

*Michael Dauderstädt*

# Entwicklungszusammenarbeit im Umbruch

Der EU-Beitritt beeinflusst die Entwicklungspolitik der Beitrittsländer maßgeblich

**Mit der EU-Erweiterung verändert sich auch das Verhältnis zwischen den Beitrittsländern und den Entwicklungsländern. Die wichtigsten Kandidatenländer haben sich seit 1989 vom Geber zum Empfänger und zurück zum Geber gewandelt – ein Rückblick auf diese Entwicklung sowie eine Analyse ihrer gegenwärtigen Beziehungen zur Dritten Welt.**

Die kommunistischen Länder des ehemaligen Ostblocks, die so genannte „Zweite Welt“, konkurrierten mit der westlichen „Ersten Welt“ um Einfluss in der „Dritten Welt“. Sie benutzten dazu auch die Instrumente der Handels- und Entwicklungspolitik. Neben der bilateralen Zusammenarbeit beteiligten sie sich an multilateraler Hilfe im Rah-

men der Vereinten Nationen, deren Mitglieder sie waren. Polen und Ungarn (sowie das hier nicht näher betrachtete Rumänien) waren auch schon vor 1989 Mitglieder des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank. Die raschen Industrialisierungserfolge der Ostblockländer in den 50er und 60er Jahren waren für viele Ent-

wicklungsländer ein Vorbild und führten zur Übernahme planwirtschaftlicher Ansätze in vielen Staaten der Dritten Welt.

Umgekehrt konzentrierte sich die Hilfe des Ostblocks auf Länder, die ein sozialistisches Entwicklungsmodell verfolgten und auch außenpolitisch einen zumindest neutralen oder mit dem Ostblock sympathisierenden Kurs verfolgten (Ausnahme: Türkei, die eines der wichtigsten Empfängerländer von Krediten war). Das Volumen der Hilfe lag 1980 mit 0,06 Prozent des Bruttosozialproduktes bei den osteuropäischen Ländern (0,14 Prozent bei der Sowjetunion) unter dem OECD-Niveau.

Dem Zusammenbruch des Kommunismus folgten eine Neuordnung der Staatenstruktur in Mittel- und Osteuropa, ein massiver wirtschaftlicher Umbruch und eine ebenso drastische Veränderung der Außenbeziehungen. Während Polen und Ungarn (sowie Rumänien und Bulgarien) ihre staatliche Identität behielten, zerfielen die Tschechoslowakei, Jugoslawien und die Sowjetunion – und die Beitrittsländer Tschechien, Slowakei, Slowenien, Lettland, Litauen und Estland entstanden als neue, unabhängige Staaten mit eigener Außen-, Entwicklungs- und Handelspolitik. Alle Länder traten alsbald der Weltbank, dem IWF und – ab 1995 – der WTO bei. Mitte der 90er Jahre wurden Tschechien, Ungarn, Polen und etwas später (2000) auch die Slowakei Mitglieder der OECD, womit sie formell in die Gruppe der Geberländer einzogen. Tatsächlich überwog und überwiegt allerdings bis heute die empfangene Hilfe, vor allem von der EU, bei weitem die gegebene.

Angesichts des schweren Rückgangs des Volkseinkommens in der ersten Phase des Systemwechsels konnte es nicht überraschen, dass die betroffenen Länder ihre Hilfe weitgehend einstellten, zumal auch ihre politischen Ziele aus der Zeit der Systemkonkurrenz weggefallen waren. Auch der Außenhandel mit Entwicklungsländern veränderte sich im Zuge der Transformation, die von einer massiven Umorientierung des Außenhandels Ostmitteleuropas vom Ostblock auf den Westen und insbesondere die EU begleitet war.

Das Gewicht der Entwicklungsländer im Handel der Beitrittskandidaten hat deutlich abgenommen. Der relativ stabile niedrige Anteil an einem insgesamt wachsenden Außenhandel bedeutete jedoch eine absolute Zunahme der Ein- und Ausfuhren. Dabei wuchsen die Importe schneller als die Exporte und alle drei großen Beitrittsländer weisen deutliche Handelsbilanzdefizite mit Entwicklungsländern auf, die überwiegend auf den Handel mit asiatischen Schwellenländern zurückzuführen sind.

### **Kaum Gelder für Entwicklungszusammenarbeit**

Mit der Überwindung der Transformationskrise und der Vorbereitung auf den EU-Beitritt begannen die Kandidaten (wieder) mit eigenen entwicklungspolitischen Aktivitäten. Das Volumen der eingesetzten Mittel hielt sich aber noch in einem bescheidenen Rahmen. Die Länder wendeten im Durchschnitt nicht mehr als 0,03 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für Entwicklungszusammenarbeit auf – zum Vergleich: der OECD-Durchschnitt liegt fast zehnmals höher.

Alle Länder mischen bilaterale und multilaterale Hilfe. Im Falle Tschechiens macht die multilaterale Hilfe etwa zwei Drittel aus, in Polen etwas über die Hälfte, in der Slowakei fast drei Viertel und in Ungarn 1999 sogar 85 Prozent. Die baltischen Länder beteiligen sich daneben auch an einer trilateralen Kooperation mit Kanada in der ehemaligen Sowjetunion. Dazu kommt in den meisten Ländern humanitäre Hilfe.

Die regionalen Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden sich deutlich von anderen OECD-Ländern. Die Beitrittsländer konzentrieren ihre bilaterale Hilfe auf andere postkommunistische Länder, vor allem in der ehemaligen Sowjetunion und auf dem Balkan. Ungarn unterhält umfangreiche Hilfsprogramme für die ungarischen Minderheiten in seinen Nachbarländern, vor allem in Rumänien, die aber nicht als offizielle Entwicklungshilfe zählen. Slowenien gibt fast seine gesamte Hilfe (95%) an das ehemalige Jugoslawien und (5%) an Albanien. Die regionale Verteilung zeigt gelegentlich noch Spuren der kommunistischen Vergangenheit, etwa in Form von Hilfe für Angola, Vietnam oder Jemen. Die sektoralen Schwerpunkte liegen einmal in der Transformationserfahrung (zum Beispiel bei Ungarn und Polen), wo die fortgeschrittenen Reformländer die Nachzügler in Ost- und Südosteuropa beraten können. Zum anderen sind Landwirtschaft, Umwelt und Infrastruktur öfter genannte Politikfelder.

Die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit der Beitrittsländer spiegeln die auch bei klassischen Geberländern bekannte Mischung von außen- und wirtschaftspolitischen Interessen einerseits und entwicklungspolitischen Idealen andererseits, zwischen denen es allerdings nicht unbedingt Widersprüche geben muss. Die gebräuchlichen Ziele wie Good governance und Respektierung der Menschenrechte, Nachhaltigkeit und Integration in die Weltwirtschaft tauchen als Kriterien für die Auswahl von Empfängern und Projekten auf.

Der immer noch relativ geringe Stellenwert der Entwicklungspolitik in den Beitrittsländern drückt sich nicht nur im winzigen Anteil der Ausgaben am BIP aus, sondern spiegelt sich auch in der organisatorisch-institutionellen Verankerung wider. Die staatliche Entwicklungspolitik wird nicht wie in Deutschland durch ein eigenes Ministerium geleitet und verwaltet, sondern – wie allerdings auch in vielen großen Geberländern – durch Abteilungen im Außenministerium. Andere Fachministerien sind aber oft in die Projektentwicklung involviert. Die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit der Nichtregierungsorganisationen (NRO) befindet sich ebenfalls noch in einem frühen

Aufbaustadium, da der gesamte Sektor sich erst nach 1989 entwickelte.

### **Vielzahl von EU-Verträgen**

Der bevorstehende EU-Beitritt hat schon jetzt die Handels- und Entwicklungspolitik der Kandidatenländer beeinflusst und wird nach seinem Vollzug diese Politikbereiche weiter stark prägen. Die Beitrittsländer müssen auch in der Handels- und Entwicklungspolitik den *acquis communautaire* der EU übernehmen. Die meisten Anpassungen beziehen sich auf die Handelspolitik, dort aber weniger gegenüber Entwicklungsländern, sondern gegenüber anderen Ländern Mittel- und Osteuropas, mit denen die Kandidaten Freihandelsabkommen unterhalten.

Spezifische technische, administrative und fiskalische Barrieren fallen weg, was den Handelspartnern in der Dritten Welt eventuell den Zugang erleichtert, da sie die ihnen vertrauten EU-Verfahren anwenden können. Die Beitrittsländer müssen das Allgemeine Präferenzsystem (GSP) anwenden. Dabei werden sie in einigen Fällen Schwellenländern Handelspräferenzen einräumen müssen, deren Pro-Kopf-Einkommen über dem eigenen liegt.

Wenn die Beitrittsländer das Abkommen von Cotonou (Nachfolge der Lomé-Abkommen) übernehmen, werden sie auch den AKP-Ländern die entsprechenden Präferenzen einräumen beziehungsweise die Liberalisierung im Rahmen des „Everything but Arms“-Programms mit vollziehen müssen. Ähnliches gilt für die Mittelmeerabkommen und eine Fülle von bi- und multilateralen Abkommen der EU mit einzelnen Entwicklungsländern und regionalen Handelsblöcken wie dem südamerikanischen Mercosur. Die effektive Beteiligung der neuen Mitglieder an den in vielen dieser Abkommen vorgesehenen Gremien dürfte die knappen personellen Ressourcen an qualifizierten Fachleuten, vor allem der kleineren Länder, belasten.

In der eigentlichen Entwicklungshilfe werden sich die Beitrittsländer neben ihrem Anteil am EU-Haushalt auch am durch einzelstaatliche Beiträge finanzierten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) beteiligen müssen. Zwar gibt es keine festen Vorgaben für die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EEF, aber das derzeitige Gesamtvolumen von 13,5 Milliarden Euro entspricht etwa 0,15 Prozent des BIP der EU. Eine auch nur annähernd proportionale Beteiligung der Neumitglieder würde dazu führen, dass ihre bisher geringen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit deutlich ansteigen werden.

**Michael Dauderstädt** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung und arbeitet im Bereich Internationale Politikanalyse.