

Entwicklungspolitik

Isabelle Tannous

Zwei Jahre nachdem sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union erstmals mit dem „Europäischen Konsens über Entwicklung“ auf ein umfassendes Grundlagen- und Strategiepapier einigen konnten, ist die konzeptionelle Neuorientierung und vor allem Konkretisierung längst nicht abgeschlossen. Der Konsens über Entwicklung hält zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele eine bunte Palette von nachgeordneten Zielen, Programmen und Maßnahmen bereit, und auch mit der Vielfalt entwicklungspolitischer Zielsetzungen und Schwerpunkte der 27 Mitgliedstaaten ist die europäische Entwicklungszusammenarbeit nuancenreicher und politischer geworden. Das Arbeitsprogramm Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung soll für die notwendige Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik und anderen innen- und außenpolitischen Politikbereichen sorgen, während der unter deutscher Präsidentschaft verabschiedete Verhaltenskodex für bessere Arbeitsteilung auf die Komplementarität zwischen den Gebern abzielt.

Die deutsche Ratspräsidentschaft als Schwungrad für Entwicklung

Eingebettet in die internationalen Entwicklungsagenden hatte die deutsche Ratspräsidentschaft ein umfangreiches Reformprogramm „Europa – Partner für nachhaltige Entwicklung“ vorgelegt.¹ Sie war erstmals mit den beiden nachfolgenden Präsidentschaften Portugal und Slowenien eine 18-monatige Trio-Präsidentschaft eingegangen. Das Arbeitsprogramm der drei Präsidentschaften (Januar 2007 – Juni 2008) umfasst neben der kurzfristigen auch die mittel- und langfristige Planung.² Angesichts der Fülle der Herausforderungen hatte die deutsche EU-Präsidentschaft eine Reihe von Arbeitsschwerpunkten besonders hervorgehoben, die sie auch mit ihrer G-8-Doppelpräsidentschaft zu harmonisieren versuchte. Zu diesen zählten insbesondere

- die Umsetzung und Konkretisierung des „Europäischen Konsens für Entwicklung“;
- die Einlösung der Monterrey-Verpflichtungen zur Entwicklungsfinanzierung und Fortführung des ODA-Stufenplans;
- die Umsetzung der Harmonisierungsvereinbarungen der Pariser Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe;
- die Implementation und Anpassung des EU-Arbeitsprogramms zur Politikkohärenz;
- die Sicherstellung des Zeitplans der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen und ihrer entwicklungsförderlichen Ausrichtung;
- der Ausbau der EU-Afrika-Partnerschaft einschließlich des Schwerpunkts Energie.

1 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Europa – Partner für nachhaltige globale Entwicklung. Deutsche Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (Januar – Juni 2007), Bonn/Berlin 2007.

2 Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes: Strengthening the European Union's Role as a Global Partner for Development (Januar 2007 – Juni 2008), Ratsdokument 17079/06 vom 21. Dezember 2006.

Die deutsche EU-Präsidentschaft war mit einer Reihe von Follow-up-Prozessen konfrontiert. Im Bewusstsein als „Schwungrad“ für die europäische Entwicklungspolitik zu fungieren, ist es ihr gelungen eigene Akzente zu setzen. Erstmals hat seit Oktober 2005 wieder ein informelles Treffen der EU-Entwicklungsminister stattgefunden. Am 12./13. März 2007 lud die Bundesregierung auf den Petersberg bei Bonn. Die 50-Jahr-Feiern der Römischen Verträge zum Anlass nehmend, haben die Entwicklungsminister die Ziele, Werte und Grundsätze der europäischen Entwicklungspolitik in Erinnerung gerufen und im „Petersberger Kommuniqué zur europäischen Entwicklungspolitik“ bekräftigt.³ Das allgemein gehaltene Kommuniqué hebt zentrale Punkte des Konsens über Entwicklung hervor, zu dem sich alte wie neue Mitglieder gleichermaßen bekennen. Neben den inzwischen schon traditionellen Themen Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter, Eigenverantwortung und gute Regierungsführung werden im Kommuniqué Sicherheit, soziale Arbeitsbedingungen, Umwelt und Migration aufgegriffen sowie regionale Integration und Multilateralismus als Weg auch für andere postuliert.

Angesichts der Vielfalt entwicklungspolitischer Traditionen der Mitgliedstaaten war der am 20. Dezember 2005 unterzeichnete Konsens über Entwicklung keine Selbstverständlichkeit. Unbestritten bleibt, dass die europäische Entwicklungszusammenarbeit die Entwicklungspolitiken der 27 Mitgliedstaaten nur ergänzt, und dies lediglich in Bereichen, in denen durch gemeinsames Handeln ein europäischer „Mehrwert“ zu erzielen ist. Hierzu wurde auch im Reformvertrag keine Kursänderung vorgesehen. Zwar werden immerhin 20% der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) der Europäischen Union von der EU-Kommission verwaltet, dennoch variieren die Entwicklungspolitiken der Mitgliedstaaten weiterhin erheblich: von unterschiedlichen geographischen und politischen Schwerpunkten der traditionellen Gebern unter den EU-Staaten bis hin zu den neuen Mitgliedern, die den gemeinschaftlichen und politischen Acquis in diesem Bereich nach und nach übernehmen.⁴

Bessere Harmonisierung und Arbeitsteilung für mehr Wirksamkeit und Sichtbarkeit

Der deutschen Präsidentschaft war es entsprechend ein Anliegen, nicht nur das Arbeitsprogramm 2006-2007 für mehr Politikkohärenz⁵ voranzutreiben, sondern auch für eine bessere Arbeitsteilung unter den EU-Staaten zu sorgen. Die Europäische Union beteiligt sich aktiv an der weltweiten Debatte über eine stärkere Abstimmung unter den Gebern und hat sich der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe verpflichtet, die am 2. März 2005 von rund 100 Ländern und 25 Entwicklungsorganisationen unterzeichnet wurde. Die EU-Kommission hatte dazu ein Paket für die Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe vorgelegt und die Trio-Präsidentschaft ist mit dem klaren Auftrag angetreten, den Ratsbeschluss vom Oktober 2006 zu konkretisieren und folglich die nächsten Schritte für

3 BMZ: Petersberger Kommuniqué zur europäischen Entwicklungspolitik vom 13. März 2007.

4 Vgl. ausführlich Bucar, Maja/Eva Plibersek/Anja Mesic: Development policies of New Member States and their participation in European Union development co-operation, in: Maja Bucar u.a.: Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Case Studies, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 11/2007, Bonn 2007.

5 Rat der EU: Conclusions on Policy Coherence for Development: Work Programme 2006-2007, Ratsdokument 8387/06.

eine bessere Arbeitsteilung zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten auf den Weg zu bringen.⁶

Die Herausforderung ist bekannt. Die Anzahl der staatlichen und nicht-staatlichen Hilfsorganisationen ist hoch in einigen Entwicklungsländern, während andere zu „Hilfswaisenen“ werden. In Tansania sind beispielsweise rund 40 bi- und multilaterale Geber engagiert, davon 10 Mitgliedstaaten der EU und die EU-Kommission. Dass es sich nicht lediglich um eine Bündelung und Straffung der Hilfen handelt, wird angesichts der unterschiedlichen Lageeinschätzungen und Herangehensweisen deutlich. Die Geber variieren in einer Reihe von Feldern, u.a. bei der Höhe der bereitgestellten Mittel, den geographischen, thematischen und sektoralen Schwerpunktsetzungen sowie bei den als angemessen geltenden Maßnahmen.

Selbst wenn diese Unterschiede mitunter durchaus sinnvoll sein können, ist die Europäische Union angesichts der Überrepräsentanz in einigen Musterstaaten und unnötigem bürokratischen Aufwand bestrebt, ihre Hilfen zu bündeln und wirksamer auf die Bedürfnisse der Partnerländer auszurichten. Aufbauend auf den Vorschlägen der EU-Kommission⁷ und einer vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Auftrag gegebenen Studie,⁸ hat die deutsche Präsidentschaft Handlungsvorschläge unterbreitet und dem EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik den Weg bereitet.⁹ Dieser konnte im Mai 2007 im Rat vereinbart werden und enthält neben allgemeinen Grundsätzen eine Reihe von Leitprinzipien. Durch eine stärkere inhaltliche Schwerpunktsetzung und die Konzentration der einzelnen Geber auf ihre jeweiligen Schwerpunktländer und Arbeitsbereiche sollen das „Gießkannenprinzip“ unterbunden und die Maßnahmen koordiniert werden. Nicht jedes Land muss überall präsent sein, stattdessen sollen sich die Geber auf wenige Partnerländer konzentrieren und in diesen auf maximal drei Themenfelder, bei denen sie besondere Expertise aufweisen können. Im Falle Deutschlands sind dies beispielsweise die Bereiche berufliche Bildung, Wasserversorgung und erneuerbare Energien.

Ein intensiver Informationsaustausch soll für die verbesserte Planung und Koordination sorgen. Ob der freiwillige Verhaltenskodex so tatsächlich wie von der deutschen Präsidentschaft antizipiert zu einem „Meilenstein“ wird, bleibt angesichts der nur begrenzten Reichweite ähnlicher bestehender oder geplanter Kodizes, wie etwa zu Waffenexporten oder Hedgefonds, abzuwarten. Grundsätzlich erfährt das Thema der Komplementarität mit der Agenda zur besseren Arbeitsteilung eine Revitalisierung. Diese ist allerdings auch eng mit dem Ruf nach einer (Re-)Nationalisierung der Entwicklungszusammenarbeit verbunden und gibt die Skepsis gegenüber dem als technokratisch und personell unterbesetzt eingeschätzten Verwaltungsapparat in Brüssel wieder.

6 Schlussfolgerungen des Rats und der Mitgliedstaaten zum Thema „Komplementarität und Arbeitsteilung“: Orientierungsaussprache über die Wirksamkeit der Hilfe, Ratsdokument 14029/06.

7 Europäische Kommission schlägt Verhaltenskodex für eine bessere Arbeitsteilung zwischen den europäischen Gebern vor, IP/07/262 vom 28.02.2007.

8 Mürle, Holger: Towards a division of labour in European development co-operation: operational options, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 6/2007, Bonn 2007.

9 Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 15.05.2005 zum EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik, Ratsdokument 9558/07.

Mehr Politikkohärenz in den Bereichen Handel und Energie

Die letzten Jahre waren die Koordinierung und Komplementarität zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten, vor allem aber unter den Mitgliedstaaten weniger vordergründig präsent. Stattdessen wurde das Thema der Politikkohärenz großgeschrieben.¹⁰ Im Vorfeld des UN-Gipfels zur Überprüfung der Millenniums-Entwicklungsziele hatte die Kommission Prioritätsbereiche außerhalb der Entwicklungspolitik festgelegt, die den Querschnittscharakter der Entwicklungspolitik betonten. Diese Agenda und das Arbeitsprogramm für mehr Politikkohärenz 2006-2007 wurden auch unter deutscher Ratspräsidentschaft vorangetrieben. Die Bundesregierung widmete neben dem Thema Handel insbesondere den Bereichen Energie, Umwelt und Klima verstärkt Aufmerksamkeit. Dies illustrieren die offensivere entwicklungsfördernde Aufwertung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPAs) und die initiierte Energiepartnerschaft mit Afrika.

Aufgabe der deutschen Präsidentschaft war die Sicherstellung des Zeitplans der Fertigstellung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen bis Ende 2007 und ihrer entwicklungsförderlichen Ausrichtung. Nachdem die Entwicklungsverträglichkeit der WTO-konformen Abkommen wiederholt infrage gestellt wurde, werden diese nun als ein kombiniertes Instrument der Handels- und Entwicklungspolitik lanciert. Am 13. März 2007 fand unter deutscher Ratspräsidentschaft ein informeller EU-AKP-Dialog statt, bei dem die Entwicklungsförderlichkeit der WPAs diskutiert wurde. Die beiden EU-Kommissare für Entwicklung, Louis Michel, und Außenhandel, Peter Mandelson, waren unter den Teilnehmern, zu denen neben den Entwicklungsministern der 27 EU-Staaten auch Minister und Vertreter aus etwa 30 AKP-Staaten zählten. Die Teilnehmer zeigten sich mit den Ergebnissen des Gipfels zufrieden. So sollen die entwicklungspolitischen Zielsetzungen in den Abkommensbestimmungen enthalten sein und konkrete Mechanismen für eine wirksame Umsetzung der entwicklungspolitischen Komponenten der WPAs erarbeitet werden und ein Monitoring stattfinden. Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte den AKP-Vorschlag für die Einrichtung regionaler Fonds für die WPAs aufgegriffen und erklärte sich für diese einzusetzen, wobei möglichst auf regionale Finanzierungsmechanismen zurückgegriffen werden sollte. Im Mai 2007 verständigte sich der Rat auf die wesentlichen Elemente einer Handelshilfe-Strategie, die den sich aus den WPAs ergebenden Erfordernissen Rechnung tragen soll. Nach Abschluss der WPAs sollen den Entwicklungsländern bis 2010 jährlich 2 Mrd. statt wie bisher 1 Mrd. Euro für handelsbezogene Hilfe (Aid for Trade) zur Verfügung gestellt werden.

Die Handelsbeziehungen sind nur eine Komponente der europäischen Afrikapolitik.¹¹ Die britische Afrika-Kommission und die Regionalisierung der AKP-Gruppe haben den Kontinent zurück auf die europäischen Agenden gebracht. Mit der Afrika-Strategie und der Vorbereitung einer gemeinsamen Strategie zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU) wurde ein konzeptioneller Rahmen geschaffen. Im Zuge der Klimadebatte der deutschen EU- und G-8-Präsidentschaft nahm das Thema Energie und Entwicklung mehr Raum als bisher ein. Die Themen Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und der Umgang mit Energieressourcen waren Gegenstand der Beratungen des informellen März-Gipfels. Die dort angekündigte Energiepartnerschaft zwischen Europa und Afrika soll bis Ende des Jahres unter portugiesischer Präsidentschaft verabschiedet werden, für die die EU-Kommission einen entsprechenden Vorschlag vorlegte.

10 Vgl. den Beitrag zur Entwicklungspolitik des Jahrbuchs der Europäischen Integration 2006.

11 Vgl. den Beitrag zur Afrikapolitik von Siegmund Schmidt in diesem Band.

Der Nexus von Sicherheit und Entwicklung als künftige Herausforderung

Es bleibt rigiden Strukturen und traditionellen Gepflogenheiten geschuldet, dass der Wandel der traditionellen Entwicklungspolitik der EU noch nicht augenscheinlicher geworden ist. Neben der Regionalisierung und langfristigen Auflösung der AKP-Gruppe wird dieser besonders auch bei einem weiteren Thema deutlich: der konzeptionellen und institutionellen Zusammenführung von Entwicklung und Sicherheit. Frieden, Sicherheit und Stabilität in den Entwicklungsländern gelten heute als Voraussetzung für die Sicherheit in der Europäischen Union, aber auch als Voraussetzung für die Nachhaltigkeit entwicklungspolitischer Aktivitäten in den Partnerländern. Die wechselseitige Bedingtheit von Sicherheit und Entwicklung ist in den letzten Jahren nicht nur in einer Reihe von Einzelmaßnahmen deutlich geworden (etwa bei der Unterstützung der Afrikanischen Friedensfazilität oder bei Reformen des Sicherheitssektors), sondern hat auch Eingang in das konzeptionelle Fundament der Europäischen Union gefunden.¹²

Das Arbeitsprogramm des Präsidentschaftstrios widmet sich dem Komplex Sicherheit, fragile Staaten und Konfliktprävention zurückhaltend. Die Einbeziehung des Bereichs „Sicherheit“ in den Policy mix wird fortgesetzt durch Maßnahmen wie etwa der Aufnahme von Kriterien in das einheitliche Schema der Länder- und regionalen Strategiepapiere sowie ein „Programming Fiche“ der der GD Entwicklung angegliederten dienststellenübergreifenden Gruppe zur Qualitätsunterstützung (iQSG). Der Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt davon nicht ausgeklammert.¹³

Auch die Mitgliedstaaten sind ihrerseits aufgerufen Mittel bereitzustellen, um für mehr Kohärenz von Entwicklung und Sicherheit zu sorgen.¹⁴ Diese gewichten das Verhältnis von Entwicklungspolitik und Außen- und Sicherheitspolitik unterschiedlich, und das krisenpräventive Engagement im Rahmen der nationalen Entwicklungszusammenarbeit variiert erheblich. Selbst die Pionierstaaten ressortübergreifender Ansätze Großbritannien, Schweden, die Niederlande und Deutschland haben recht unterschiedliche Herangehensweisen, während sich in einigen Mitgliedstaaten keine Hinweise auf eine Krisensensibilisierung der Entwicklungszusammenarbeit finden lassen und andere eine Ausrichtung ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten unter dem Aspekt Sicherheit bisher sogar dezidiert ablehnen.¹⁵ Es bleibt abzuwarten, ob die von der EU unternommenen Schritte in Richtung integrierter Sicherheit – sofern sie denn über die deklaratorische Ebene hinausreichen¹⁶ – erneut zu einem Aufruhr unter den in diesem Bereich in Brüssel tätigen Nichtregierungsorganisationen führen werden oder ob der unter der Formel „Keine Sicherheit ohne Entwicklung, keine Entwicklung ohne Sicherheit“ erzielte Konsens bis auf weiteres trägt.

12 Ausführlich Tannous, Isabelle: Schnittstellen von Entwicklung und Sicherheit der Europäischen Union – Strategien und Mechanismen für mehr Politikkohärenz, Bonn International Center for Conversion (BICC), März 2007.

13 Vgl. Ehrhart, Hans-Georg: Sicherheit + Entwicklung = Frieden? Zur Rolle der Entwicklungspolitik in der zivilen ESVP, Bonn International Center for Conversion (BICC), März 2007.

14 Vgl. dazu Council Conclusions on Security and Development: 2831st External Relations Council meeting Brussels, 19.-20. November 2007.

15 Warnicke, Andrea: „Early warning – early action“. Entwicklungspolitische Instrumente zur frühzeitigen Eindämmung von Gewaltkonflikten (Länderstudien), Bonn International Center for Conversion (BICC), Dezember 2006.

16 Youngs, Richard: Fusing Security and Development: Just another Euro-platitude?, CEPS Working Document No. 277/October 2007.

Weiterführende Literatur

- Bucar, Maja/Eva Plibersek/Anja Mesic: Development policies of New Member States and their participation in European Union development co-operation, in: Maja Bucar u.a.: Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Case Studies, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper No. 11/2007, Bonn 2007.
- Dialer, Doris: Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt. Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens, Frankfurt am Main 2007.
- Europäische Kommission: Annual Report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2005, Brüssel 2006.
- Mürle, Holger: Towards a division of labour in European development co-operation: operational options, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 6/2007, Bonn 2007.
- Warnicke, Andrea: „Early warning – early action“. Entwicklungspolitische Instrumente zur frühzeitigen Eindämmung von Gewaltkonflikten (Länderstudien), Bonn International Center for Conversion (BICC), Dezember 2006, www.bicc.de/publications/concept_papers/early_warning_early_action/laenderstudien.php.
- Tannous, Isabelle: Schnittstellen von Entwicklung und Sicherheit der Europäischen Union – Strategien und Mechanismen für mehr Politikkohärenz, Bonn International Center for Conversion (BICC), März 2007, www.ifsh.de/pdf/aktuelles/ESDP_Schnittstellen_tannous.pdf.
- Youngs, Richard: Fusing Security and Development: Just another Euro-platitude?, CEPS Working Document No. 277/October 2007.