außenministeriums hat eine Vereinbarung, daß innerhalb eines gewissen Rahmens nicht ausgeschöpfte Haushaltsmittel auf das nächste Jahr übertragen werden, ohne auf die 0,8% dieses Jahres angerechnet zu werden.
Österreich	k.A.	Finanzministerium	Österreich wurde erst 1995 EG-Mitglied
Schweden	Finanzministerium	Finanzministerium	
Spanien	Finanzministerium	Finanzministerium	

■ **Tabelle 11**

**Politik der Mitgliedsstaaten zur EG-Hilfe und multilateralen Hilfe**

	<b>Entscheidung über die Höhe des ODA-Haushalts</b>	<b>Trend</b>	<b>Politik hinsichtlich des Anteils multilateraler Hilfe</b>	<b>Trend des multilateralen Haushalts</b>
Belgien	1999: 0,5% des BSP	abnehmend	Nicht festgelegt	Ist proportional auf 50% der ODA gestiegen, politische Absicht: Abnahme
Dänemark	1% des Bruttonational-einkommens, jährlich vom Parlament festgelegt	stabil	Festgelegt auf etwa 45% des Haushalts	Stabil
Deutschland	Nicht festgelegt, wird jährlich auf Regierungsebene festgelegt	abnehmend	Parlaments-Empfehlung: max. 30% für multilaterale Beiträge	Stabil in realer Höhe, aber Druck Richtung Reduzierung, auch für den EDF
Finnland	Erhöhung von 0,4 auf 0,7% bis 2000	Zunahme	Nicht festgelegt	Ist proportional 1995 auf 43% der ODA gestiegen; in absoluten Zahlen Abnahme
Frankreich	Nicht festgelegt	Abnahme	Inoffiziell auf 20-25% der ODA begrenzt	Stabil
Großbritannien	Nicht festgelegt: wird jedes Jahr auf Regierungsebene bestimmt	Abnahme	Nicht festgelegt	Zunahme in % der ODA
Irland	Jährliche Zunahme um 0,05% bis UN-Ziel erreicht ist	Zunahme	Abnahme	Abnahme als Anteil an der ODA, bis ein Drittel des Gesamtvolumens erreicht ist
Niederlande	0,8% des BSP	Stabil	Nicht festgelegt	Stabil, Priorität ist, IDA-Niveau aufrechtzuerhalten
Österreich	Nicht festgelegt: bilaterale Technische Zusammenarbeit wird alle 2 Jahre auf Regierungsebene festgelegt	unklar	Nicht festgelegt	Zunahme durch EU-Mitgliedschaft
Schweden	0,7% des BSP	stabil	Inoffiziell auf 25-33% der ODA begrenzt	stabil
Spanien	Nicht festgelegt	Abnahme	Nicht festgelegt	Zunahme

■ **Tabelle 12**

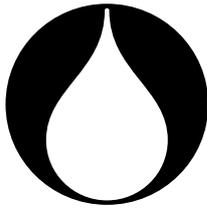
**Politik der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung von Ratsbeschlüssen**

Die folgende Tabelle zeigt die Politik der Mitgliedsstaaten zur Durchführung von Resolutionen, die vom Rat der Entwicklungsminister der Mitgliedsstaaten verabschiedet wurden.

	<b>Politik zur Umsetzung von Ratsbeschlüssen</b>	<b>Politik betr. Koordination, Komplementarität und Kohärenz</b>
Belgien	Ja, insbesondere zur Ernährungssicherheit und Humanitären Hilfe	Politik zur operativen Koordination, Kohärenzvorschlag 1993 zur Landwirtschaft
Dänemark	Ja, wichtig als politische Zeichensetzungen für EG- und nationale Zusammenarbeitsprogramme	Ja
Deutschland	Politische Erklärung, daß die Regierung die Beschlüsse auf breiter Basis umzusetzen gedenkt; keine übergreifende Politik, sondern Einzelfallentscheidung, falls für Deutschland relevant	Politische Absichtserklärung, daß die drei K's Priorität haben; keine offizielle Politik
Finnland	Beschlüsse sind bereits Teil der finnischen Politik	Keine Politik
Frankreich	Nein	Nein
Großbritannien	Sofern Ratsbeschlüsse die Hilfsprogramme der Mitgliedsstaaten speziell betonen, wird Großbritannien den Beschluß umsetzen, falls es ihm zugestimmt hat. Im allgemeinen beziehen sich die Ratsbeschlüsse oft auf bereits praktizierte britische Politik	
Irland	Beschlüsse werden bei der Politikformulierung berücksichtigt (z.B. HSD, Gesundheit, Bildung, Horizont 2000), aber es gibt keine offizielle Aussage zur Umsetzung	Weißbuch von 1996 zur Außenpolitik erwähnt die Bedeutung der drei K's, allerdings gibt es keinen strukturierten Rahmen, um ihre Umsetzung sicherzustellen
Italien	Nein	Nein
Niederlande	Ja, Ministerium berichtet dem niederländischen Parlament	Ja: Kohärenz war unter der niederländischen Präsidentschaft eine Priorität für den Rat
Österreich	Erklärung, daß die Regierung diese umzusetzen gedenkt	Keine Politik bekannt
Portugal	Unbekannt	Nein
Schweden	Ja, aber die meisten Beschlüsse sind bereits Bestandteil schwedischer Politik	In einem Strategiepapier des Außenministeriums werden die drei K's als Priorität im Kapitel zu Fragen der Qualität und Effizienz hervorgehoben
Spanien	Sie werden kaum umgesetzt	Nein

**terre des hommes Deutschland e.V.**  
**Hilfe für Kinder in Not**

Ruppenkampstraße 11 a  
Postfach 41 26  
D-49031 Osnabrück



Telefon: 0541/7101-0  
Fax: 0541/707233  
E-Mail: terre@t-online.de  
Internet: <http://www.tdh.de>

**Spendenkonto 700**  
**Volksbank Osnabrück eG**  
**BLZ 265 900 25**

Gründung am 8. Januar 1967 in Stuttgart vom Schriftsetzer Lutz Beisel.  
Zunächst Organisation von Rettungsflügen aus Vietnam. Kriegsverletzte Kinder wurden in verschiedenen deutschen Krankenhäusern versorgt. Für Waisenkinder wurden Adoptiveltern vermittelt.

Der Name »terre des hommes« bedeutet Erde der Menschlichkeit. Der Schweizer Journalist Edmond Kaiser gründete 1959 ein Kinderhilfswerk und benannte es nach einem Buch von Antoine de Saint-Exupéry »terre des hommes« (Deutsch: Wind, Sand und Sterne).

• **Mitgliedschaften:**

- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
- EUROSTEP, ein europäisches NRO-Lobbynetzwerk mit Sitz in Brüssel
- VENRO: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen (von terre des hommes 1995 mitgegründet, umfaßt 65 Mitgliedsorganisationen)
- Pro Asyl
- TransFair

Über die Internationale Föderation der einzelnen terre des hommes-Sektionen: beratendes Mitglied beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC),

• **Organisation:**

Geschäftsstelle seit 1968 in Osnabrück, seitdem auch hauptamtliche Mitarbeiter.  
Seit 1992 Büro in Berlin mit zwei Mitarbeitern.  
Insgesamt 50 Vollzeit-Arbeitsplätze in den Bereichen: Ausland, Entwicklungspolitik im Norden, Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltung.

• **Regionalbüros:**

Bangkok/Thailand (seit 1975)  
Poone/Indien (seit 1975)  
Medellín/Kolumbien (seit 1978). Das Büro mußte aufgrund massiver Drohungen von Drogenbaronen und Militär 1992 geschlossen werden, seit 1993 in Cochabamba/Bolivien.  
Harare/Zimbabwe (seit 1992)  
Bobo Dioulasso/Burkina Faso (seit 1998)

Etwa 3000 Ehrenamtliche engagieren sich in 160 Arbeitsgruppen in Deutschland.

Jede Arbeitsgruppe hat Stimmrecht bei der jährlichen Mitgliederversammlung. Hier werden die politischen Leitlinien des Vereins festgelegt. Alle zwei Jahre wählen die Mitglieder den ehrenamtlichen Vorstand.

Vorstandsvorsitzende: Dr. Petra Boxler  
Geschäftsführer: Peter Mucke  
Pressesprecher: Wolf Christian Ramm

• **Projektarbeit:**

terre des hommes unterstützt Projektpartner in 25 Ländern, deren Arbeit darauf abzielt, Kinder von materieller und seelischer Not, Unterdrückung und Ausbeutung zu befreien. Unterstützt werden Selbsthilfeinitiativen, terre des hommes entsendet keine Entwicklungshelfer.  
Schwerpunkte sind: Kinderarbeit (incl. Kinderprostitution), Straßenkinder, Kinder in bewaffneten Konflikten, Bildung und Erziehung, Gesundheit und Ernährung, Stadtteilarbeit und Dorfentwicklung.

Die Auslandsadoption wurde 1994 eingestellt. Inlandsadoption und Projekte zur Vorbeugung von Verlassenheit werden weiter unterstützt. Insgesamt hat terre des hommes 2824 Kindern Adoptiveltern vermittelt.

1997 hat terre des hommes insgesamt 19 761 100 Mark für Projektförderung ausgegeben. Für Informationsarbeit, die als ein Vereinsziel in der Satzung festgelegt ist, standen 1 989 800 Mark zur Verfügung.

• **Spenden:**

terre des hommes hat für 1998 das Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für Soziale Fragen (DZI). terre des hommes ist unabhängig von Parteien, Verbänden, Kirchen oder Staaten. Die Arbeit wird zu 85 Prozent aus privaten Spenden finanziert, die restlichen Summen sind Zuschüsse für einzelne Projekte, überwiegend vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und von der Europäischen Union.

Spender können die Gesamtarbeit von terre des hommes unterstützen oder einen der sechs oben genannten Projektschwerpunkte fördern.

terre des hommes vermittelt keine Kinderpatenschaften, da grundsätzlich nicht einzelne Kinder unterstützt werden, sondern Projekte, die allen Kindern einer Gemeinschaft zugute kommen.

terre des hommes informiert die Spender im Jahresbericht und in der fünfmal im Jahr erscheinenden Zeitung über die Projektarbeit. Die Zeitung erscheint in einer Auflage von 45 000 Stück.

1997 hat terre des hommes 20 933 000 Mark Spenden eingenommen. Die Gesamteinnahmen betragen 25 994 500 Mark.

• **Internationale Föderation terre des hommes:**

terre des hommes Deutschland ist mit anderen terre des hommes-Sektionen in der Internationalen Föderation (IFTDH) zusammengeschlossen. Die einzelnen Sektionen sind finanziell und politisch voneinander unabhängig. Das Büro der Föderation mit zwei Mitarbeitern hat seinen Sitz in Genf. Es nimmt die Vertretung bei ECOSOC wahr und betreibt Lobbyarbeit bei in Genf ansässigen UN-Organisationen.

Mitglieder der IFTDH sind: Belgien, Canada, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Schweiz.

Adresse:

International Federation terre des hommes

22 Rue Michel Chauvet

CH 1208 Genf

Telefon: 0041-22/736 33 72

Fax: 0041-22/736 15 10

**Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an das  
Pressereferat, Telefon: 0541/7101-126.**



## **Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. – WEED**

WEED ist eine kritische, unabhängige Stimme in der nationalen und internationalen Nord-Süd- und Umweltpolitik.

Ob Schuldenkrise oder Welthandel – WEED ist unbequem. Wir bringen Tabuthemen aus Umwelt- und Entwicklungspolitik in die Öffentlichkeit. Uns interessiert, was hinter Zahlen und schönen Worten steht. Wir recherchieren Details und interessieren uns auch für das Kleingedruckte.

Kritik und Dialog prägen unsere Auseinandersetzung mit Regierung und Parlament.

WEED knüpft Netze. Wir kooperieren mit Partnerorganisationen in Nord und Süd, denn nur Solidarität und politischer Druck bewirken Veränderung. WEED verknüpft konsequent Umwelt und Entwicklung. Unsere Nord-Süd-Politik orientiert sich an der Vision einer sozial gerechten und ökologisch zukunftsfähigen Gesellschaft. Systematische Analyse und reformorientierte Praxis sind unser Alltagsgeschäft.

### **Wie Sie WEED unterstützen können:**

- Sie können Mitglied bei WEED werden. Sie erhalten dann kostenlos unseren monatlich erscheinenden Informationsbrief „Weltwirtschaft & Entwicklung“.
- Sie können unseren Informationsbrief „Weltwirtschaft & Entwicklung“ abonnieren.
- Sie können uns mit einer Spende unterstützen. Spenden an WEED sind steuerlich absetzbar (SPARDA Bank eG Köln, BLZ 370 605 90, Kto. 947 466 und Postbank Köln, BLZ 370 100 50, Kto. 481 425-504).
- Sie können bei uns mitarbeiten und unsere Arbeit mitgestalten.
- Sie können Recherchen und Studien bei uns in Auftrag geben.

### **WEED**

**Bertha-von-Suttner-Platz 13  
53111 Bonn**

**Tel: +49 - (0)228-76 61 30**

**Fax: +49 - (0)228-69 64 70**

**e-mail: [weed@weedbonn.org](mailto:weed@weedbonn.org)**

**Internet: [www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org)**

\* \* \*

### **Aktuelle WEED-Publikationen:**

**Sonderdienstserie des Informationsbriefs Weltwirtschaft & Entwicklung** zum Thema „EU-Europa und die Dritte Welt“. Vier Ausgaben 1. Halbjahr 1999.

**Schuldenreport 1999 – Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer.** Autoren: Walter Eberlei, Rainer Falk, Barbara Unmüßig, Peter Wahl. 1999, 80 S., 35 Grafiken und Tabellen, DM 15,-

**Belohnen, Beschämen, Bestrafen** – Globale Vereinbarungen und ihre Durchsetzung. AutorInnen: Tanja Brühl, Tobias Debiel, Hartwig Hummel, Jens Martens, Michèle Roth, Dorothee Starck. 1999, 50 S., DM 8,-

**Der IWF und die Armen** – Zur Kritik der Strukturangepassungspolitik des IWF am Beispiel der ESAF.

WEED-Arbeitspapier. Autor: Rainer Falk. 1998, 24 S., DM 8,-

**Hermes wohin?** – Argumente für eine Reform der Hermes-Bürgschaften. Autor: Sebastian Strecker, mit Beiträgen von Barbara Unmüßig, Maike Rademaker und Patricia Lorenz. 1997, 32 S., DM 8,-

Gerne schicken wir Ihnen:

- weiteres **Informationsmaterial** über WEED und unsere ausführliche **Publikationsliste**,
- Informationen über eine **WEED-Mitgliedschaft**,
- ein **Probeexemplar** des Informationsbriefs Weltwirtschaft & Entwicklung.

Wir freuen uns auf Ihre Nachricht per Brief, Fax oder e-mail.