

neuen EEF kann derzeit nur spekuliert werden, die hohen Steigerungen der Vergangenheit dürften sich aber wegen des Spardrucks in allen EU-Mitgliedstaaten nicht wiederholen. Im weiteren Verhandlungsverlauf wird es nicht nur auf Kompromißbereitschaft ankommen, sondern auch auf die Überzeugungskraft der EU, daß die AKP-Staaten von einer umfassenden Reform der Zusammenarbeit und Erhöhung der Qualität profitieren werden.

Häufig wird die Frage gestellt, ob sich die EU zusätzlich zu den einzelnen EU-Mitgliedstaaten in der Entwicklungszusammenarbeit engagieren soll. Sicherlich gibt es noch viele zu lösende Probleme hinsichtlich der Effizienz und Qualität der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Zu nennen ist dabei auch die notwendige Verbesserung der Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten und die Erhöhung der Komplementarität in der Entwicklungszusammenarbeit der verschiedenen Geber. Das zukünftige Lomé-Abkommen wird eine neue Basis schaffen, die nicht nur die Wirksamkeit der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten steigern wird, sondern das politische Gewicht der EU und damit ihrer Mitgliedstaaten im internationalen Kontext steigern kann.

Abstracts

The article informs about the present situation of the current negotiation-process between the European Union and the ACP-states. There is a short introduction about the organizational scheme of the negotiation-process. Furthermore the article informs about the different aims and the conflicts concerning the new Lomé-contract. In particular topics like good governance, principals for a renewal of the financial relations like the combination of the different instruments to one program facility or one investment facility and the strengthening of the political dialogue. The author also deals with the problems concerning the new conceptualization of the trade-relations.

Der Artikel berichtet über den aktuellen Stand der laufenden Verhandlungen der Europäischen Union mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks über ein Lomé-Nachfolgeabkommen. Einer kurzen Information über die Organisation der Verhandlungen folgt eine Darstellung der wichtigsten angestrebten Änderungen im zukünftigen Abkommen sowie eine Auseinandersetzung mit den schwierigen Verhandlungsbereichen: Unter anderem werden hier die Themen verantwortungsvolle Regierungsführung, neue Grundsätze für die finanzielle Zusammenarbeit – rollierende Programmierung und Zusammenfassung der Instrumente auf eine langfristige Programmierungsfazilität sowie eine Investitionsfazilität – sowie die Stärkung des politischen Dialogs behandelt. Ferner werden die Probleme im Bereich der Neugestaltung der Handelsbeziehungen herausgearbeitet.

Ernst Stöckl-Pukall, E-mail: stoeckl@bmz.bund.de

Journal für Entwicklungspolitik XV/2, 1999, S. 293–308

Susanna Wolf

Die handelspolitische Zusammenarbeit als Hindernis oder Schub für die Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft?

Als 1975 das erste Lomé-Abkommen zwischen der EG und 46 AKP-Staaten geschlossen wurde, galt es allgemein als Modell für eine Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Nach 25 Jahren steht diese Partnerschaft auf dem Prüfstand. Während über die Ziele der Zusammenarbeit weitgehend Einigkeit besteht, unterscheiden sich die Positionen der beiden Parteien hinsichtlich der Instrumente beträchtlich.

Das übergeordnete Ziel der Abkommen ist eine Unterstützung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung in den AKP-Staaten. Dabei soll der Mensch im Mittelpunkt stehen. Daher gehört mittlerweile auch die Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu den Zielen der Lomé-Abkommen. Die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft nimmt ebenfalls eine zentrale Stellung ein. Die Ursachen, warum dieses Ziel in der Vergangenheit nicht erreicht wurde, und die Erfolgsaussichten verschiedener Vorschläge für die zukünftige handelspolitische Zusammenarbeit sollen hier beleuchtet werden.

1. Probleme der bisherigen Handelsregelungen

Von Anfang an bestand die Entwicklungszusammenarbeit der EU nicht nur aus finanziellen Transfers, sondern auch aus handelspolitischen Elementen. Die Instrumente der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten, die im weitesten Sinne die Handelsförderung zum Ziel haben, lassen sich in drei Gruppen unterteilen:

- Die Zollpräferenzen der EU garantieren freien Marktzugang für 99% aller AKP-Exportprodukte, die nicht der EU-Agrarmarkordnung unterliegen. Für Bananen, Zucker, Rum und Rindfleisch werden den AKP-Staaten zollfreie Quoten gewährt. Dadurch soll der Export ausgeweitet und diversifiziert werden.
- Die Ausgleichszahlungen zur Stabilisierung der Exporterlöse für landwirtschaftliche Rohstoffe (Stabex) sowie Bergbauerzeugnisse (Sysmin) sollen die starke Abhängigkeit der Exporterlöse von schwankenden Rohstoffpreisen verringern.
- Investive Finanzmittel werden z.B. für den Aufbau von Infrastruktur, Bereitstellung von Risikokapital für private Investitionen, Bildungsprogramme und das Marketing von AKP-Produkten bereitgestellt.

In ihrem Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert schlägt die Kommission folgende

Kriterien und Ziele vor: „Das neue Handelsabkommen EU/AKP für die Zeit nach 2000 muß sich nach der Fähigkeit der AKP-Staaten richten, mit den auf sie zukommenden Herausforderungen, Sachzwängen und Problemen fertig zu werden.“

Dazu zählt im einzelnen:

- die WTO-Kompatibilität,
- die Förderung der Mitwirkung der AKP-Länder bei der WTO,
- eine möglichst weitgehende Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Marktzugangs,
- die Verringerung der nachteiligen Handels- und Investitionsverlagerungen, die sich aus dem EU-zentrischen Regionalismus ergeben,
- die Gewährleistung einer größeren Glaubwürdigkeit, Zuverlässigkeit und Stabilität der Handelspolitik der AKP-Staaten,
- die Steigerung des Wettbewerbs, um die Angebotsfähigkeit der AKP-Staaten zu verbessern und
- die Unterstützung von regionalen Integrationsbestrebungen im AKP-Bereich.

Daß, um diese Ziele zu erreichen, teilweise gravierende Änderungen in den Verträgen zwischen der EU und den AKP-Staaten notwendig sind, ist unumstritten. Die Vorschläge, die dafür von beiden Seiten gemacht werden, widersprechen sich jedoch im einzelnen grundsätzlich.

1.1 Einseitige Zollpräferenzen

Bisher gewährte die EU den AKP-Staaten wie auch zahlreichen anderen Entwicklungsländern einseitige Zollpräferenzen beim Marktzugang in die EU. Je nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ländergruppe bestehen hier allerdings gravierende Unterschiede. Bis in die 80er Jahre standen die AKP-Staaten an der Spitze der Präferenzpyramide (siehe Abbildung 1). Sie erhalten für alle gewerblichen Waren zollfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt. Nur für einige Agrarprodukte, die der EU-Agrarmarktordnung unterliegen, ist der Zugang beschränkt.

Abbildung 1: Präferenzpyramide



Quelle: nach Stevens/Kennan 1994.

Diese Abstufung der Zollerleichterung hat sich im Laufe der Zeit erheblich gewandelt. Durch den Abschluß von Freihandelsabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie mit einigen Mittelmeeranrainern erhalten diese inzwischen einen ebenso guten oder besseren Marktzugang zur EU. Auch aufgrund der Exportstruktur der AKP-Staaten sind ihre Zollpräferenzen bei weitem nicht so hoch, wie sie auf den ersten Blick scheinen. Rohstoffe machen immer noch den größten Anteil der AKP-Exporte aus. Die Hauptexportprodukte sind: Öl (16%), gefolgt von Diamanten, Kakao, Kaffee und Rohrzucker (weniger als 10%) (vgl. Tabelle 1). Für diese Rohstoffe bestehen keine oder vernachlässigbar geringe Präferenzen gegenüber Exporten anderer Entwicklungsländer. Daher findet hier auch kein Ausgleich der Wettbewerbsnachteile statt. Darüber hinaus gelten für etliche 'sensible' Produkte restriktive Ursprungsregeln oder Einfuhrquoten, die die Präferenzen stark einschränken. Beispielsweise dürfen Fische nur dann zollfrei in die EU eingeführt werden, wenn die Fangschiffe in einem AKP- oder EU-Staat registriert sind, unter der Flagge eines der Vertragsstaaten fahren, zu mindestens 50% im Eigentum eines Bürgers oder Unternehmens der Vertragsstaaten sind und die Hälfte der Mannschaft aus diesen Ländern stammt. Für die Produktion von Textilien dürfen nur Fasern und Garne außerhalb der Vertragsstaaten bezogen werden, die Verarbeitung zu Stoffen muß in den AKP-Staaten vorgenommen werden, sonst geht die Ursprungseigenschaft verloren. Schwerwiegender als die genaue Ausgestaltung der Ursprungsregeln wirkt sich der Umstand aus, daß die Herkunft der Güter mit umfangreichen Formularen dokumentiert werden muß, was mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ist (Wolf 1996: 69 ff.).

Gerade die AKP-Staaten mit den höchsten Zollpräferenzen waren in der Vergangenheit in der Mehrzahl nicht in der Lage, diese zur Steigerung ihrer Exporte zu nutzen. Der Anteil der AKP-Produkte an den gesamten EU-Importen ist von 6,7% 1976 auf 3,8% 1996 gefallen. Dies spiegelt den sinkenden Anteil der AKP-Staaten am Welthandel wieder, der sich im gleichen Zeitraum von 3 auf 1,5% halbiert hat, was neben den oben genannten Gründen auf eine ungünstige Exportstruktur, ungünstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie interne Schwierigkeiten das Angebot zu erhöhen, zurückzuführen ist.

Seit einiger Zeit erzielen etliche AKP-Staaten Exporterfolge bei nicht-traditionellen Exportprodukten, die mittlerweile einen Anteil von 6,5% der gesamten AKP-Exporte in die EU ausmachen. Ein Großteil dieser Exporte besteht aus verarbeiteten Rohstoffen und hochwertigen Agrarprodukten, bei denen die AKP-Staaten komparative Vorteile haben, da diese Produktion relativ arbeitsintensiv ist. Gleichzeitig sind die Präferenzen bei der Einfuhr in die EU hier höher als bei den Hauptexportprodukten, da diese Güter für die EU zu den 'sensiblen' Einfuhren gehören. Die Tatsache, daß die AKP-Staaten ihre Exporte bei etlichen dieser neuen Exportprodukte überdurchschnittlich steigern konnten, zeigt, daß die dynamischen Effekte der Präferenzen durchaus wirkungsvoll sein können (Wolf 1996).

Neben den Zollpräferenzen sollen auch andere Regelungen der Lomé-Verträge wie die Protokolle für Zucker, Rum, Rindfleisch und Bananen sowie die

Ausgleichszahlungen zur Stabilisierung der Exporterlöse für Agrarprodukte und mineralische Rohstoffe dazu beitragen, die Höhe und Diversifizierung der Exporte zu steigern.

1.2 Rohstoffprotokolle

Anfang der 70er Jahre, als das erste Lomé-Abkommen verhandelt wurde, herrschten auf vielen Agrar- und Rohstoffmärkten vollkommen andere Bedingungen als heute. Es war dies nicht nur die Zeit der Ölkrise, sondern auch die Preise für Zucker und andere Agrarprodukte erreichten damals historische Höchststände. Ein Ziel der EU war es daher, die Versorgung mit diesen Gütern zu sichern. Das Beispiel Zucker weist im Rahmen des Lomé-Abkommens einige Besonderheiten auf. Insbesondere die britischen Zuckerraffinerien hatten ein Interesse an einem speziellen Zuckerprotokoll, da ihre Produktion auf die Verarbeitung von Rohrzucker aus den ehemaligen britischen Kolonien eingestellt war und bis heute ist. In diesem Protokoll wurde vereinbart, daß bestimmte AKP-Staaten 1,3 Mio. t Zucker in die EU liefern, für den sie etwa den EU internen Garantiepreis erhalten, also heute etwa das Zwei- bis Dreifache des Weltmarktpreises. Einige AKP-Staaten wie Mauritius und Fidschi konnten dadurch ihre Zuckerproduktion beträchtlich ausweiten. Das Zuckerprotokoll wird von Vertretern dieser Länder vor allem deshalb als erfolgreich angesehen, da Hilfe nicht einfach in Form von Almosen geleistet wird, sondern an die Produktion gebunden ist. Dadurch wurde eine Unternehmerrkultur in diesen Ländern entwickelt.

Das Zuckerprotokoll endet nicht automatisch mit der Laufzeit des Lomé IV-Abkommens, sondern muß mit einer zweijährigen Frist gekündigt werden. Hierzu ist Einstimmigkeit der EU-Mitgliedstaaten notwendig. Die Reformmöglichkeiten für das Zuckerprotokoll sind allerdings zur Zeit begrenzt, da die EU mit den AKP-Einfuhren ihre Marktzugangsverpflichtungen aus der Uruguay-Runde erfüllt. Es ist daher sehr wahrscheinlich, daß das Zuckerprotokoll bis zum Jahre 2005 bestehen bleibt, auch weil im Verhandlungsmandat der EU keine Aussagen darüber gemacht werden.

Die anderen Protokolle sehen ebenfalls eine Abnahme bestimmter Quoten von ‚traditionellen‘ AKP-Exportländern ohne die Erhebung von Zöllen, und daher zu einem Preis, der wesentlich über dem Weltmarktpreis liegt, vor. Bei Rindfleisch, wo bestimmte Mengen von dem variablen Importzoll der EU ausgenommen sind, wurden diese Quoten allerdings bisher nur von Botswana voll ausgenutzt. Das Rumprotokoll dagegen wird im Jahr 2000 auslaufen. Damit wird der zollfreie Zugang auf den gesamten Export von Rum ausgedehnt.

Insbesondere bei Bananen besteht in einigen Staaten eine hohe Abhängigkeit von den Exporten in die EU. Dies gilt vor allem für die karibischen Staaten. Die Exporte von St. Lucia und Dominica in die EU bestehen beispielsweise zu etwa 90% aus Bananen. Für diese Staaten hat die Beibehaltung der Protokolle höchste Priorität in den Verhandlungen. Nach den jüngsten Schiedssprüchen der WTO ist dies allerdings äußerst fraglich geworden.

1.3 Stabilisierung der Exporterlöse

Die Weltmarktpreise für Rohstoffe und Agrarprodukte schwanken stark und langfristig ist für viele Produkte ein Preisverfall feststellbar. Da die AKP-Staaten hauptsächlich solche Güter mit sinkenden Terms of trade exportieren, entstehen Zahlungsbilanzprobleme und eine Beschränkung der Importkapazität. Dies wiederum führt zu Schwierigkeiten für Investitionen, da die meisten Maschinen und Transportmittel nicht in den AKP-Staaten produziert werden. Da Abgaben auf Exporte in vielen Ländern einen gewichtigen Teil der Staatseinnahmen ausmachen, entstehen auch Probleme für den Bildungs- und Gesundheitssektor. Wenn die Produzenten versuchen, den Einkommensrückgang durch erhöhte Produktion auszugleichen, führt dies zu einem weiteren Preisverfall.

Auf der mikroökonomischen Ebene sind besonders die Kleinbauern betroffen. Bei erheblichen Einkommensrückgängen sind sie nicht mehr in der Lage, die nötigen Inputs, wie Dünger oder neues Saatgut zu kaufen. Dadurch sinkt die Produktivität und somit auch das Wachstum des BSP (Bruttonationaleinkommen) eines Landes.

Das Ziel von Stabex und Sysmin ist es, diese negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft der AKP-Staaten zu verringern. Für 51 Agrarprodukte und 9 mineralische Rohstoffe werden aus dem Europäischen Entwicklungsfonds Ausgleichszahlungen geleistet, wenn die Exporterlöse eines Landes zurückgehen. Ein AKP-Staat kann aber nur Ausgleichszahlungen beantragen, wenn der Anteil des betreffenden Produkts an den Gesamtexporten einen bestimmten Prozentsatz übersteigt und die Exporterlösrückgänge ebenfalls eine bestimmte Schwelle überschreiten.

Da sowohl finanzielle Transfers im Rahmen von Stabex und Sysmin als auch die Rohstoffprotokolle an den Export von Rohstoffen gebunden sind, werden Anreize für eine Diversifizierung der Produktion vermindert. Gleichzeitig wird durch den Auslösemechanismus die Konzentration der Exporte auf die EU verstärkt. Da sich die Auszahlung der Stabex-Transfers im Laufe der Jahre immer weiter verzögert hat, erfolgen die Zahlungen oft erst, wenn sich die Preise wieder erholt haben. Somit wird die Schwankung in den Deviseneinnahmen eher verstärkt als vermindert. In den meisten Jahren war auch der zur Verfügung stehende Betrag nicht ausreichend, um alle Ansprüche zu befriedigen, so daß die Exporterlösschwankungen nur teilweise ausgeglichen werden konnten.

Überdies profitieren sowohl von den Rohstoffprotokollen als auch von Stabex und Sysmin nur eine begrenzte Anzahl von AKP-Staaten. Zu den hauptsächlich von Stabex begünstigten Ländern gehörten 1990–1996 die Elfenbeinküste, Kamerun, Äthiopien, Uganda, Sudan, Kenia, Papua Neuguinea, Tansania, Burundi und Madagaskar (vgl. Tabelle 3). Ein großer Teil der Mittel geht also an die weiter entwickelten AKP-Staaten (Kappel 1997: 13 f.), die auch am stärksten von den Rohstoffprotokollen profitieren.

Die Stabex-Transfers kommen im Unterschied zu den höheren Preisen durch die Rohstoffprotokolle nicht direkt den Produzenten zugute, sondern fließen in den Staatshaushalt des betroffenen Landes. Es ist seit dem Lomé IV-Vertrag

vorgesehen, daß sie zur Diversifizierung eingesetzt werden sollen. Damit sollen auch Strukturanpassungsprogramme begleitet werden.

In den Richtlinien zur Aushandlung eines Abkommens über eine Partnerschaft im Dienste der Entwicklung mit den AKP-Staaten der EU (EU-Rat 1998) wird eine grundsätzliche Reform von Stabex und Sysmin angestrebt, da die beschriebenen Probleme innerhalb des Systems nicht lösbar erscheinen. Andererseits ist zu erwarten, daß schwankende und zurückgehende Rohstoffpreise für etliche AKP-Staaten weiterhin ein gravierendes Problem darstellen, da gerade kleine Produzenten keinen Zugang zu entsprechenden Sicherungssystemen haben.

In Zukunft sollten sich Ausgleichszahlungen zur Stabilisierung der Exporterlöse auf die gesamten Einnahmen für Grundstoffe eines Landes beziehen, nicht auf einzelne Produkte. Es soll darüber hinaus „nur vorübergehenden Schwankungen in den Einnahmen Rechnung getragen“ werden (EU-Rat 1998). Ein weiteres Kriterium ist die Gefährdung der „Umsetzung der gesamtwirtschaftlichen Reformen eines Landes“. Daher sollen auch die „Mittel zur Unterstützung makroökonomischer und sektorieller Reformpolitiken verwendet“ werden. Wie eine Unterscheidung zwischen vorübergehenden Schwankungen und langfristigen Strukturwandel getroffen werden soll, ist allerdings noch nicht klar, gerade weil nicht nur Preisschwankungen kurzfristige Probleme verursachen, sondern durch Dürren und Unwetter auch gravierende Ernteausfälle entstehen können. Das Kriterium der Gefährdung von Reformen legt es nahe, auch den Rückgang der staatlichen Einnahmen als Kriterium für zusätzliche Ausgleichszahlungen heranzuziehen. Dies birgt allerdings die Gefahr, daß die überdurchschnittliche Besteuerung des Agrarsektors, die in vielen AKP-Staaten vorherrscht, nicht verringert wird, da nur Ausfälle, die im Zusammenhang mit Einnahmen für Grundstoffe entstehen, ausgeglichen werden.

1.4 Finanzielle Zusammenarbeit

Neben den Instrumenten, die den Export direkt fördern sollen, hat auch die finanzielle Zusammenarbeit einen erheblichen Einfluß auf die Angebotsfähigkeit der AKP-Staaten. Durch Investitionen in die Infrastruktur werden etwa die Transport- und Kommunikationskosten reduziert, so daß der Preis für AKP-Produkte sinkt. Auch die Bereitstellung von beruflicher Bildung spielt eine wesentliche Rolle bei der Verbreiterung der Angebotspalette der AKP-Staaten. Auf beiden Gebieten sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verbessert werden, um die Effektivität der Maßnahmen zu erhöhen.

In den Lomé-Verträgen wird aber auch direkte Unterstützung für Investitionsvorhaben bereitgestellt. Diese reicht von der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, über den Aufbau von Handelskammern und die Unterstützung bei Messen bis zur Bereitstellung von Marktforschung. Diese Maßnahmen hatten bisher schon einen positiven Effekt auf die Angebotsfähigkeit und den Export der AKP-Staaten. Für das Nachfolgeabkommen hat die EU die Bedeutung der Unterstützung des privaten Sektors betont. Der erstgenannte der

drei Schwerpunktbereiche für die zukünftigen Kooperationsstrategien ist die „Unterstützung der Wachstumsfaktoren, der Entwicklung des Privatsektors, der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung“ (EU-Rat 1998). Um die Maßnahmen besser an die Bedürfnisse der Unternehmen anzupassen, sollten private Akteure wie das ACP Business Forum und die AKP-Handelskammern stärker in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden (Box et al. 1999). Dabei sollte die Unterstützung von einheimischen Investoren im Vordergrund stehen. Der Transfer von Know-how und Managementenerfahrung, der oft mit ausländischen Investitionen verbunden ist, leistet zwar auch einen entscheidenden Beitrag zum Aufbau neuer Produktionsbereiche. Aber ohne einheimische Investoren als Partner werden auch ausländische Unternehmen sich mit Investitionen zurückhalten. Einheimische Investoren sind sehr viel stärker von fairen und vorhersehbaren rechtlichen Strukturen und dem Zugang zu Krediten abhängig, da sie überwiegend in ihrem jeweiligen Heimatland operieren (Bheenick 1997 und Page 1999).

2. Exportchancen für AKP-Staaten

Die bisher beschriebenen Reformansätze sollen alle dem Ziel dienen, die Diversifizierung der Produktionsstruktur in den AKP-Staaten zu fördern. Dazu ist es notwendig, die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen für Wachstum zu verbessern. Die Handelspolitik sowie der Zugang zu Absatzmärkten spielt erst in zweiter Linie eine Rolle. Dies wird u.a. daran deutlich, daß der Anteil des Exports am Bruttosozialprodukt in Afrika nicht niedriger ist als in anderen Regionen (Rodrik 1999: 110 ff.).

Um die Steigerung von Investitionen zu erreichen, sind vor allem politische und makroökonomische Stabilität, die Verringerung der Korruption und die Erleichterung des Zugangs zu Krediten notwendig. Um gleichzeitig einen Beitrag zur Armutsreduzierung zu leisten, was das erklärte Hauptziel der Lomé Abkommen ist, sollte Risikokapital insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen bereitgestellt werden. Um Investitionen in Bildung und Infrastruktur in die richtigen Bahnen zu lenken, sollten zukünftige Entwicklungspfade analysiert werden.

Dabei kommt es darauf an, daß nicht alle AKP-Staaten sich auf die gleichen Sektoren spezialisieren, sondern auch innerhalb der Regionen eine gewisse Diversifizierung stattfindet. Wenn alle afrikanischen Länder sich etwa auf die Produktion von Textilien konzentrieren, besteht die Gefahr, daß dort die gleichen Terms of trade Verluste auftreten wie bisher bei den Rohstoffen. Eine regionale Diversifizierung erleichtert auch die regionale Integration und erhöht die Möglichkeit, von positiven Skaleneffekten und Lerneffekten zu profitieren.

Wood und Mayer (1998) argumentieren in einer Studie über afrikanische Exportchancen, daß die meisten afrikanischen Staaten aufgrund ihrer Ressourcenausstattung auch weiterhin komparative Vorteile bei der Produktion von Rohstoffen haben. Sie begründen dies mit dem Verhältnis von Humankapital zur verfügbaren Fläche, das in Afrika geringer ist als in anderen Entwicklungsländern. Eine Ursache dafür ist die relativ geringe Schulbildung in den meisten

AKP-Ländern. Im Durchschnitt aller Staaten südlich der Sahara besuchten 1996 nur 77% der Kinder der entsprechenden Altersstufe die Grundschule, während es in allen anderen Regionen mindestens 96% sind (Weltbank 1999). In einzelnen Ländern wie Burkina Faso, Äthiopien und Guinea sind es sogar weniger als 50%. Dazu kommt aber auch, daß die Bevölkerungsdichte in Afrika südlich der Sahara trotz des hohen Bevölkerungswachstums wesentlich geringer ist als in Asien. In etlichen AKP-Staaten lebten 1997 weniger als zehn Personen auf einem Quadratkilometer, während es in Bangladesch 935 waren (Weltbank 1999). Diese Bedingungen begünstigen eher die Produktion von Agrargütern als arbeitsintensive Güter wie Bekleidung. Wenn sich diese Produktion nicht nur auf traditionelle Exportprodukte konzentriert, sondern auf Produkte wie Fleisch, Fisch und Meeresfrüchte, pflanzliche Öle, Früchte und Gemüse, für die die Nachfrage weiterhin steigt, und die eine relativ hohe Wertschöpfung beinhalten, bestehen gute Aussichten, daß sich Investitionen in diesem Bereich lohnen. Das gleiche gilt auch für die Verarbeitung von Rohstoffen etwa in chemischen Produkten, Schmuck oder Papier.

Etliche der AKP Staaten haben auch ein beträchtliches Exportpotential im Dienstleistungssektor. Bisher konzentrieren sich die Investitionen hauptsächlich im Tourismusbereich. Hier besteht nach Unternehmensbefragungen noch ein beträchtliches Steigerungspotential (Hough 1998). Dies bestätigt auch die Tatsache, daß Einkünfte aus dem Tourismus mit 5,5% in Afrika südlich der Sahara 1997 den weltweit geringsten Anteil an den Exporterlösen hatten. In einigen Ländern konnte dieser Anteil bereits erheblich gesteigert werden, beispielsweise in Tansania von 2,7% im Jahre 1980 auf 30% im Jahre 1997 (Weltbank 1999). Gerade für Länder, in denen die klimatischen Bedingungen nicht günstig sind und die nicht über mineralische Rohstoffe verfügen, werden aber auch andere Dienstleistungen wie Finanzdienstleistungen und Informationstechnologie an Bedeutung gewinnen.

3. Optionen für eine Neuregelung des EU-AKP Handels

Bei den derzeitigen Verhandlungen eines neuen Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten sind die zukünftigen Handelsbeziehungen am heftigsten umstritten.

Nach den Vorstellungen der EU-Kommission und der Mitgliedsländer sollen die nichtreziproken Handelspräferenzen mittelfristig durch mehrere regionale ökonomische Partnerschaftsabkommen (REPA), die auf regionalen Freihandelszonen zwischen der EU und regionalen Zusammenschlüssen zwischen den AKP-Staaten basieren, abgelöst werden. Nur für die am wenigsten entwickelten Länder sollen nichtreziproke Präferenzen erhalten bleiben. Als wichtigster Grund für diesen Vorschlag wird die Herstellung der WTO-Kompatibilität angeführt. Wenn die weiter entwickelten AKP-Staaten nicht zur Einführung von Reziprozität bereit sind, sollen sie in das allgemeine Präferenzsystem (APS) eingegliedert werden, das einen schlechteren Marktzugang beinhaltet. Die Verhandlungen über REPAs sollen bis zum Jahre 2005 abgeschlossen sein. Die

Markttöffnung der AKP-Staaten soll nach den Vorstellungen der EU ab 2005 in einem Zeitraum von zehn bis zwölf Jahren erfolgen.

Die AKP-Staaten haben in ihrem Verhandlungsmandat akzeptiert, daß die bisherigen Lomé Präferenzen nicht unverändert bestehen bleiben können. Sie fordern aber längere Übergangsfristen für die eigene Markttöffnung. Als weitere Alternative ist auch eine Verbesserung des Marktzugang unter dem APS in der Diskussion.

3.1 Regionale ökonomische Partnerschaftsabkommen

Die Markttöffnung der AKP-Staaten gegenüber der EU wird einerseits die Importe von Maschinen und Vorleistungen billiger machen, so daß die heimische Produktion kostengünstiger werden und damit die Wettbewerbsfähigkeit steigen kann. Andererseits erhöht sich die Konkurrenz durch billigere Importe, was gerade für die neu entstehenden Betriebe im verarbeitenden Sektor eine untragbare Belastung werden kann.

Im Durchschnitt stammt etwa die Hälfte aller AKP-Importe aus der EU. Sie bestehen zum größten Teil aus Maschinen und Transportmitteln, also Investitionsgütern (vgl. Tabelle 2). Allerdings exportiert die EU auch einen erheblichen Anteil an Agrarprodukten und einfach verarbeiteten Waren in die AKP-Staaten. Die Produktion vieler dieser Güter in der EU wird subventioniert. Dies trifft im wesentlichen auf Agrarprodukte, die der Gemeinsamen Agrarpolitik unterliegen zu, ist aber auch in anderen Bereichen der Fall. Wenn die AKP-Staaten nun gemäß den WTO-Regeln für ein Freihandelsabkommen die Einfuhr fast aller Güter vollständig liberalisieren, müssen sie nicht nur mit wettbewerbsfähigeren EU-Produzenten, sondern auch mit subventionierten Anbietern konkurrieren.

Dadurch, daß nur Importe aus der EU liberalisiert werden, entstehen neue Verzerrungen. Da eventuell wettbewerbsfähigere Anbieter etwa aus Asien benachteiligt werden, kommt es zu Handelsumlenkung. Die EU-Anbieter werden daher in der Lage sein, zumindest einen Teil der bisherigen Zollsätze als Rente einzunehmen. Dadurch verringern sich die positiven Effekte der Liberalisierung auf der Nachfrageseite (Winters 1998 und Wolf 1999).

Wenn die EU dann mit einigen Gruppen von AKP-Staaten Freihandelsabkommen abschließt, müßten deren Zuckerkontingente in die Freihandelsregelung einbezogen werden. Die von der EU angestrebten regionalen Wirtschaftspartnerschaften werden die Wettbewerbsfähigkeit der AKP-Staaten nicht nur bei Zucker, sondern auch bei Pflanzen und Schnittblumen, Tabak, Gemüse, Fleisch und Fischprodukten und Ölsaaten verbessern, da sich die Kosten für Inputs verringern. Es werden also einige Sektoren von Freihandelsabkommen profitieren, während andere dem erhöhten Wettbewerb nicht standhalten können. Damit die positiven Effekte überwiegen, ist es notwendig, daß die EU den Marktzugang für AKP-Produkte weiter verbessert. Dies ist insbesondere im Dienstleistungssektor möglich, der bisher von den Lomé Präferenzen nicht erfaßt wird.

Am gravierendsten wird sich ein Freihandelsabkommen aber auf die Staatseinnahmen auswirken. Da die Hälfte der AKP-Importe aus der EU stammt,

wird es zu einem spürbaren Zollausschlag kommen. Nach Berechnungen, die von der Kommission in Auftrag gegeben wurden, kann das über 20% der Staatseinnahmen ausmachen (McQueen 1999). Die EU bietet zwar Kompensationen für den Ausfall von Zolleinnahmen an, es ist aber bisher nicht klar, inwieweit dafür zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen.

Probleme können auch dadurch entstehen, daß die EU einen relativ starken Druck auf den Integrationsprozeß ausübt, da Länder, die nicht bereit sind, ihren Markt für EU-Produkte zu öffnen, in das Allgemeine Präferenzsystem der EU graduert werden sollen, und so in Zukunft einen wesentlich schlechteren Marktzugang erhalten. Die Differenzierung zwischen am wenigsten entwickelten und übrigen AKP-Staaten führt dazu, daß innerhalb der regionalen Zusammenschlüsse Ursprungsregelungen eingeführt werden müssen, die verhindern, daß EU-Produkte auch zollfrei in die am wenigsten entwickelten Länder gelangen. Dies behindert aber die Entwicklung hin zu Freihandelsabkommen und Zollunionen innerhalb der AKP-Staaten. Bis auf die SADC und CARICOM ist die regionale Kooperation zwischen den AKP-Staaten noch nicht sehr stabil, so daß unterschiedliche Interessen bezüglich der zukünftigen Beziehungen zur EU durchaus eine beträchtliche Sprengkraft für den Integrationsprozeß beinhalten. Da die Anpassungskosten aus der Liberalisierung sowie die Gewinne aus einer Freihandelszone innerhalb der Region unterschiedlich verteilt sind und eventuell die bestehenden Disparitäten noch verstärken, ist ein starker politischer Wille zur Integration notwendig, um einen Ausgleich zwischen den Interessen zu erreichen. Gerade für Staaten, die sich mitten im Prozeß der Demokratisierung befinden, dürfte die damit verbundene Abgabe von Souveränitätsrechten problematisch sein. Es könnte also der Fall sein, daß die EU, dadurch daß sie der regionalen Integration einen zu hohen Stellenwert einräumt, diese eher schwächt als stärkt und so zur Instabilität beiträgt. Dann würden nicht nur die beschriebenen positiven Effekte nicht eintreten, sondern es würden sich die Bedingungen für private Investitionen weiter verschlechtern (Wolf 1999).

3.2 Verbesserung des Allgemeinen Präferenzsystems

Aufgrund der oben genannten Probleme, die durch REPAs entstehen, ist die Option einer Einbeziehung der AKP-Staaten in das APS nicht nur negativ zu beurteilen.

Wenn die Lomé-Präferenzen im Jahre 2000 plötzlich wegfallen, entstehen für einige Sektoren in bestimmten Ländern erhebliche Probleme (EU Kommission und AKP Sekretariat 1999). Wenn die EU aber auch bereit ist, einen 5jährigen Waiver für die Lomé-Präferenzen bei der WTO zu beantragen, wenn keine Einigung über REPAs erreicht wird, können einige der negativen Effekte vermieden werden. Durch die neue WTO-Runde, die Ende 1999 in Seattle beginnt, kommt es wahrscheinlich zu einer Erosion sowohl der Lomé-, als auch der APS-Präferenzen. Somit werden sich auch die Unterschiede zwischen beiden verringern. Als gravierendster Nachteil bleibt allerdings, daß das APS

einseitig von der EU beschlossen wird, während die bisherigen Lomé-Präferenzen und eventuelle REPAs, das Ergebnis von Verhandlungen und damit vertraglich festgelegt sind. Die APS-Vorteile werden verringert, sobald ein Land bei einem Produkt wettbewerbsfähig wird und seine Exporte in die EU signifikant steigert.

Ein wesentliches Argument gegen die Verhandlung von Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und AKP-Regionen ist die beschränkte Verhandlungskapazität. Für die AKP-Staaten ist eine aktive Teilnahme an der nächsten WTO-Runde von großer Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf die Suche nach neuen Handelspartnern. Dafür benötigen viele von ihnen alle Handelsexperten, die verfügbar sind, so daß die Verhandlungen mit der EU in Konkurrenz zu den WTO-Verhandlungen stehen.

Ein weiterer Vorteil der APS-Option ist die Tatsache, daß der Wert der Präferenzen für die am wenigsten entwickelten Länder steigt. Die EU hat zugesagt, daß diese Länder weiterhin von den gleichen Präferenzen profitieren, ohne selbst eine reziproke Marköffnung vorzunehmen. Diese Präferenzen werden auch auf die 9 am wenigsten entwickelten Länder ausgedehnt, die nicht zu den AKP-Staaten gehören. Wenn nun der Marktzugang für die übrigen AKP-Staaten eingeschränkt wird, verringert sich das Angebot bei einigen Produkten, und so können die am wenigsten entwickelten Länder ihre Exporte weiter steigern.

In letzter Zeit wird von der britischen, aber auch von der deutschen und anderen Regierungen über eine Verbesserung des APS nachgedacht. Diese Verbesserung wird nicht so weit gehen, daß allen Entwicklungsländern der gleiche Marktzugang wie momentan den AKP-Staaten zugestanden wird, da die EU weiterhin bestrebt ist, den Marktzugang bei 'sensiblen' Produkten zu beschränken. Insbesondere die Einbeziehung der Rohstoffprotokolle in das APS ist nicht möglich. Wie die Einführung des Super-APS zeigt, können aber durchaus weitere Kriterien in das APS eingebaut werden. Bisher sind dies die Bekämpfung des Drogenanbaus und die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards. Es ist durchaus denkbar, daß auch Ländern mit einem sehr geringen Anteil am Welthandel oder aufgrund anderer Kriterien ein verbesserter Marktzugang gewährt wird.

Wenn die weiter entwickelten AKP-Staaten in das APS graduert werden, entstehen der EU erhöhte Zolleinnahmen. Werden diese Mittel dazu verwendet, die Infrastruktur in den AKP-Staaten zu verbessern, kann dies die negativen Effekte einer Präferenzerosion vermindern. Die bisherigen Zollpräferenzen werden von vielen Produzenten als Kompensation für Transportkosten gesehen, die in Afrika wesentlich höher als in anderen Entwicklungsländern sind, und somit einen wesentlichen Wettbewerbsnachteil darstellen.

3.3 Übergangsfristen

Für die Übergangsphase von fünf Jahren, in denen die einseitigen Zollpräferenzen bestehen bleiben sollen, ist eine Ausnahmegenehmigung der WTO notwen-

dig. Bisher ist noch nicht klar, welche Zugeständnisse die EU in den nächsten WTO-Verhandlungen dafür machen muß.

Die AKP-Staaten fordern in ihrem Verhandlungsmandat eine wesentlich längere Übergangsfrist, die ihre Wirtschaft befähigen soll, in größerem Maße von den bestehenden Präferenzen zu profitieren und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen zu steigern (AKP Sekretariat 1998). Diese Zeit soll außerdem genutzt werden, um die regionale Integration zu stärken.

Eine Verlängerung der Übergangsfrist hätte auch den Vorteil, daß eine Verhandlung nach Abschluß der anderen erfolgen könnte. Nach Abschluß der nächsten WTO-Runde und der Reform des APS, die für 2004 geplant ist, werden die Alternativen zwischen denen die AKP-Staaten entscheiden müssen, wesentlich klarer sein. Bislang sind noch nicht einmal alle Verhandlungsergebnisse der Uruguay-Runde umgesetzt, so daß eine erhebliche Unsicherheit über den zukünftigen Marktzugang herrscht.

Für die EU wie für die AKP-Staaten haben die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und die nächste WTO-Runde wesentlich stärkere Auswirkungen als die Verhandlungen über ein neues EU-AKP-Abkommen. Die AKP-Staaten befürchten vor allem, auf der EU-Prioritätenliste immer weiter nach hinten zu rutschen. Ein wichtiges Ziel beim Abschluß eines neuen Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten muß es daher sein, die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Verhandlungen stärker zu berücksichtigen.

4. Schlußfolgerungen

Bei der Beurteilung der zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten, sollte man immer im Hinterkopf behalten, daß der Marktzugang nicht das Haupthindernis für eine Ausdehnung der AKP-Exporte war. Daher ist es von grundlegender Bedeutung, daß die Handelsregelungen nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den finanziellen Transfers und der Investitionsförderung gesehen werden. Um deren Effizienz zu steigern, ist die Einbeziehung neuer Akteure und die Durchführung institutioneller Reformen sowohl in der EU-Kommission wie auch in den AKP-Staaten unabdingbar (Box et al. 1999).

Wie die zukünftigen Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten aussehen werden, wird sich erst im neuen Jahrtausend entscheiden. Es ist aber wahrscheinlich, daß einige Regionen sich dafür entscheiden werden, REPAs mit der EU abzuschließen, während andere Länder die APS-Option wählen werden. Es bleibt zu hoffen, daß diese Differenzierung nicht die Solidarität der AKP-Staaten oder den Lomé aquis untergräbt, sondern daß der politische Dialog und die partnerschaftliche Zusammenarbeit ausgebaut werden.

Abstracts

The trade relations between the EU and the ACP states will change fundamentally. Until Lomé IV the EU granted non-reciprocal free market access to most ACP exports. Nevertheless the share of ACP exports in EU imports declined

significantly, because of the export structure of mainly raw materials and because of the erosion of preferences. For a Post-Lomé Convention the EU proposes therefore Regional Economic Partnership Agreements (REPA), which would comply to the WTO principle of reciprocity. The ACP countries fear that not only competition for their producers will rise, especially with respect to subsidised agricultural products from the EU, but also tariff revenue will decline considerably. Therefore they opt for a longer transition period. Equally important as the preservation of market access is an improvement in the supply capacity of ACP countries.

Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten werden sich grundlegend verändern. Bisher wurde den AKP-Staaten von der EU einseitig zollfreier Marktzugang für die meisten Exportprodukte gewährt. Trotzdem ist der Anteil der AKP-Exporte an den EU-Importen stark zurückgegangen, was allerdings auf das Vorherrschen von Rohstoffen und die fortschreitende Präferenzerosion zurückzuführen ist. Die EU schlägt daher für ein Post-Lomé Abkommen Regionale Partnerschaftsabkommen vor, die den WTO-Grundsatz der Gegenseitigkeit beachten würden. Die AKP-Staaten befürchten aber neben erhöhter Konkurrenz, insbesondere bei subventionierten EU Agrarprodukten, einen starken Rückgang der Zolleinnahmen und fordern für die notwendige Anpassung längere Übergangsfristen. Genauso wichtig wie eine Neuregelung des Marktzugangs, ist eine Verbesserung der Angebotsfähigkeit der AKP-Staaten.

Literatur

- AKP Sekretariat. Hg. 1998. ACP Group Negotiating Mandate, ACP/28/028/98 Rev. 2 Neg. Brussels, 30. September 1998.
- Bheennick, Rundheersing. 1997. Investment Protection and Promotion in the ACP-EU context. ECDPM Working Paper 43, Maastricht.
- Box, Louk, Joachim von Braun, Jean-Jacques Gabas. 1999. Was kommt nach Lomé IV? Die Politik muß sich stärker an der Praxis orientieren. Maastricht.
- EU Kommission. 1996. Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft. Brüssel, den 20.11.1996, KOM(96) 570.
- EU Kommission und AKP-Sekretariat. 1999. Joint analysis by EU and ACP experts for Negotiating Group 3, Economic and Trade cooperation. Brüssel, 20 April 1999. CE/TFN/GCEC3/29-EN, ACP/00/177/99.
- EU-Rat. 1998. Richtlinien zur Aushandlung eines Abkommens über eine Partnerschaft im Dienste der Entwicklung mit den AKP-Staaten. Brüssel, unveröffentlicht.
- Eurostat. 1999. External Trade EU-ACP, Brüssel.
- Hough, Johan. 1998. Strategic Trends and Foreign Direct Investment in Southern Africa. Genf: WEF.
- Kappel, Robert. 1997. Die Zukunft von Lomé – Deutsche Optionen für eine Reform der Entwicklungskooperation zwischen der Europäischen Union und der AKP-Staatengruppe, FES Arbeitspapiere zur EU Entwicklungspolitik. Bonn.
- McQueen, Matthew. 1999. The impact Studies on the Effects of REPAs between the ACP and the EU. ECDPM Discussion Paper No. 3. Maastricht.

- Page, Sheila. 1999. Private investment: An elusive target. In: Wolf, Susanna. Hg. The future of EU-ACP relations. 1999.
- Rodrik, Dani. 1999. The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work. Washington: ODC.
- Stevens, Christopher, Jane Kennan. 1994. How will the EU's response to the GATT round affect developing countries? IDS Working Paper No. 11, Brighton.
- Weltbank. 1999. World Economic Indicators. Washington D.C.
- Winters, Alan. 1998. Post-Lomé Trading Arrangements: The Multilateral Alternative, Paper presented at a CEPR/Yrjö Jahnsson Foundation/ZEI Conference on Regionalism in Europe in Bonn, 6/7 November 1998.
- Wood, A., J. Mayer. 1998. Africa's export structure in comparative perspective. Geneva.
- Wolf, Susanna. 1996. Begrenzter Erfolg der Lomé-Abkommen – Eine empirische Untersuchung der Wirkungen der EU-Zollpräferenzen auf den Handel der AKP-Staaten. Frankfurt a.M.
- Wolf, Susanna. 1997. „Partnerschaft auf dem Prüfstand: Die EU und die AKP-Staaten.“ *integration*, 20. Jg., Nr. 3 (1997), 160–174.
- Wolf, Susanna. 1999. The implications of Current EU and ACP Proposals for Trade and Development: Impact on the ACP Countries. In: Wolf, Susanna. Hg. The future of EU-ACP relations. 1999.

Tabelle 1: Die 20 wichtigsten Exportprodukte der AKP-Staaten in die EU, 1998

Code	Produkt	1000 ecu	% der ges. Exporte
2709	Erdöl und Öl aus bitumin. Mineral	3.410,370	16%
7102	Diamanten, auch bearbeitet	1.734,535	8%
1801	Kakaobohnen, Kakaobohnenbruch	1.475,372	7%
0901	Kaffee, nicht geröstet; unentkoffeiniert	1.337,413	6%
8802	Luftfahrzeuge mit maschinellm Antrieb	984,892	5%
1701	Rohr- und Rübenzucker	881,792	4%
4403	Rohholz, auch entrindet, vom Splint befreit	598,126	3%
4407	Holz, in der Längsrichtung gesägt oder gesäumt	544,683	3%
1604	Fische, zubereitet oder haltbar gemacht	495,764	2%
5201	Baumwolle, weder gekrempelt noch gekämmt	407,746	2%
0803	Bananen, einschl. Mehlbananen, frisch	394,079	2%
2401	Tabak, unverarbeitet, Tabakabfälle	384,392	2%
7108	Gold, einschl. platinisiertes Gold, in Rohform	351,436	2%
2818	Korund, künstlicher	331,555	2%
0306	Schalentiere, mit Schale oder ohne	326,072	2%
6110	Pullover, Strickjacken, Westen etc.	269,296	1%
7601	Aluminium in Rohform	263,556	1%
2208	Ethylalkohol	251,775	1%
0304	Fischfilets und anderes Fischfleisch	240,922	1%
2606	Aluminiumerze und ihre Konzentrate	231,934	1%
Total	Gesamte Exporte	21.292,378	100%

Quelle: Eurostat: 1999

Tabelle 2: Die 20 wichtigsten Importprodukte der AKP-Staaten aus der EU, 1998

Code	Produkt	1000 ecu	% der ges. Exporte
8901	Fahrgastschiffe, Kreuzfahrtschiffe, Fährschiffe	2.464,013	11%
8802	Luftfahrzeuge mit maschinellm Antrieb	1.027,079	5%
3004	Medikamente	686,109	3%
8703	Personenkraftwagen	552,820	2%
2710	Erdöl und Öl aus bituminoesen Mineralien	464,728	2%
0402	Milch und Rahm, eingedickt oder mit Zusatz	448,883	2%
8704	Lastkraftwagen	315,779	1%
8708	Teile und Ersatzteile für Lastkraftwagen	314,320	1%
0303	Fisch, gefroren, ohne Fischfilet	262,529	1%
6309	Getragene Kleidung	242,224	1%
8903	Jachten und andere Sportboote	240,970	1%
8517	Geräte für das drahtgebundene Telefonieren	229,667	1%
8471	Datenverarbeitungsmaschinen, automatisch	225,203	1%
8431	Teile für Maschinen	221,537	1%
1701	Rohr- und Rübenzucker	217,417	1%
1101	Weizenmehl	210,138	1%
8502	Stromerzeugungsaggregate	209,912	1%
8409	Teile für Motoren	197,765	1%
7308	Konstruktionen, mit vorgefertigten Gebäuden	184,772	1%
1001	Weizen	182,031	1%
Total	Gesamte Importe	22.274,191	100%

Quelle: Eurostat 1999.

Tabelle 3: Die Bedeutung der Stabextranfers und Rohstoffprotokolle für die AKP-Staaten

Land	Stabex Transfers 1990–1996		Anteil der Güter, die von Rohstoffprotokollen begünstigt werden am Gesamtexport 1997
	1000 ECU	% des Gesamtwerts	
Côte d'Ivoire	269.677,129	14,60%	5%
Kamerun	244.187,768	13,22%	6%
Äthiopien	179.490,819	9,72%	
Uganda	143.800,043	7,78%	
Sudan	123.430,889	6,68%	
Kenia	85.730,272	4,64%	
Papua-Neuguinea	84.578,276	4,58%	
Tansania	60.792,669	3,29%	3%
Burundi	59.094,642	3,20%	
Madagaskar	58.300,348	3,16%	

Land	Stabex Transfers 1990–1996		Anteil der Güter, die von Rohstoffprotokollen begünstigt werden am Gesamtexport 1997
	1000 ECU	% des Gesamtwerts	
St. Vincent und die Grenadinen	53.452,856	2,89%	22%
Ghana	50.581,460	2,74%	
St. Lucia	47.794,235	2,58%	91%
Ruanda	45.150,322	2,44%	
Senegal	42.197,956	2,28%	
Simbabwe	39.112,777	2,12%	5%
Dominica	35.217,906	1,91%	70%
Haiti	32.512,279	1,76%	
Togo	25.745,652	1,39%	
Zentralafrikanische Republik	22.781,497	1,23%	
Burkina Faso	19.386,001	1,05%	
Malawi	19.071,588	1,03%	9%
Mauretanien	16.149,839	0,87%	
Grenada	13.061,183	0,71%	1%
Sierra Leone	12.126,798	0,66%	
Tschad	11.307,153	0,61%	
Äquatorial-Guinea	8.397,999	0,45%	
Salomonen	8.280,182	0,45%	
Komoren	6.926,158	0,37%	
Samoa	5.780,513	0,31%	
Lesotho	3.705,353	0,20%	
Mosambik	3.637,727	0,20%	
Vanuatu	3.340,350	0,18%	
Sao Tomé und Príncipe	2.886,861	0,16%	
Tonga	2.015,505	0,11%	
Kap Verde	1.862,107	0,10%	
Benin	1.511,319	0,08%	
Guinea-Bissau	1.366,794	0,07%	
Gambia	1.149,002	0,06%	
Mali	941,986	0,05%	
Kiribati	876,443	0,05%	
Tuvalu	37,569	0,00%	
Total	1.847.403,234	100,00%	

Quelle: EU-Kommission.

Susanna Wolf, Research Fellow, Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF Bonn), Walter-Flex-Straße 3, D-53113 Bonn, E-mail: s.wolf@uni-bonn.de

Journal für Entwicklungspolitik XV/2, 1999, S. 309–329

Peter Ay und Robert Kappel

Hindernisse und Potentiale in EU-Konzeptionen zur Armutsbekämpfung

1. Makro-, Meso- und Mikroebene der Armutsbekämpfung

In den 90er Jahren verstärkten internationale und nationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit die Einführung strategischer Konzepte für eine effektive Armutsbekämpfung. In den Diskursen dazu dominieren zwei Strategien. Die eine betont die Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums, mit dem durch „Trickle-Down“-Effekte positive Veränderungen bei der Bekämpfung der Armut erreicht werden sollen. Die andere fordert gezielte Maßnahmen, um Hunger und Armut sowohl direkt wie indirekt zu verringern. In der Entwicklungszusammenarbeit der unterschiedlichen Institutionen haben derzeit beide Richtungen Bedeutung, wobei in der Regel eine davon je nach Einstellung und Hintergrund mehr als die andere Beachtung findet. Maßnahmen zur Armutsbekämpfung werden auf drei Ebenen als notwendig angesehen, die sich gegenseitig ergänzen und für eine nachhaltige Wirkung ineinandergreifen. Auf der Makroebene bestimmen allgemeine wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen darüber, inwieweit günstige Voraussetzungen für eine Politik zur Armutsbekämpfung geschaffen werden. Auf der Mesoebene geht es vor allem um die Unterstützung und die Schaffung von Institutionen, die sich mit Armutsbekämpfung beschäftigen können, aber auch um den Zugang und die Nutzungsmöglichkeiten von Infrastruktur im Bereich von Energie, Verkehr, Bildung und Gesundheit. Um diese Bereiche, jedoch in wesentlich engeren Dimensionen, geht es auch auf der Mikroebene, auf der es auch bei partizipativen Vorgehensweisen auf die direkte Beteiligung der Bevölkerung an den Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ankommt.

In der Europäischen Union wurde erst relativ spät die Notwendigkeit einer konsistenten Armutsbekämpfung in der Entwicklungspolitik entdeckt, aber inzwischen reiht sie sich in die globalen Orientierungen ein, so daß sich die derzeitigen EU-Armutskonzepte in den Grundzügen weitgehend mit denjenigen der deutschen Regierung, der Vereinten Nationen und der Weltbank vergleichen lassen. Grundzüge der konzeptionellen Verankerung der EU-Armutskonzeption werden z.B. im Mandat der EU für Verhandlungen mit den AKP-Staaten deutlich. Maßnahmen zur Armutsbekämpfung werden hier ausdrücklich auf der Makro-, Meso- und Mikroebene in die konkrete Arbeit einbezogen. Darüberhinaus weisen die Einbindung in Strukturanpassungsprogramme der Weltbank, sowie das Einwirken auf Handel und andere Wirtschaftsfaktoren darauf hin, daß die EU-Entwicklungszusammenarbeit verstärkt an einer Gesamtstrategie ausgerichtet wird, um eine besonders in den Anfängen der EU-Entwicklungspolitik