

Hasse, Rolf; Weitz, Robert

Article — Digitized Version

Neuverhandlungen des Lomé-Abkommens

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hasse, Rolf; Weitz, Robert (1978) : Neuverhandlungen des Lomé-Abkommens, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 11, pp. 545-550

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135250>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ENTWICKLUNGSPOLITIK

Neuverhandlungen des Lomé-Abkommens

Rolf Hasse, Robert Weitz, Köln

Von der Öffentlichkeit nahezu unbemerkt haben am 24. Juli 1978 die Verhandlungen über eine Fortsetzung des Lomé-Abkommens vom 28. Februar 1975 (Lomé I) begonnen. Der folgende Artikel analysiert die bisherigen Erfahrungen mit dem Lomé-Abkommen und die Forderungen und Abänderungswünsche der Vertragsparteien in den laufenden Verhandlungen.

Im Lomé-Abkommen wurden alle Entwicklungsländer Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) erfaßt, die den ehemaligen Präferenzzonen Frankreichs und Großbritanniens angehörten. Da dem Abkommen auch andere Entwicklungsländer beitreten können (Art. 89, 90), ist die Zahl der AKP-Staaten mittlerweile von 46 auf 53 angestiegen.

In dem Abkommen wurde der Versuch unternommen, nicht nur alte Präferenzen zu bestätigen, sondern die Ziele eines kontinuierlichen Wachstums und der Integration der Volkswirtschaften der AKP-Staaten in eine arbeitsteilige Weltwirtschaft durch eine Vielzahl direkter und indirekter Maßnahmen zu verwirklichen. Aus der Sicht der AKP-Staaten sind die Vereinbarungen über die handelspolitische Zusammenarbeit, die industrielle Kooperation, die Stabilisierung der Exporterlöse und das Zuckerabkommen die wichtigsten Verhandlungsergebnisse und -erfolge. Bei diesen Punkten lösten sich die EWG-Staaten und die Kommission stark von ihrem ursprünglichen Konzept und kamen den Forderungen der AKP-Staaten weit entgegen¹⁾.

Die EWG öffnete einseitig ihre Märkte. Sie befreite die Exporte der AKP-Staaten in die Gemein-

¹⁾ Vgl. im einzelnen Rolf Hasse, Robert Weitz: Das Abkommen von Lomé – Übergang oder Alternative zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung? Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Band 43, Köln 1978.

schaft von Zöllen und sonstigen Einfuhrbeschränkungen, so daß 99 % der von AKP-Staaten angebotenen Güter freien Zugang zu den Märkten der EG haben²⁾. Ausgenommen wurden lediglich einige Agrarprodukte. Die EG haben sich aber Schutzmaßnahmen vorbehalten, wenn es als Folge der Anwendung des Abkommens zu „ernsten Störungen“ eines Wirtschaftsbereichs innerhalb der Gemeinschaft kommt (Art. 10).

Um die Wettbewerbsfähigkeit von AKP-Produkten über den Abbau von Einfuhrhindernissen hinaus zu verbessern, wurden zahlreiche Maßnahmen zur Handels- und Absatzförderung vereinbart, und zwar u. a. Beteiligung der AKP-Staaten an internationalen Messen und Ausstellungen in der Gemeinschaft, Marketinghilfen für AKP-Produkte, Verbreitung von Handelsinformationen in der Gemeinschaft und Ausbildung von Fachkräften.

Merkmale des Abkommens

Durch eine erweiterte industrielle Kooperation sollten unter Mitwirkung der EWG in den AKP-Staaten die Industrie aufgebaut und die Produktion diversifiziert, der Technologietransfer erleichtert, neue Energiequellen erforscht, Beteiligungen an Unternehmen in den AKP-Staaten (joint ventures) gefördert und ein regelmäßiger Informationsaustausch geschaffen werden. In einem weit- aus größeren Umfang als zuvor war vorgesehen, Mikroprojekte und kleine und mittlere Projekte zu fördern – sicherlich zum Teil eine Reaktion auf die Kritik an multinationalen Unternehmen. Das unternehmerische Engagement in den AKP-Staaten wird durch das dafür gegründete Center for

²⁾ Sonderregelungen wurden für Zucker, Rum und Bananen getroffen.

Dr. Rolf Hasse, 38, ist Assistent am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln. Dr. Robert Weitz, 32, ist Assistent am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln.

Industrial Development (CID) gefördert und abgewickelt.

Die beiden spektakulärsten Teile des Lomé-Abkommens waren der Stabilisierungsfonds für Exporterlöse (STABEX) und die Zuckervereinbarung. Bei STABEX verpflichtete sich die EWG einseitig, die Ausfuhrerlöse der AKP-Staaten bei bestimmten Waren(-gruppen) mit Hilfe von Ausgleichszahlungen innerhalb enger Schwankungsgrenzen zu garantieren. Beim Zuckerabkommen wurde ein international verbindlicher Warenkontrakt geschlossen, in dem Mengen und Preise festgelegt wurden.

Ein weiteres wichtiges Merkmal des Lomé-Abkommens ist, daß das Prinzip der Gleichheit der Entwicklungsländer aufgegeben wurde. Die AKP-Staaten werden nach ihrem Entwicklungsstand und nach ihren Transportschwierigkeiten (Inselstaaten, kein Zugang zum Meer) unterteilt und bei der Mittelbereitstellung und bei den Konditionen unterschiedlich behandelt. Die AKP-Staaten sind in drei Gruppen aufgeteilt.

1. Gruppe: 13 Staaten, die allein den Normalbedingungen des Abkommens unterliegen.

2. Gruppe: 40 Staaten, die am wenigsten entwickelt sind und keinen Zugang zum Meer haben oder Inselstaaten sind. Ihre Abhängigkeits- und

Auslöseschwellen beim STABEX sind gegenüber der 1. Gruppe niedriger.

3. Gruppe: 27 Staaten, die am wenigsten entwickelt sind. Für sie gelten Sonderregelungen bei den Abhängigkeits- und Auslöseschwellen beim STABEX, die Transfers von STABEX sind nicht rückzahlbar, und sie erhalten besonders günstige Kreditkonditionen, Zinssubventionen und nicht-rückzahlbare Zuwendungen.

Geringe Handelsausweitung

Die Entwicklung des Außenhandels mit den EG-Staaten hat die hochgesteckten Erwartungen der AKP-Staaten sicherlich enttäuscht. Obwohl die Befreiung von Einfuhrabgaben sofort nach der Unterzeichnung des Abkommens in Kraft trat, sank das Importvolumen der EG aus den AKP-Staaten 1975 gegenüber dem Vorjahr um 17 %. Dies ist nur zum Teil auf die Rezession zurückzuführen, denn die Importe aus den AKP-Staaten sanken mit 17 % stärker als die Importe aus allen Entwicklungsländern (-10,5 %) und auch wesentlich stärker als die EG-Importe aus der gesamten Welt, die lediglich um 1,5 % zurückgingen. 1976 stiegen die Einfuhren der EG wieder, doch wuchsen die Importe aus den übrigen Entwicklungsländern (27,1 %) und aus der gesamten Welt (26,9 %) schneller als die aus den AKP-Staaten (20 %). Erst 1977 übertraf

Verhandlungspositionen

Die AKP-Staaten wünschen vor allem:

Garantien gegen eine weitere Aushöhlung ihrer Zollpräferenzen,

Abbau der noch bestehenden Einfuhrhindernisse (Rindfleisch) und Ausweitung der Vorzugsbehandlung für bestimmte Produkte (Banane, Rum),

Belieferung mit Agrarüberschüssen der EG zu Vorzugspreisen,

Erhöhung des Finanzvolumens des mit der Abwicklung des Abkommens betrauten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und schnellere Mittelbewilligung,

Verbesserung des Stabilisierungsfonds für Exporterlöse (STABEX): Ausweitung der Liste der kompensationsfähigen Güter (Kupfer, Phosphat), weichere Bedingungen für einen Anspruch auf Ausgleichszahlungen, Abbau des revolvierenden Elements von STABEX, Erhöhung der finanziellen Mittel,

Ausdehnung des Zuckerprotokolls auf neue Länder (Sambia).

Die Verhandlungsposition der EG-Staaten umfaßt folgende Forderungen und Angebote:

Verbesserung der Schutzklausel des Art. 10 für sensible Produkte,

Einführung eines förmlichen Konsultationsverfahrens, um Investitionen im gewerblichen Bereich der AKP-Staaten den Strukturwandlungen in den EG-Staaten anzupassen,

Einführung einer Verwendungskontrolle der Ausgleichszahlungen aus STABEX, um die angestrebte Diversifizierung der Exporte der AKP-Staaten zu sichern,

Abschluß von Investitionsschutzabkommen,

Einfügung einer Menschenrechtsklausel mit der Sanktionsmöglichkeit, bei schwerwiegenden Verstößen den Mitteltransfer temporär aussetzen.

der Importzuwachs aus den AKP-Staaten mit annähernd 19 % den der Entwicklungsländer insgesamt (7,5 %) und den der Importe aus der gesamten Welt (10,2 %) erheblich³). Es erscheint aber noch zu spekulativ, allein vor dem Hintergrund des Jahres 1977 von einer Spätzündung des Lomé-Abkommens zu reden, wie dies die EG-Kommission tut.

Bedenklicher als die geringe Ausweitung des Handels mit den AKP-Staaten scheint die unveränderte Konzentration auf wenige, schon höher entwickelte Staaten zu sein. Zwischen 63 und 70 % der gesamten EG-Importe entfielen auf nur 7 der 53 AKP-Staaten: auf Nigeria, Zaire, Elfenbeinküste, Sambia, Liberia, Kamerun und Gabun. Nigeria allein liefert im Durchschnitt fast 30 % aller AKP-Erzeugnisse in die Gemeinschaftsländer. Auch die Exporte der EG in die AKP-Staaten weisen eine ähnliche Konzentration auf. Auf die acht größten AKP-Importeure entfielen zwischen 50 und 65 % der gesamten EG-Ausfuhren. Unterproportional entwickelt haben sich die Handelsbeziehungen zu einigen der Länder, die zum Kreis der am wenigsten entwickelten AKP-Staaten gehören: Mauretanien, Gambia, Benin, Äthiopien, Somalia, Lesotho, Trinidad und Tobago, Tonga und die Fidschi-Inseln.

Unausgeschöpfte Möglichkeiten

Die AKP-Staaten werten die geringe Handelsausweitung als Beweis für die Erosion der ihnen zugestandenen Handelspräferenzen durch das Allgemeine Präferenzsystem der EG zugunsten aller Entwicklungsländer, die speziellen Präferenzabkommen mit den Maghreb- und Maschrek-Staaten und die Handelsabkommen mit den Staatshandelsländern. Eine weitere Aushöhlung erwarten sie von der geplanten Süderweiterung der Gemeinschaft. Sie fordern deshalb den Abbau der noch bestehenden Einfuhrhindernisse und neue gezielte Maßnahmen zur Absatzförderung. Wäre ihnen dadurch geholfen?

Der Vorwurf zu geringer oder zu wenig effizienter Maßnahmen zur Absatzförderung ist nach den bisherigen Erfahrungen an die falsche Adresse gerichtet. Die Kommission hatte sofort nach Inkrafttreten des Vertrages den AKP-Staaten einen Katalog der beabsichtigten Maßnahmen nach Art. 13 zugeleitet. Bei jeder Maßnahme wurden zudem der Zweck und die praktischen Anwendungsmöglichkeiten erläutert. Das Echo war unerwartet gering. Die AKP-Staaten haben bisher die ihnen von der Kommission gestellten Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Ursache sind vor allem die internen Wirtschaftsordnungen vieler AKP-Staaten, die zen-

tral geplant werden. Häufig schlug die Umsetzung in die nationale Planung fehl, häufig erkannten die zuständigen Staatsbeamten in den AKP-Ländern nicht die Wichtigkeit der direkt für den Produktions- und Exportsektor ausgeschriebenen Maßnahmen. Aber auch dort, wo der Staatsapparat der AKP-Staaten direkt betroffen war, verweigerte er oft die Mithilfe. So berichtet die Kommission, daß nur 26 der AKP-Staaten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, auf Kosten der EG umfassende Handelsbroschüren zu erstellen. Im Bereich der Handelsförderung sollten die AKP-Staaten zunächst die vorhandenen Möglichkeiten voll ausschöpfen, bevor neue zur Diskussion gestellt werden.

Agrarbereich

Auch ein Fortfall der letzten bestehenden Zollschranken in der Agrarwirtschaft würde den AKP-Staaten kaum neue Absatzchancen eröffnen, solange die EG an den bisherigen Agrarmarktordnungen mit dem wirksamen Schutz der Abschöpfung festhält und den Preiswettbewerb durch Drittländer unmöglich macht. Das Hochpreissystem der europäischen Agrarmarktordnungen hat den Selbstversorgungsgrad bei den geschützten landwirtschaftlichen Erzeugnissen so sehr erhöht, daß kaum noch ein Einfuhrbedarf besteht. Dies haben die AKP-Staaten bei Rindfleisch und Rum zu spüren bekommen. In Sonderabkommen hatten die Gemeinschaften bestimmten AKP-Staaten „dynamische“ Zollkontingente für Rindfleisch⁴) und Rum eingeräumt. Die Zollkontingente konnten jedoch wegen zu hoher EG-Eigenproduktion bzw. zu geringer Nachfrage nach Rum und Bananen aus AKP-Staaten nicht ausgeschöpft werden. Die AKP-Staaten sind deshalb bei diesen drei Produkten mehr noch als an einer Ausweitung der Zollpräferenzen an Abnahmegarantien interessiert.

Würde die EG auch nur für die drei genannten Produkte einer Abnahmegarantie zustimmen, so wäre eine Ausweitung der Abnahmegarantien auf andere Produkte wahrscheinlich nicht zu umgehen. Die Probleme der Agrarmarktfinanzierung und der Bewirtschaftung nicht absetzbarer Überschüsse würden sich damit potenzieren. Eine Ausdehnung der Zollpräferenzen für Agrarprodukte ist deshalb nur im Rahmen einer Reform der europäischen Agrarpolitik sinnvoll.

Unverständlich ist in diesem Zusammenhang die Forderung der AKP-Staaten, die EG solle sie bevorzugt, d. h. unentgeltlich oder zu Preisen unterhalb des meist sehr niedrigen Weltmarktpreis-

⁴) Bei Rindfleisch verzichteten die Gemeinschaften auf 90 % der Abschöpfung. Da sich die EG aber vor Billigimporten schützen wollte, vereinbarte sie mit den vier betroffenen AKP-Staaten, daß diese den Export mit einer Exportsteuer in Höhe des Zolls und der Abschöpfung belegen.

³) Vgl. hierzu The Courier, Nr. 50, Juli/August 1978, S. 19 f.

niveaus, mit EG-Agrarüberschüssen beliefern. Wenn die AKP-Staaten eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft aufbauen bzw. erhalten wollen, dürfen sie die Absatzchancen der Landwirte nicht durch Billigimporte schmälern. Eine Belieferung mit Agrarüberschüssen der EG ist nur im Fall von Mißernten oder Katastrophen hilfreich.

Die Europäischen Gemeinschaften haben einen bedenklichen Zusammenhang zwischen der Handelspolitik und der Politik der industriellen Kooperation hergestellt. Sie befürchten offenbar, daß die AKP-Staaten zunehmend „Billigprodukte“ oder „sensible“ Güter in die Gemeinschaften exportieren wollen. Deshalb befürwortet die Kommission nunmehr ein ausgefeiltes System gegenseitiger Konsultationen, um einen „Strukturwandel ohne abrupte und schmerzhaft Erschütterungen“ für die betroffenen EG-Branchen zu ermöglichen. Die Kommission knüpft damit an die ursprüngliche, von ihr bei der Aushandlung von Lomé I aber abgelehnte Forderung der AKP-Staaten an, daß Industrieprojekte oder ganze Industriebranchen aus den EG-Staaten in die AKP-Länder verlagert werden mögen.

Die AKP-Staaten werden dem Vorschlag der Kommission sicherlich zustimmen. Ob der eingebrachte Vorschlag der Kommission, die in ordnungspolitischen Fragen häufig mit verschiedenen Zungen spricht, das weltweite Problem des Strukturwandels lösen kann, muß bezweifelt werden. Er läuft letztlich auf eine neue Form der internationalen Investitionslenkung hinaus, die nach der Wirtschaftsverfassung der EWG nicht verbindlich sein darf und deshalb ständig unterlaufen werden könnte.

Ein Entgegenkommen der EG gegenüber den Wünschen der AKP-Staaten wäre jedoch bei der Einfuhrkontingentierung für sensible Produkte möglich. Denkbar wäre, daß den AKP-Staaten zu Lasten anderer Entwicklungsländer (Handelsablenkung) größere Einfuhrkontingente bei sensiblen Erzeugnissen zugemessen werden. Es müßte dann jedoch wirksam dem Mißbrauch vorgebeugt werden, daß sensible Erzeugnisse aus Drittländern, wie dies bisher vereinzelt geschehen ist (Textilwaren), auf dem Umweg über die AKP-Staaten in die Häfen der Gemeinschaft gelangen. Im übrigen kann die EG schon im Rahmen von Lomé I bei der Vergabe der finanziellen Mittel der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) die Strukturplanung der AKP-Staaten beeinflussen. Sie handelt jedoch widersprüchlich, wenn sich die EIB am Aufbau einer Textilfabrik in Tansania beteiligt, der Absatz der erzeugten Produkte in der Gemeinschaft jedoch verwehrt wird.

Tabelle 1
Das Volumen der Finanzhilfe im Abkommen von Lomé
(in Mill. ERE)

	AKP-Staaten	Überseeische Länder und Gebiete	Insgesamt
EEF: Insgesamt	3000	150	3150
davon: Zuschüsse ¹⁾	2100	65	2165
Sonderdarlehen	430	40	470
Risikokapital	95	5	100
STABEX	375	20 (+20 Reserve)	395
EIB: Insgesamt	390	10	400
Gesamthilfe ²⁾	3390	160	3550

¹⁾ Um die einzelnen Aufgaben finanziell abzusichern, wurden sog. „Schubladen“ gebildet: ein Höchstbetrag von 339 Mill. ERE (10 % der Gesamthilfe aus dem EEF und der EIB) wird für Vorhaben der regionalen Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten bereitgestellt; ein Höchstbetrag von 150 Mill. ERE (5 % der Gesamthilfe des EEF) wird den außerordentlichen Hilfen des 4. Europäischen Entwicklungsfonds zugeführt; eine erste Tranche von 20 Mill. ERE ist für die Finanzierung von Kleinstvorhaben für die Dauer von zwei Jahren vorgesehen; ein Höchstbetrag von 100 Mill. ERE ist für Zinsvergünstigungen von EIB-Darlehen (Bestimmungen des „Internen Finanzabkommens“) vorgesehen.

²⁾ Aufgestockt auf 3447,7 Mill. ERE als Folge des Beitritts neuer Mitglieder; Aufschlüsselung nicht zu ermitteln. EEF = Europäischer Entwicklungsfonds; EIB = Europäische Investitionsbank.

Finanzvolumen und Verwendung

Für Lomé I wurde inklusive der Mittel für STABEX ein Finanzvolumen von 3390 Mill. ERE (Europäische Rechnungseinheit) ausgehandelt, das als Folge des Beitritts von sieben neuen Mitgliedern auf 3447,7 Mill. ERE erhöht wurde. Zusammen mit den Mitteln für die überseeischen Gebiete ergibt sich ein Finanzvolumen von 3550 bzw. 3607,7 Mill. ERE, das überwiegend vom Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) verwaltet wird (Tab. 1).

Über geänderte Durchführungsbestimmungen des EEF und über eine angemessene Erhöhung des finanziellen Rahmens werden sich die Vertragspartner leicht einigen können. Schon bei den Übergängen vom Durchführungsabkommen im Vertrag von Rom zu den Abkommen von Jaunde und schließlich Lomé wurde das Finanzvolumen mindestens so aufgestockt, daß nicht nur der inflationsbedingte Wertverlust zum Zeitpunkt des neuen Vertragsabschlusses kompensiert wurde, sondern darüber hinaus auch die erwartete Inflation während der Laufzeit des neuen Abkommens angemessen berücksichtigt war.

Schwierigkeiten haben sich beim Verfahren der Mittelvergabe ergeben. Ende März 1978, nach mehr als der Hälfte der Laufzeit von Lomé I, waren insgesamt erst 38 % der gesamten Mittel vergeben ⁵⁾. Nach Darstellung der Kommission haben

⁵⁾ Vgl. hierzu The Courier, a. a. O., S. 31 ff.

überwiegend die AKP-Staaten den schleppenden Ablauf der Abwicklung zu vertreten: durch Hinausschiebung der Ratifizierung des Abkommens, den verzögerten Einbau ihrer Projekte in die nationalen Entwicklungspläne, zu späte Rücksendung der angeforderten Unterlagen über die zu fördernden Projekte etc. Die Kommission trifft jedoch insofern eine Mitschuld, als sie die Ausführungsbestimmungen auf Staaten mit hoch entwickelter Bürokratie zugeschnitten hat. Die Forderungen der AKP-Staaten nach Entbürokratisierung und Mitsprache bei der Verwaltung des EEF sind deshalb verständlich.

STABEX

Die Vorstellungen der Verhandlungspartner über die Weiterentwicklung von STABEX sind sehr konträr. Die EG-Staaten wollen eine Straffung von STABEX durch eine Verwendungskontrolle der Ausgleichszahlungen erreichen, während die AKP-Staaten den diskretionären Charakter und die revolvierenden Elemente abbauen sowie den Kreis der Güter und das Finanzvolumen vergrößern wollen.

Das Finanzvolumen von STABEX wurde in Lomé I auf 375 Mill. ERE plafoniert und entsprechend der Laufzeit des Abkommens in fünf jährliche Tranchen à 75 Mill. ERE aufgeteilt. Befürchtungen, die Mittel könnten nicht reichen, haben sich bisher nicht bestätigt, weil die Rohstoffpreise auf hohem Niveau verharrten. Für die beiden ersten Zuteilungszeiträume – 1976 und 1977 – waren deshalb nur Ausgleichszahlungen in der Gesamthöhe von 109,7 Mill. ERE erforderlich (Tab. 2). Diese verteil-

ten sich auf 19 Produkte und 22 AKP-Staaten. Die nicht ausgeschöpften Mittel wurden übertragen⁶⁾.

Für den Anspruch auf Ausgleichszahlungen ist es grundsätzlich ohne Bedeutung, ob „wirtschaftliche“ oder „inländische“ Ursachen zu dem Erlösrückgang geführt haben. Auch Erlösrückgänge aufgrund von Streiks und politischen Unruhen begründen einen Anspruch auf Ausgleichszahlungen⁷⁾. Die Aufschlüsselung der Ausgleichszahlungen nach den beiden Ursachenkomplexen zeigt, daß in starkem Maße „inländische Ursachen“, in erster Linie Katastrophen, zu Erlösminderungen beim Export geführt haben.

Die Ausgleichszahlungen sind im Prinzip zinslose Devisenkredite. Dieses revolvierende Element ist jedoch stark durchbrochen, und zwar zum einen durch die Berechnungsmodi für die Rückzahlung, vor allem jedoch durch die Freistellung der 27 am wenigsten entwickelten Länder von der Rückzahlungsverpflichtung. Über 60 % der Ausgleichszahlungen sind als nicht-rückzahlbare Transfers überwiesen worden. Bisher ist nur ein Rückzahlungsfall bekannt. Faktisch ist STABEX demnach weder ein Solidaritäts- noch ein revolvierender Fonds. Er wird überwiegend aus Mitteln des EG-Haushalts gespeist. Jede weitere Lockerung des Kreditcharakters und jede Ausdehnung der Ansprüche auf Ausgleichszahlungen vergrößert folglich die Einschuldpflicht der EG-Staaten.

Anfangs erfaßte STABEX 29 Haupt- und Nebenprodukte. Mittlerweile sind es 36. Die AKP-Staaten fordern nun zusätzlich die Aufnahme von mineralischen Rohstoffen. Bereits in den Verhandlungen zu Lomé I haben sich die EG-Staaten geweigert, über Eisenerz hinaus weitere mineralische Rohstoffe in STABEX einzubeziehen. Zwar ist das Interesse Sambias verständlich, Kupfer in die Liste der kompensationsfähigen Produkte aufnehmen zu lassen, doch die EG-Staaten wären gut beraten, auf ihrer bisherigen Position zu beharren. Anderenfalls könnte die allmähliche Ausweitung von STABEX zu einem Instrument der globalen Erlössstabilisierung kaum verhindert werden. Durch eine Ausweitung der Güterliste und eventuell sogar der Stabilisierungsziele würde die finanzielle Belastung durch STABEX erheblich steigen. Aufgrund der großen Preisschwankungen bei Kupfer und wegen der hohen Kupferproduktion in den AKP-Staaten hätte allein Kupfer, wäre es bereits auf der Güterliste, in den Anspruchsjahren 1976 und 1977 den größten Teil der Jahres-tranchen von 75 Mill. ERE absorbiert.

⁶⁾ Vgl. hierzu The Courier, a. a. O., S. 29.

⁷⁾ „Wirtschaftliche Ursachen“ sind Nachfrage- und Preisschwankungen, „inländische Ursachen“ Meltau, Dürre, Wirbelstürme, Frost, Produktionsunterbrechungen und politische Ursachen. Politische Unruhen werden für Benin und Uganda und Produktionsunterbrechungen für Sierra Leone als Verursacher der Erlösrückgänge für das Jahr 1977 genannt.

Tabelle 2
Ursachen, Art und Umfang
der Ausgleichszahlungen von STABEX

(in Mill. ERE und %)

	1975		1976		Gesamt	
	Umfang	%	Umfang	%	Umfang	%
I. Ursachen der Ausgleichszahlungen						
1. Wirtschaftliche Faktoren	49,267	67,7	7,478	20,6	56,745	52,0
2. „Inländische“ Faktoren	23,519	32,3	28,809	79,4	52,328	48,0
II. Typ des Transfers						
1. Schenkung	41,031	56,4	27,444	75,6	68,475	62,8
2. Kredit	31,755	43,4	8,843	24,4	40,598	37,2
III. Jahresrechnung						
1. Jahresquote	75,000	100,0	75,000	100,0	150,000	100,0
2. Ausgabe	72,786	97,1	36,287	48,4	109,073	72,7
3. Rest	2,214	2,9	38,713	51,6	40,927	27,3

Quelle: The Courier, Nr. 50, Juli/August 1978, S. 29.

Auf großen Widerstand der AKP-Staaten wird die Forderung der EG nach einer Verwendungskontrolle der Ausgleichszahlungen stoßen. Nach Lomé I müssen die Empfängerländer der Gemeinschaft jährlich nur mitteilen, wo sie die Mittel eingesetzt haben. Aus diesen Verwendungsberichten geht hervor, daß 12 Länder mit 30,7 % der gesamten Ausgleichszahlungen die Mittel ausschließlich in dem betroffenen Rohstoffsektor investiert haben. Die restlichen 69,3 % der getätigten Ausgleichszahlungen wurden für andere Zwecke verwendet, auch für Überweisungen in den allgemeinen Staatshaushalt. Die EG-Staaten beabsichtigen nun, mit einer Verwendungskontrolle die Diversifizierung der Güter- und Exportproduktion zu forcieren. Dieses Ziel ist zu begrüßen. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die EG-Staaten nun eine Regelung in Lomé II einführen wollen, gegen die sich die AKP-Staaten in den Verhandlungen um Lomé I energisch und erfolgreich gewehrt hatten.

Zwiespältige Ergebnisse

Die Ergebnisse von STABEX sind zwiespältig. Das globale Ergebnis ist aus der Sicht der EG-Länder zufriedenstellend, weil die Mittel ausreichten und weil es keine Konflikte gab. Ursache für diese Entwicklung war jedoch die „zufällig“ günstige Entwicklung der Rohstoffpreise. Viele der kritischen Einwände gegenüber STABEX bestätigen sich jedoch bereits jetzt: die zu weite Interpretation des Art. 19 Abs. 4b (Ablehnung von Ausgleichszahlungen, wenn der Erlösrückgang die Folge eigener handelspolitischer Eingriffe ist), die zu breite Auslegung der „inländischen“ Ursachen, die starke Erosion des Revolving-Elements von STABEX und die relativ starke Reininvestition der Ausgleichszahlungen in den betroffenen Rohstoffsektoren⁸⁾. Alle STABEX-Forderungen der AKP-Staaten für Lomé II würden diese Tendenzen verstärken und neue Belastungen hinzufügen.

Problematisches Zuckerabkommen

Beim Zuckerabkommen sind alle prognostizierten Schwierigkeiten eingetroffen. Die EG hatte sich verpflichtet, von 17 Ländern und Gebieten bis 1982 jährlich (Juli – Juni) 1,495 Mill. metr. Tonnen Rohzucker (1,3047 Mill. metr. Tonnen Weißzuckerwert) zu einem vereinbarten Mindestpreis abzunehmen. Diese Abnahmezusicherung umfaßt ca. 60 % der Zuckerausfuhren der erfaßten Länder und Gebiete.

⁸⁾ Auch derartige Investitionen können sehr zweckmäßig sein. Eine umfassende Beurteilung der Mittelverwendung im Rohstoffsektor erfordert eine genaue Analyse der Ursachen (bei Dürreschäden können Bewässerungsmaßnahmen sinnvoll sein) und eine Prognose über die längerfristige Marktentwicklung und Erlöschancen.

Der Mindestpreis liegt weit über den Weltmarktpreisen. Er wurde dennoch jährlich erhöht, selbst als für das Agrarjahr 1978/79 die Zuckerpreise in der EG faktisch gesenkt wurden⁹⁾. Die Abnahmegarantie gilt für ein Produkt, das die EG selbst mit wachsenden Überschüssen produziert. 1975/76 betrug die Überschüsse bei einer Gesamtproduktion von 9,6 Mill. t 1,6 Mill. t, 1976/77 waren es 1,9 Mill. t bei einer Gesamtproduktion von 10 Mill. t, und 1977/78 werden sie sich auf 2,9/3,0 Mill. t bei einer Gesamtproduktion von ca. 11 Mill. t belaufen. Darüber hinaus exportiert die EG in die AKP-Staaten ungefähr soviel bearbeiteten Zucker wie sie aus dieser Ländergruppe importiert. Dennoch ist sie gezwungen, den globalen Überschuß an Zucker zu lagern oder mit Hilfe von Exportsubventionen am Weltmarkt anzubieten. Diese Politik hat folgende Rückwirkungen:

Die finanzielle Belastung der Abnahmegarantie ist sehr groß. Ihr Umfang ergibt sich aus dem Importwert des AKP-Zuckers und aus den erforderlichen Ausfuhrsubventionen, um diese Menge wieder am Weltmarkt anzubieten;

die Rückschleusung auf den Weltmarkt senkt den Weltmarktpreis und damit die Erlöse der restlichen 40 % Zuckerausfuhren der bevorzugten AKP-Staaten und -Gebiete;

die Exportsubventionen haben in den USA zu Dumpingverfahren geführt;

die Rückschleusung erschwerte den Abschluß eines internationalen Zuckerabkommens.

Jede Ausweitung des Zuckerprotokolls mit den AKP-Staaten würde die Kosten und Probleme vergrößern.

Umstrittene Menschenrechtsklausel

Sehr umstritten dürfte bei den Verhandlungen um Lomé II die Einfügung einer Menschenrechtsklausel mit Sanktionsmöglichkeiten bei ersten Verletzungen sein, wie sie Großbritannien fordert. Die ersten Erkundigungen bei den AKP-Staaten zeigen, daß sie jenseits einer globalen Beteuerung von Prinzipien einer solchen Klausel sehr zurückhaltend gegenüberstehen. Diese Forderung wirft die grundsätzliche Frage auf, inwieweit der internationale Handel und die Entwicklungshilfe Instrumente zur Durchsetzung moralischer und ethischer Grundwerte sein können und sollen. Die ersten Versuche auf diesem Feld noch innerhalb von Lomé I gegenüber Uganda blieben erwartungsgemäß erfolglos oder wurden nicht befolgt¹⁰⁾.

⁹⁾ Vgl. hierzu The Courier, a. a. O., S. 23 f.

¹⁰⁾ Vgl. o. V.: An EEC aid package with a conscience, in: The Economist vom 10. Juni 1978, S. 68 f.; Kommission der EG, Sprechergruppe, Schriftliche Anfrage von Herrn Glinne, Brüssel, den 9. April 1976.