

Herausgeber:

Heinrich Bechtoldt
Geschäftsführender Herausgeber
Hans Apel
Herbert von Borch
Klaus Ritter
Walter Scheel
Helmut Schmidt
Horst Teltschik
Richard von Weizsäcker
Gerhard Wettig

AUSSEN POLITIK

**Zeitschrift für
internationale
Fragen**

Gerhard Wettig

**Der politische Wandel in Osteuropa
und seine Auswirkungen auf die Europa-Politik**

Boris Meissner

**Gorbatschow im Zwiespalt:
Reformdruck und Machtkonstellation**

Claus-Dieter Ehlermann

**Die institutionelle Entwicklung der EG
unter der Einheitlichen Europäischen Akte**

Barthold C. Witte

**Auswärtige Kulturpolitik
und die Deutschen im Ausland**

Christian Hacke

Braucht der Westen eine neue China-Politik?

Dieter Braun

Indien als Machtfaktor in Asien: neue Gewichtung

Jürgen Nötzold und Klaus Frhr. von der Ropp

**Lomé IV: Chancen einer Rückkehr
Schwarzafrikas in die Weltwirtschaft?**

Veronika Büttner

**Die Schuldenkrise Lateinamerikas:
Perspektiven und neue Lösungsansätze**

41. Jahrgang

2/90

2. Quartal 1990 Verlagsort Hamburg DM 12,50

AUSSEN POLITIK

Zeitschrift für internationale Fragen

Jg. 41

2. Quartal 1990

Gerhard Wettig Der politische Wandel in Osteuropa und seine Auswirkungen auf die Europa-Politik	107
Boris Meissner Gorbatschow im Zwiespalt: Reformdruck und Machtkonstellation	120
Claus-Dieter Ehlermann Die institutionelle Entwicklung der EG unter der Einheitlichen Europäischen Akte	136
Barthold C. Witte Auswärtige Kulturpolitik und die Deutschen im Ausland	147
Christian Hacke Braucht der Westen eine neue China-Politik?	156
Dieter Braun Indien als Machtfaktor in Asien: neue Gewichtung	168
Jürgen Nötzold und Klaus Frhr. von der Ropp Lomé IV: Chancen einer Rückkehr Schwarzafrikas in die Weltwirtschaft?	182
Veronika Büttner Die Schuldenkrise Lateinamerikas: Perspektiven und neue Lösungsansätze	194

HERAUSGEBER: Heinrich Bechtoldt, Hans Apel, Herbert v. Borch, Klaus Ritter, Walter Scheel, Helmut Schmidt, Horst Teltschik, Richard von Weizsäcker, Gerhard Wettig.

REDAKTION: Geschäftsführender Herausgeber Prof. Dr. Heinrich Bechtoldt, 7000 Stuttgart-Hohenheim, Schloß, Telefon (07 11) 4 59 26 28.

Beiträge in dieser Zeitschrift geben jeweils die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Nachdruck und Vervielfältigungen nur mit Genehmigung der Redaktion.

VERLAG: INTERPRESS Verlag GmbH, Hartwicusstraße 3-4, D-2000 Hamburg 76, Telefon: (0 40) 2 29 06 09, Verleger: Karin Reinecke, Anzeigen: z. Z. ist Preisliste Nr. 13 gültig. Druck: Wullenwever-Druck Heine KG, Grapengießstraße 30, D-2400 Lübeck 1.

BEZUGSPREISE: Jahresabonnement DM 50,-, Studenten DM 40,-, zuzügl. Versandkosten. Preis des Einzelheftes DM 12,50. Abbestellungen zum Ende des Berechnungszeitraumes mit einer Frist von sechs Wochen.

Lomé IV: Chancen einer Rückkehr Schwarzafrikas in die Weltwirtschaft?

Die Europäische Gemeinschaft hat kurz vor dem Jahreswechsel eine neue Konvention mit den AKP-Staaten geschlossen, die Handelspräferenzen erneuert oder erweitert und abermals besondere Finanzhilfen für diese unterentwickelten Länder bereitgestellt. Für die beiden Autoren: Dr. Jürgen Nötzold, Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen, und Dr. Klaus Frhr. von der Ropp, Köln, sind die Schwarzafrikaner südlich der Sahara der eigentliche Problemteil der Konvention: Die Abkoppelung Schwarzafrikas von der Weltwirtschaft hat sich während der achtziger Jahre beschleunigt, und es besteht wenig Aussicht, wie es in die Weltwirtschaft eingegliedert werden kann. Sein Anteil am Welthandel ist von 1970 mit 2,4 Prozent auf 1987 mit 1,3 Prozent zurückgegangen, selbst bei der EG hat Schwarzafrika nur noch 4,8 Prozent bei den Importen und 4,1 Prozent bei den Exporten, und das berechnet nur auf den Handel der EG mit Nicht-Mitgliedsländern. Die Verschuldung der Schwarzafrikaner hat fast die Höhe des jährlichen Sozialproduktes erreicht, damit ist Schwarzafrika die am meisten verschuldete Region der Welt. Die Bevölkerung wird in zwanzig Jahren an die Milliardenengrenze gelangen, aber schon jetzt haben 50 Prozent der Menschen keine sichere Nahrungsmittelversorgung. Das Verhältnis zur EG ist für die Schwarzafrikaner durch deren Erweiterung in den Süden Europas schwieriger geworden, und für die Gesamtheit der AKP-Staaten bedeuten die Veränderungen in Osteuropa, daß die Aufmerksamkeiten und Interessen der Westeuropäer für lange Zeit in neue Richtungen mit wesentlich erweiterten Anforderungen gelenkt werden. Die EG-AKP-Kooperation wird demnach durch Entwicklungen, die nicht im eigenen Beziehungsfeld liegen, mitbestimmt oder bestimmt. Um so wichtiger ist dann der Dialog über künftige Politiken zwischen Gebern und Nehmern von Hilfen und die Zusammenarbeit zwischen EG und Weltbank und Währungsfonds. Der Beitrag schließt an die Ausführungen der Autoren „Lomé III: Neubeginn der Kooperation EWG-AKP“ in „Außenpolitik“ 2/85, S. 173 ff. an.

I. Einleitende Bemerkungen

Zum Jahresende 1989 unterzeichneten die EG und ihre mittlerweile 68 Partnerstaaten in Afrika (45), der Karibik (15) und im südlichen Pazifik (8), d. s. die sog. AKP-Staaten, in der togolesischen Hauptstadt Lomé ihre neue Konvention (Lomé IV). Neu in den Kreis der AKP-Staaten aufgenommen wurden damit Haiti und, auf Drängen Spaniens, die Dominikanische Republik. Die letztere genießt jedoch nur einen minderen Status; sie hat nämlich nicht an den Sonderregelungen zu Gunsten der Einfuhr von Zucker und Bananen in die Gemeinschaft teil. Bereits in den Verhandlungen über Lomé IV wurde klargestellt, daß der einzige unabhängige Staat der Karibik, der bislang nicht zu den Unterzeichnern der Lomé-Konventionen ge-

hört, Kuba, in die Staatengemeinschaft auch dann nicht aufgenommen werden wird, wenn etwa die Entwicklungen im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe Havanna zwingen sollten, in Brüssel ein Aufnahmeargument vorzutragen. Dagegen wird Namibia mit Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit im Frühjahr 1990 der 69. AKP-Staat werden.

Die früheren Konventionen Yaoundé I und II hatten eine Laufzeit von sechseinhalb bzw. vier Jahren, die nachfolgenden Konventionen Lomé I bis III von je fünf Jahren. Es war schon in früheren Verhandlungen der Wunsch der Brüsseler Kommission gewesen, mit den AKP-Staaten längerfristige Abkommen zu schließen. Das ist jetzt, wenn auch nur in Teilen, erstmalig gelungen. Der handelspolitische Sektor bindet die Vertragspartner bis Anfang 2000, also zehn Jahre. Über die finanzielle Ausstattung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) wird dagegen bis zum Jahresbeginn 1995 eine neue Vereinbarung zu treffen sein.

II. Die wirtschaftliche Lage Schwarzafrikas

Die großen wirtschaftlichen Probleme der afrikanischen Staaten südlich der Sahara haben die Gemeinschaft der westlichen Industrieländer zu besonderen Maßnahmen veranlaßt. Schwarzafrika hat einen günstigeren Zugang zu ihren Märkten als andere Entwicklungsregionen. Die größte Förderung kommt von der Europäischen Gemeinschaft, obwohl ihr Verhalten auch gegenüber den assoziierten AKP-Staaten durch Schutzmaßnahmen gekennzeichnet ist. Die gewerblichen Ausfuhren Schwarzafrikas in die EG, die ungefähr 60 Prozent seiner Exporte in die Industrieländer ausmachen, unterliegen relativ wenigen Handelshemmnissen. Auf die Bevölkerungszahl bezogen erhält Schwarzafrika auch mehr staatliche Entwicklungshilfe und höhere Schuldenerleichterungen als die anderen Entwicklungsregionen.

Dennoch hat sich die wirtschaftliche Lage Schwarzafrikas während der Laufzeit des dritten Lomé-Abkommens weiter verschlechtert. Schon die Verhandlungen über dieses Abkommen, das im Dezember 1984 unterzeichnet wurde, waren von Untersuchungen der OAU, der Weltbank und der Economic Commission for Africa der Vereinten Nationen über die kritische sozial-ökonomische Situation dieser Region begleitet gewesen. Lomé IV wurde 1988 und 1989 in einer Zeit ausgehandelt, da die internationale Öffentlichkeit sich bereits an Hiobsbotschaften aus vielen schwarzafrikanischen Staaten gewöhnt hatte. Kurz vor dem Abschluß des neuen Lomé-Abkommens legte die Weltbank im November 1989 wiederum einen Bericht über den Niedergang der schwarzafrikanischen Volkswirtschaften vor¹. Schwarzafrikas Abkoppelung von der Weltwirtschaft beschleunigte sich, weil das vergangene Jahrzehnt in Asien, Nordamerika und Westeuropa ein eindrucksvolles Wachstum brachte. Es ist nunmehr mit der sogenannten Vierten Welt identisch, denn es umfaßt die meisten der am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries*). Zu dieser Gruppe gehören sonst nur noch Afghanistan, Nepal, Bangladesch, Burma und Laos.

Einen erheblichen Einfluß auf diese Entwicklung hat das nach wie vor historisch

¹ The World Bank: „Sub-Saharan Africa: from Crisis to sustainable growth“, Washington 1989.

einmalig hohe Bevölkerungswachstum. Wenn es weiter anhält, dann wird sich die Bevölkerung Schwarzafrikas innerhalb von 20 Jahren mehr als verdoppelt haben, von nahezu 500 Mio. Menschen im Jahre 1990 auf 1 Mrd. Menschen im Jahre 2010. Und schon gegenwärtig ist nicht einmal die Bereitstellung von Nahrungsmitteln gesichert. Fast 25 Prozent der Bevölkerung haben nicht genügend Nahrung, um einer geregelten Erwerbstätigkeit nachgehen zu können. In Äthiopien, Zaire, Uganda, Mosambik, Somalia und Sambia sind fast 50 Prozent der Bevölkerung ohne gesicherte Lebensmittelversorgung². Der Einfluß der raschen Bevölkerungszunahme ist aus folgenden Zahlen zu ersehen. Immerhin hatte Schwarzafrika seit 1985 ein durchschnittliches jährliches Wachstum des Sozialprodukts von 2,6 Prozent zu verzeichnen, wobei die Landwirtschaft den wichtigsten Beitrag leistete. Die Zunahme des Sozialprodukts wurde aber einfach vom Bevölkerungswachstum überholt. Deshalb ging das Pro-Kopf-Einkommen zurück. Der Rückgang war noch stärker als in Lateinamerika, der anderen Krisenregion der Weltwirtschaft. In Lateinamerika verminderte sich das Pro-Kopf-Einkommen von 1981 bis 1986 um durchschnittlich 0,7 Prozent sowie 1987 und 1988 um jeweils 0,6 Prozent. Damit sollen die Daten für Schwarzafrika verglichen werden: Durchschnittlicher jährlicher Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens um 2,6 Prozent in den Jahren von 1981 bis 1986, um 4,5 Prozent 1987 und um 0,4 Prozent 1988.

Ein ganz anderes Bild bietet sich in Asien, das eine Entwicklungsregion mit dynamischem Wachstum darstellt. In Ostasien stieg das Pro-Kopf-Einkommen von 1981 bis 1986 durchschnittlich um 6,7 Prozent, 1987 um 7 Prozent und 1988 um 7,9 Prozent. In Südasien erhöhte sich das Pro-Kopf-Einkommen um durchschnittlich 2,9 Prozent für die Zeit von 1981 bis 1986, um 2,3 Prozent für 1987 und um 5,7 Prozent für 1988³. In einigen Ländern Schwarzafrikas, wie Nigeria, Niger und Liberia, ging das Pro-Kopf-Einkommen in den 80er Jahren um über 25 Prozent zurück. Es gibt allerdings auch einige Ausnahmen wie z. B. Botswana, aber auch Lesotho und Congo, bei denen ein stetiger Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens erreicht wurde. Neuerdings verzeichnen Ghana, Kenia, Mauritius und Tansania eine Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens⁴. Schwarzafrika hat nach wie vor einen wenig aufnahmefähigen Markt. Die Kaufkraft aller schwarzafrikanischen Länder zusammen entspricht etwa derjenigen Belgiens. Die geringe Kaufkraft bietet keinen Anreiz für ausländische Direktinvestitionen, die auf die Versorgung des inneren Marktes und nicht auf Export gerichtet sind. Sie hat auch zur Folge, daß Schwarzafrika nur einen Anteil von weniger als 2 Prozent an den Ausfuhren der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft hat.

Die Randposition Schwarzafrikas in der wachsenden Weltwirtschaft der 80er Jahre wird auch durch die weitere Zunahme seiner Auslandsverschuldung unterstrichen. Im Ergebnis ist es nunmehr zu der am stärksten verschuldeten Region der Welt geworden. Die Auslandsschuld hat jetzt fast die Höhe seines jährlichen Sozialproduktes erreicht, während sie in der anderen hochverschuldeten Region der Welt, in

² Weltbank: „Jahresbericht 1989“, S. 88, 89.

³ Weltbank: „Jahresbericht 1989“, S. 26.

⁴ Daten über die einzelnen schwarzafrikanischen Länder in: Weltbank: „Jahresbericht“, a.a.O., S. 110-114; Weltbank: „Sub-Saharan Africa“, a.a.O., S. 2 und 18; „Finanzierung und Entwicklung“, 26. Jg., Hamburg Juni 1989, S. 3.

Lateinamerika, nur 60 Prozent des Sozialproduktes beträgt⁵. Die Investitionsquote, der Anteil der Investitionen am Sozialprodukt, ist ohnehin zu niedrig. Sie betrug in Schwarzafrika im Durchschnitt der Jahre von 1984 bis 1989 nur 13,7 Prozent. Auch hier drängt sich der Vergleich mit Asien auf. In Ostasien betrug die Investitionsquote im gleichen Zeitraum 30,5 Prozent, in Südasien 22,3 Prozent⁶. Trotz verschiedener Maßnahmen der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und der Gruppe der sieben Industrieländer (G-7) zur Verringerung des Schuldendienstes fließt Kapital ins Ausland ab. Damit fehlen die Mittel für Investitionen, ohne die Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz der Wirtschaft nicht verbessert werden können. Die Schuldendienstleistungen tragen, ähnlich wie in Lateinamerika, zum Verfall der Infrastruktur bei, wodurch die Kosten des Wirtschaftens erhöht werden, was wiederum ausländische Direktinvestitionen nicht gerade ermutigt. So kommt zu den niedrigen Investitionen auch ein drastischer Rückgang ihrer Effizienz. In Südasien liegt die Produktivität des eingesetzten Kapitals um 50 Prozent bis 100 Prozent höher als in Schwarzafrika⁷.

Angesichts der oft enttäuschenden Ergebnisse von Entwicklungshilfe ist mit dem Konzept von „trade statt aid“ darauf hingewiesen worden, daß günstige Handelsmöglichkeiten letztlich wirkungsvoller als Entwicklungshilfe seien. Dieser Ansatz hat sich tatsächlich als vielfach erfolgreich erwiesen, vor allem bei den asiatischen Entwicklungsländern. Die stetige Zunahme der Weltnachfrage in den 80er Jahren schuf für eine exportorientierte Entwicklungsstrategie sehr günstige Bedingungen. An Schwarzafrika ist jedoch das Wachstum des Welthandels fast spurlos vorübergegangen. Zwar gelang es den schwarzafrikanischen Volkswirtschaften, ihre Ausfuhren nach Asien und Südamerika zu erhöhen, insgesamt verloren sie im Welthandel jedoch Marktanteile. Ihr Weltmarktanteil ging von 2,4 Prozent 1970 auf 1,3 Prozent 1987 zurück. Die jährliche Wachstumsrate der Exporte, die in der Zeit von 1965 bis 1980 6,6 Prozent betrug, kehrte sich in den 80er Jahren in einen jährlichen Rückgang von 0,8 Prozent um⁸. Durch den relativ freien Marktzugang für Industriegüter aufgrund des Lomé-Vertrages hat die Europäische Gemeinschaft den AKP-Staaten Hilfe für die Ausfuhr verarbeiteter Rohstoffe und gewerblicher Erzeugnisse geboten, die allerdings durch die Ursprungsregeln begrenzt wird. Aber auch die Ausfuhren in die EG konnten während der Laufzeit des dritten Lomé-Abkommens nicht erhöht werden⁹, weil es den schwarzafrikanischen Volkswirtschaften an entsprechendem Liefervermögen fehlt. 1987 betrug der Anteil der AKP-Staaten an den Einfuhren der Europäischen Gemeinschaft bei allen industriellen Erzeugnissen 2,4 Prozent. Bei Textilien lag er mit 2,8 Prozent etwas höher¹⁰.

Weil nicht diejenigen Güter angeboten wurden, deren Nachfrage auf dem Weltmarkt steigt, konnten vom Außenhandel auch keine Entwicklungsimpulse ausgehen. Das Problem sind fehlende Fertigprodukte und weniger die Preisgestaltung für die Erzeugnisse der schwarzafrikanischen Volkswirtschaften. Denn die Aus

5 Weltbank: „Sub-Saharan Africa“, a.a.O., S. 2.6 Weltbank: „Jahresbericht“, a.a.O., S. 28, 29.

7 Weltbank: „Sub-Saharan Africa“, a.a.O., S. 2.

8 Weltbank: „Sub-Saharan Africa“, a.a.O., S. 173.

9 „Eurostat“, „Außenhandel“, Reihe 6, Serie B.

10 „Eurostat“, „Außenhandel“, Reihe 6, Serie C.

fuhrpreise sind heute um 15 Prozent höher als Anfang der 70er Jahre, obwohl fünf ölexportierende Länder dieser Gruppe angehören, die einen massiven Rückgang ihrer Exportpreise aufgrund des Ölpreisverfalls in den 80er Jahren zu verzeichnen hatten. Vor einem Jahrzehnt konnte noch davon ausgegangen werden, daß Nigeria, Kenia, Simbabwe und Kamerun zu Exporteuren gewerblicher Erzeugnisse werden, wie es — um nur einige Beispiele zu nennen — in Asien Thailand und Malaysia, in Nordafrika Tunesien und Marokko gelungen ist. Doch hat mit Mauritius nur ein Land des subsaharischen Afrika den Weg exportorientierter Entwicklung einschlagen können. Auf der Grundlage guter Infrastruktur und Arbeitskräfte sowie von Auslandskapital aus Ostasien wurde eine arbeitsintensive Leichtindustrie, vor allem für Textilien, aber auch für elektronische Erzeugnisse aufgebaut.

III. Die Grundzüge von Lomé IV

Wie in den Verhandlungen über frühere Konventionen, so wurde auch 1988/89 vor allem um die finanzielle Ausstattung des Abkommens gerungen. Daneben spielten Handelsfragen, d. h. die Forderung der AKP-Seite nach weiteren Zugeständnissen der Westeuropäer eine herausragende Rolle. Die Entwicklungsländer strebten hier weitere Zollpräferenzen für die Ausfuhr von solchen Produkten an, die der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EG unterliegen. Auf ein gewisses Verständnis stießen sie hier bei Großbritannien, der BR Deutschland und den Niederlanden, die die entsprechenden Güter wie etwa Feigen, frühe Erdbeeren, Zitrusfrüchte usw. nicht anbauen. Anders die Haltung der Südeuropäer, vor allem Spaniens, Griechenlands und Italiens, die nicht bereit waren, die eigenen Absatzchancen dadurch zu mindern, daß Anbietern aus dem AKP-Raum noch weitere Konzessionen gemacht wurden. Die Südeuropäer plädierten stattdessen dafür, den EEF stärker aufzustoßen.

1. Anmerkungen zu der Verhandlungsatmosphäre

Trotz einer oft weniger konstruktiven Rolle des nach wie vor revolutionären Äthiopiens, das seit kurzem mit Berhane Gebray den AKP-Generalsekretär stellt, verliefen die Verhandlungen 1988/89 in einer deutlich sachlicheren Atmosphäre als früher. Das erscheint um so bemerkenswerter, als die Gemeinschaft jetzt erstmals darauf bestand, in Zukunft gemeinsam mit dem IWF und der Weltbank Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme in einzelnen AKP-Staaten durchzusetzen. Kaum etwas erinnerte jetzt noch an den oft bitteren Widerstand, den fünf Jahre zuvor viele AKP-Staaten der Aufnahme eines „Dialogs über Politiken“ (zwischen EG und den einzelnen AKP-Staaten) in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit entgegengesetzt hatten. Dieser Widerstand resultierte zum einen aus der Sorge, in Zukunft auch von seiten der Brüsseler Kommission drakonischen Auflagen ausgesetzt zu sein und zum anderen aus der Befürchtung, es werde mangels einer Abstimmung der Auflagenpolitik der EG mit denen der Washingtoner Finanzinstitutionen in den Entwicklungsländern zu einem „*cauchemar bureaucratique*“ kommen. Man würde der Qualität des entwicklungspolitischen Engagements der EG nicht gerecht werden, würde man die jetzige Verbesserung des Verhand-

lungsklimas darauf zurückführen, daß zu Zeiten des wirtschaftlichen Niedergangs Osteuropas und der Sowjetunion endgültig Klarheit darüber bestehe, daß „*Lomé was the only show in town*“. Denn die Kommission hat mit ihren ersten „Dialogen über Politiken“ (also während der Laufzeit von Lomé III) selbst bei Staaten wie Äthiopien, Tanzania und Angola ein hohes Maß an Vertrauen erworben. Dort, wo sie gemeinsam mit der Weltbank auftrat, kam ihr offenbar ein „*influence modératrice*“ auf die Politik der Bank zu. Anders als 1983/84 bestand unter den 80 jetzt an den Brüsseler Verhandlungen beteiligten Staaten ein Einvernehmen über die Vorzüge des von der EG praktizierten Politikdialogs¹¹.

2. Zum Inhalt von Lomé IV: Elemente der Neuerung und der Beharrung

a) Der Dialog über Politiken

Angesichts der in vielem wenig erfolgreichen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit dem schwarzen Afrika und der daraus resultierenden allgemeinen Ratlosigkeit entwickelte der damalige EG-Kommissar Edgard Pisani seine Vorstellungen von einer wirklich partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern¹². Deren Kern sollte nach Pisani der Dialog über Politiken sein. Die Kritik Pisanis an der Auflagenpolitik von IWF und Weltbank war, daß sie durch eine „*conditionalité exigeante*“ gekennzeichnet werde und sozial in der Regel unverträglich¹³ sei. Statt dessen solle die Zusammenarbeit durch eine „*conditionalité positive*“ geprägt werden. Das werde durch einen fairen Dialog zwischen Geber- und Nehmerland gewährleistet. Gewiß wirkte diese Unterscheidung zunächst selbst auf die EG-Kommission gekünstelt. Die Praxis in den Jahren 1985 bis 1990 ergab jedoch ein positives Bild.

Die Kommission setzte sich während der Laufzeit von Lomé III noch nicht das Ziel, in die Makroökonomie der AKP-Staaten einzugreifen. Sie überließ es der Bank und dem IWF¹⁴, die beide ohnehin über erheblich mehr Mittel verfügten, mit 30 schwarzafrikanischen Ländern über Themen wie die Anpassung von Wechselkursen, die Modifizierung ihrer internen Preisgefüge und die Methoden der Preisfestsetzung, die Liberalisierung des Außenhandels, die Umstrukturierung von Steuersystemen und Haushaltsausgaben sowie Fragen einer Umorganisation der staatlichen Unternehmen zu diskutieren. Ziel der westeuropäischen Entwicklungspolitik war in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, sektorbezogene Anpassungsprogramme auszuhandeln und durchzusetzen. Die Praxis zeigte allerdings, daß eine Grenzziehung zwischen Strukturanpassungsprogrammen im gesamtwirtschaftlichen Sinn und sektorbezogenen Anpassungsprogrammen oft gar nicht möglich war. Denn Reformen in der Landwirtschaft, dem bei weitem wichtigsten Sektor

11 Dazu „Négociations ACP-CEE pour Lomé IV — Ajustement structurel: la réponse des ACP“ in „Le Courier“, Nov./Dez. 1989, S. 1.

12 Edgard Pisani: „La main et l'outil / Le développement du Tiers Monde et L'Europe“, Paris, 1984.

13 Dazu Volkmar Köhler: „Strukturanpassung in Afrika...“ in: „E plus Z“, 1/1988, S. 4-5.

14 Dazu sehr informativ Peter P. Waller und Wolfgang Zehender: „Erfolgsfaktoren für Strukturanpassung in westafrikanischen Ländern“, DIE, Berlin 1989. Weiter Peter P. Waller: „Prospects for Structural Adjustment Policies in Africa — From Economic to Political Adjustment“, DIE, Berlin 1989. Sehr lesenswert ist auch die Studie von Detlef Radke: „Auflagenpolitik und Politik-Dialog in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“, DIE, Berlin 1985. Siehe ferner „The World Bank and the UNDP, Africa's Adjustment and Growth in the 1980's“, Washington DC 1989; United Nations Economic Commission for Africa: „Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes“, 1989.

aller schwarzafrikanischen Volkswirtschaften, wirkten sich natürlich unmittelbar auf die Preisstruktur, den Haushalt und den Außenhandel der AKP-Staaten aus. Das zeigte sich etwa im Dialog der Kommission mit Äthiopien, dem in der Zusammenarbeit schwierigsten Land aus der AKP-Gruppe. Es kam hier sogar zu Vereinbarungen, die so ideologisch prekäre Themen wie Preis- und Vermarktungspolitik betrafen.

Der Politikdialog fand seinen konkreten Niederschlag vornehmlich in der sog. „*programmation indicative*“, das sind die nach Inkrafttreten einer Konvention von Kommission und einzelнем AKP-Staat unternommenen Verhandlungen über die kommende entwicklungspolitische Zusammenarbeit¹⁵. Der Dialog diente übrigens auch der Koordinierung der entwicklungspolitischen Anstrengungen der Brüsseler Kommission mit denen der einzelnen westeuropäischen Staaten¹⁶. Während der Laufzeit von Lomé III ging die Kommission über ihre anfänglichen Ziele hinaus und unterstützte durch ein Sonderprogramm in Höhe von 200 Millionen DM 19 afrikanische Staaten bei der Implementierung von Strukturanpassungsprogrammen, die diese zuvor mit der Weltbank und/oder dem IWF vereinbart hatten¹⁷. Diese Gelder wurden durch die Finanzierung sektoraler Importprogramme für die Lieferung landwirtschaftlicher Produktionsmittel (Ersatzteile, Düngemittel, Insektizide, Pestizide, usw.), sowie zur Deckung von Ausgaben im Schulwesen und in der medizinischen Versorgung ausgegeben. Allem Anschein nach kam es nie zu dem früher befürchteten „*cauchemar bureaucratique*“, sondern zu einer in vielem erstaunlich guten Zusammenarbeit zwischen den Bretton Woods Institutionen einerseits und der von diesen zuvor oft zu Unrecht geringgeschätzten EG-Kommission. Die ersteren haben offenbar erkannt, daß die Kommission aufgrund der geschichtlichen Bindungen vor allem Frankreichs und Großbritanniens an Afrika wie auch aufgrund der Tatsache, daß sie in allen Staaten des schwarzen Afrikas durch eine botschaftsähnliche Mission vertreten ist, über einen Erfahrungsschatz verfügt, der in dieser Form in Washington nicht vorhanden ist.

In Zukunft wird Brüssel im Bereich der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme sehr eng mit Weltbank und IWF zusammenarbeiten. Der neue EEF sieht dafür ein „zweites Fenster“ vor; dieser Teil des EEF ist mit 2,2 Milliarden DM ausgestattet.

Auf die Dauer wird die Politik von Weltbank/IWF/EWG wohl nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, darauf hat insbesondere Peter P. Waller hingewiesen¹⁸, Antworten auf die „*crisis of governance*“ vieler afrikanischer Staaten zu finden. M. a. W., viele von ihnen bedürfen sehr dringlich einer Demokratisierung ihrer Herrschaftsstrukturen, zumindest aber der Einführung eines rechtsstaatlichen Systems,

15 Siehe Bernard Petit: „Community aid programming — A new approach“, in: „Le Courier“, Mai/Juni 1985, S. 4-6. Chantal Graykowski: „La Programmation de l'aide communautaire sous Lomé III — bilan et enseignements“, in: „Le Courier“, Nov./Dez. 1987, S. 55-57.

16 Dazu im einzelnen Volkmar Köhler: „Der Wandel der Entwicklungspolitik in den letzten zehn Jahren“, in: „Europa Archiv“ 16/1985, S. 487-496 (488-489); ders.: „Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft“, in: „Europa Archiv“, 24/1987, S. 709-714. Ferner Karl Wolfgang Menck: „Politikdialog — der Weg zu einer wirksameren wirtschaftlichen Zusammenarbeit“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 16/86, S. 23-29, sowie Detlef Radke, a.a.O.

17 Siehe „Commission proposes a special ECU 100 million programme to aid highly indebted low-income countries in sub-Saharan Africa“, in: „The Courier“, No. 106, Nov.-Dez. 1987, S. IV-V.

18 Siehe dazu seine in Fn. 5) zitierte Arbeit.

um ihr Absinken in Anarchie noch zu verhindern. Natürlich ist durchaus möglich, daß selbst so bedeutende Geber wie die hier Genannten damit überfordert sind. Dennoch gilt, daß, wenn sie scheitern, auch die künftigen handels- und entwicklungspolitischen Anstrengungen der EWG weitgehend fruchtlos sein werden.

b) Zur künftigen handelspolitischen Kooperation

Während der Laufzeit von Lomé III hat der AKP-Raum für die EG als Handelspartner weiterhin an Bedeutung verloren. Der AKP-Anteil an den Importen der Gemeinschaft ging nämlich auf 4,8 v.H. und der an den Exporten der EG auf 4,1 v.H. zurück. Wie schwierig die Lage der AKP-Staaten ist, erhellt sich daraus, daß es sich bei diesen Angaben nicht, wie oft angenommen wird, um den AKP-Anteil am gesamten Außenhandel der EG-Staaten handelt, sondern nur um den AKP-Anteil am Handel der Gemeinschaft mit den Nicht-EG-Mitgliedern. Alle althergebrachten Kontakte wie auch die bedeutenden zollpolitischen Präferenzen haben also eine weitere Marginalisierung Schwarzafrikas als Handelspartner nicht aufhalten können. Daneben ist heute bei den AKP-Staaten die Sorge groß, daß ihre Handelschancen sich mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes 1992 deutlich mindern werden.

Eine Zeitlang hat die Brüsseler Kommission offenbar erwogen, diese Entwicklung durch eine drastische Liberalisierung ihrer Importpolitik zu verhindern. Denn Anfang 1988 griff sie die von AKP-Seite seit langem vorgebrachte Forderung auf, nicht mehr, wie bislang, den AKP-Ländern eine „positive“ Liste von handelspolitischen Zugeständnissen zu offerieren, sondern ihnen eine grundsätzliche Freigabe des Handels, eingeschränkt nur durch eine „negative“ Liste, anzubieten. Diese Neuorientierung hätte die Einfuhr von landwirtschaftlichen Produkten in die Gemeinschaft begünstigt, die der Gemeinsamen Agrarpolitik unterliegen. Schon Mitte 1989 nahm die Kommission jedoch Abstand von dieser Vorstellung. Auch die Verhandlungen über Lomé IV machten deutlich, daß insbesondere die Mittelmeeranrainer eine solche Politik nicht mittragen würden.

So blieb es dabei, daß AKP auch nach Lomé IV tropische Erzeugnisse und, soweit solche hier überhaupt vorhanden und noch dazu für den Export geeignet sind, gewerbliche Produkte wie auch mineralische Rohstoffe zollfrei in die Gemeinschaft exportieren darf¹⁹. 1988/89 wurde aber die bereits lange Liste jahreszeitlich und mengenmäßig in der Regel begrenzter Einfuhrkontingente von GAP-Produkten abermals verlängert: Pro Jahr können die AKP-Staaten jetzt 100 Tonnen rote Bete, 100 Tonnen Wintergurken, 200 Tonnen Feigen, 800 Tonnen Karotten, 1000 Tonnen Artischocken, 1.500 Tonnen Erdbeeren sowie statt bisher nur 30.000 Tonnen, jetzt 39.100 Tonnen Rindfleisch zollfrei in die EWG exportieren.

Auch während der Laufzeit von Lomé IV wird der Export gewerblicher Güter in die Gemeinschaft durch Ursprungsregeln begrenzt werden, die auf die Belange der AKP-Staaten relativ wenig Rücksicht nehmen. Zwar ist der AKP-Wertschöpfungsanteil von bislang 50 v. H. auf 45 v.H. gesenkt worden, jedoch wird auch diese Re-

¹⁹ Hier wurden relativ wenige Neuerungen abgesprochen, siehe daher Jürgen Nötzold und Klaus Frhr. von der Ropp: „Lomé III: Neubeginn der Kooperation EWG-AKP“ in: „Aussenpolitik“ 2/85, S. 173-180 (S. 177-179).

gelung den Interessen der Entwicklungsländer am Aufbau eigener Industrien kaum gerecht. Denn für viele AKP-Länder ist auch die neue Schwelle kaum zu meistern. Es dominiert nach wie vor das Interesse der Industriestaaten zu verhindern, daß sich Länder wie Japan, Korea, Taiwan u. a. durch Produktionsverlagerung der den AKP-Ländern eingeräumten Präferenzen bedienen.

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre, vor allem 1987 und 1988, war die EG häufig außerstande, die Forderungen der AKP-Staaten an das Stabex-System zu begleichen. Denn Lomé III verfügte hier nur über einen Gesamtbetrag von 1,8 Milliarden DM. Die Côte d'Ivoire alleine beanspruchte für ihre Ausfälle beim Export von Kaffee, Kakao und Baumwolle Beträge, die an die für alle AKP-Länder zusammen pro Jahr zur Verfügung stehenden 360 Millionen DM heranreichten. Nur die Inanspruchnahme bis dahin nicht abgerufener Mittel aus den Europäischen Entwicklungsfonds älterer Konventionen (Yaoundé II, Lomé I und Lomé II) ermöglichte es der Kommission, die Forderungen der Entwicklungsländer zu erfüllen. Für Lomé IV sind die Stabex-Mittel abermals deutlich, und zwar um zwei Drittel, auf jetzt etwa 3 Milliarden DM erhöht worden. Zugleich wurden hier in Lomé IV zwei bedeutsame Neuerungen vereinbart. So entfällt jetzt die sog. Auslöseschwelle. Bislang erhielt ein Land Ausgleichszahlungen, wenn seine Ausfuhrerlöse bei einem Produkt um einen bestimmten Prozentsatz (1,5 bzw. 6 v.H.) gesunken waren. Berechnungsgrundlage für die Ausgleichszahlungen waren die durchschnittlichen Ausfuhrerlöse der letzten vier Jahre. Ungerechtigkeiten, die die Praxis mit sich brachte, sucht man jetzt durch die Einführung einer Selbstbeteiligung des jeweiligen AKP-Landes zu begegnen. Es wurde vereinbart, daß AKP-Länder, je nach Entwicklungsniveau 1 bis 4,5 v.H. des Erlösausfalls selber tragen müssen. Die darüber hinausgehenden Ausfälle werden nach den Regeln des Stabex-Systems ersetzt. Alle AKP-Staaten, bislang waren es nur die LLDCs unter ihnen, erhalten die Stabex-Gelder künftig als Zuschüsse. Im Gegenzug verpflichteten sie sich in Lomé IV, einem alten Wunsch Brüssels entsprechend, mit der EWG eine rechtlich verbindliche Vereinbarung über die Verwendung dieser Gelder zu treffen. Erstmals ist damit sichergestellt, daß Stabex-Gelder von den Empfängerländern nicht zweckentfremdet, sondern zur Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften eingesetzt werden.

Was das Sysmin-System anbelangt, so enthält Lomé IV im Vergleich zu Lomé III nur geringfügige Änderungen. Es wird daher darauf verzichtet, auf diese Neuerung hier einzugehen.

c) Zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit

Auch 1988/89 waren oft sehr mühselige Absprachen zwischen den EG-Mitgliedsstaaten und anschließend ebenso schwierige Verhandlungen Brüssels mit den Entwicklungsländern erforderlich, ehe feststand, daß der neue EEF mit 24 Milliarden DM dotiert sein würde. Darin sind 2,4 Milliarden DM zinsgünstiger Kredite der Europäischen Investitionsbank enthalten. Die oben erwähnten Vorhaben der EWG zur Stützung von IWF- und Weltbank-Programmen wie auch Stabex und Sysmin werden aus dem EEF finanziert. Überwiegend dient er dagegen zur Finanzierung herkömmlicher Entwicklungsprojekte. Wesentliche Neuerungen sind hier nicht zu

erkennen²⁰. So wird, wie in Lomé III ausdrücklich festgeschrieben worden war, weiterhin der ländlichen Entwicklung, hier speziell der Versorgung der eigenen Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, hohe Priorität eingeräumt. Daneben betont Lomé IV stärker als Lomé III die Notwendigkeit, die industrielle Entwicklung des AKP-Raumes voranzutreiben. Die Entwicklungsländer sind heute eher als früher bereit, die große Bedeutung ausländischer privater Investitionen für ihre Industrialisierung anzuerkennen. Meldungen²¹, wonach in jüngster Zeit selbst französische Investoren die Präsenz ihrer Unternehmen in Schwarzafrika mindern und entsprechendes Kapital abziehen, lassen allerdings die Frage aufwerfen, ob es für diese Erkenntnis nicht zu spät ist. Nahezu jede andere Region der Erde scheint ausländischen Investoren heute bessere wirtschaftliche Perspektiven zu gewähren als das schwarze Afrika. In diesem Zusammenhang ist schließlich zu erwähnen, daß es der EWG einmal mehr nicht gelungen ist, die AKP-Seite dazu zu bewegen, eine umfassende Investitionsschutzklausel zu akzeptieren. Progressive AKP-Staaten sehen sich aus ideologischen Gründen nach wie vor außerstande, hier nachzugeben. Nach alledem erscheint die künftige entwicklungspolitische Zusammenarbeit der EWG vor allem mit den Afrikanern weiterhin wenig erfolgversprechend.

IV. Die Lockerung der Verbindungen EG-AKP

Natürlich kann man nicht aus dem wirtschaftlichen Niedergang Schwarzafrikas in den 80er Jahren ohne weiteres auf die Fortsetzung dieses Trends in den 90er Jahren schließen. Gleichwohl besteht die Gefahr, daß Schwarzafrika nicht in die Weltwirtschaft eingegliedert werden kann. Die Europäische Gemeinschaft bleibt weiterhin das ökonomische Hinterland, das mit dem Lomé-Vertrag das koloniale Erbe einiger seiner Mitglieder vergemeinschaftet hat. Die Veränderungen in Europa, sowohl innerhalb der EG als auch in den Beziehungen zwischen Westeuropa und Osteuropa, werden aber die Aufmerksamkeit für die AKP-Staaten relativieren. Die Süderweiterung der EG durch Griechenland 1982, Spanien und Portugal 1986 hat ungünstigere Bedingungen für die Exporte der AKP-Gruppe in die EG geschaffen. Einen Sperriegel für die Agrarausfuhren der AKP-Länder betrachten die nördlichen Mitgliedstaaten der EG als unnötig, die südliche Zone der EG aber eher als unzureichend. Im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern kann Schwarzafrika zu wenig Fertigerzeugnisse anbieten. Wäre die Struktur seiner Exporte in die EG mit derjenigen der Gesamtgruppe außereuropäischer Entwicklungsländer vergleichbar, müßten seine Lieferungen gewerblicher Erzeugnisse in die EG mehr als das Dreifache des jetzigen Anteils betragen. Ob dann aber die südeuropäischen neuindustrialisierten Länder in der EG weiterhin die bisherige Regelung des Marktzugangs hinnehmen würden, ist zumindest fraglich. Ohnehin entsteht ein Verdrängungseffekt gegenüber Anbietern, die nicht Mitglieder der EG sind, wenn bis Ende 1992 alle nationalen Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel abgeschafft werden sollen.

²⁰ So auch hier der Hinweis auf Jürgen Nötzold und Klaus Frhr. von der Ropp, a.a.O., S. 179-181.

²¹ Siehe dazu etwa „Französisches Privatkapital zieht sich aus Afrika zurück“, in: „E plus Z“, 2/89, S. 20.

Handel statt Hilfe kann nicht die alleinige Richtlinie gegenüber Schwarzafrika sein. Angesichts seiner zu niedrigen Investitionsquote und seiner Schuldenlast ist es auf einen permanenten Kapitalzufluß angewiesen. Es ist allerdings nicht zu sehen, wie die Investitionsquote von ihren gegenwärtigen 14 Prozent auf wenigstens 20-25 Prozent angehoben werden kann, die für die ökonomische Wiederbelebung erforderlich sind. Der Wunsch nach einer deutlich erhöhten Kapitalhilfe aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, der aus den Beiträgen der EG-Mitgliedstaaten gespeist wird, war also durchaus verständlich. Die EG-Kommission wollte die finanzielle Ausstattung des neuen Lomé-Abkommens erheblich verbessern, konnte sich jedoch gegenüber den Mitgliedstaaten nicht durchsetzen. Die Finanzhilfe für die AKP-Länder, sowohl im Rahmen des Lomé-Vertrages als auch als bilaterale Entwicklungshilfe, konkurriert mit neuen Interessen wichtiger EG-Länder, die auf den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Gesamteuropa gerichtet sind. Die bedeutendsten entwicklungspolitischen Beiträge werden in den 90er Jahren in Europa selbst zu leisten sein, gegenüber den ärmeren Ländern in Südeuropa und gegenüber Osteuropa. In gewissem Maße hätte ein Ausgleich durch eine stärkere Reduktion des AKP-Wertschöpfungsanteils für die Ausfuhr gewerblicher Güter in die Europäische Gemeinschaft geboten werden können. Der Anteil von 45 Prozent, der zudem bis zum Jahre 2000 gelten soll, ist zu hoch, um ausländische Investoren zur Produktion in Schwarzafrika anzuregen. Es liegt auf der Hand, daß hier die Schutzinteressen einiger EG-Länder durchgesetzt wurden. Angesichts ihrer zunehmenden Kapitalkraft und Bereitschaft zu Investitionen im Ausland würden auch Unternehmen aus den neuindustrialisierten Ländern Asiens in Afrika produzieren. Und in Anbetracht der geringen Kaufkraft Schwarzafrikas würden Produktionen für den Export in kaufkräftige Wirtschaftsräume errichtet werden, zu denen Westeuropa gehört. Hier liegt ja auch der Sinn der Hilfe für exportorientierte Entwicklung.

Die Europäische Gemeinschaft nimmt immer noch den größten Teil der Ausfuhren der Staaten Afrikas südlich der Sahara auf, aber ihre Bedeutung vermindert sich. Schwarzafrika hat seine Exporte nach Asien erhöht. In Asien befinden sich nicht nur die erfolgreichsten der neuindustrialisierten Länder, sondern auch die meisten ihrer Konkurrenten der „zweiten Generation“, wie zum Beispiel Thailand, Malaysia und Indonesien. Diese stellen einen rasch wachsenden Markt dar, der für zahlreiche Länder zur Lokomotive eines exportorientierten Wachstums werden könnte. Gleichzeitig könnten sein Kapital und seine Unternehmer einen zunehmenden Beitrag zur Entwicklung Afrikas leisten. Zum traditionellen ökonomischen Hinterland der ehemaligen Kolonialmächte in Europa tritt das neue Hinterland Asien. Auch eine solche Entwicklung erfordert Zeit. So gesehen könnte die EG mit dem neuen Lomé-Abkommen die Gelegenheit für eine eindrucksvolle „Überbrückungshilfe“ nicht hinreichend genutzt haben. Denn in den letzten zwei bis drei Jahren haben sich in denjenigen zwei Drittel der schwarzafrikanischen Länder, die im Zusammenwirken mit Weltbank und Internationalem Währungsfonds wirtschaftliche Reformprogramme in Angriff genommen haben, erste Anzeichen einer Erholung gezeigt.

Das Projekt des EG-Binnenmarktes, u. U. eines gemeinsamen Sozial- und Währungsraumes, erfordert eine rasche Erhöhung der Mittel, die die EG ihren ärmeren Regionen in Spanien, Italien, Portugal und Griechenland zur Verfügung stellt. Die Veränderungen im Ost-West-Verhältnis berühren die Beziehungen zwischen EG und AKP in zweifacher Weise. Finanzielle Leistungen des Westens waren im Zeichen des Ost-West-Konflikts häufig von politischen und strategischen Interessen bestimmt worden. Das Ende des Ost-West-Konflikts vermindert auch dieses Motiv materieller Hilfe. Mit seinen historischen, kulturellen und politischen Verflechtungen zu Westeuropa werden die finanziellen Bedürfnisse Osteuropas Vorrang erhalten. Selbst die ehemaligen kolonialen Mutterländer wie Frankreich haben ihr starkes Interesse an Osteuropa und ihre Bereitschaft zu wirtschaftlicher Hilfe betont. Beispielsweise wurde Rumänien anlässlich des Besuches von Parlamentspräsident Laurent Fabius am 3. Januar 1990 umfassende Unterstützung beim Wiederaufbau zugesagt. Die Hilfe für Osteuropa, die sowohl von der Europäischen Gemeinschaft als auch von ihren einzelnen Mitgliedsländern gegeben wird, läßt sich nicht mehr — wie ursprünglich vielleicht angenommen — auf Polen und Ungarn begrenzen, sie wird ganz Osteuropa umfassen. Die EG hatte südeuropäischen Peripherie-Staaten materielle Hilfe für ihren Übergang zur Demokratie zugesagt. Diese Unterstützung wird verstetigt. Es ist davon auszugehen, daß die Unterstützung Osteuropas in gleicher Weise von Dauer sein wird.