

Entwicklungspolitik

ISABELLE TANNOUS

Die Außenhilfe der Europäischen Union (EU) löst sich weiter von der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten. Das neu eingerichtete Europäische Amt für Zusammenarbeit EuropeAid ist seit Beginn des Jahres 2001 für die Abwicklung der gesamten Außenhilfe – und damit auch für andere Weltregionen – zuständig. Im September 2002 wurden die im Cotonou-Abkommen anvisierten Verhandlungen mit den AKP-Staaten zur Errichtung von wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen aufgenommen, bis 2008 sollen diese WTO-konformen Abkommen an die Stelle der Lomé-Gruppe treten. Die Europäische Union fühlt sich den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC), ein beachtlicher Teil der AKP-Staaten fällt in die Gruppe der LDC, weiterhin besonders verantwortlich.

Die schleppende Ratifizierung des Cotonou-Abkommens in den Parlamenten der EU-Staaten und den AKP-Staaten führte immer wieder zu Ermahnungen der Kommission. Ende Mai 2002 hatten erst sieben der 15 EU-Staaten die Ratifizierungsurkunden hinterlegt, in der AKP-Gruppe waren es 54 Staaten.¹ Die Schwerpunkte des Abkommens von Cotonou, ein Großteil der Vereinbarungen ist bereits vorfristig in Kraft, gaben die Agenda der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union des vergangenen Jahres vor: die wirtschaftliche Neuausrichtung, die Bekämpfung der Armut und der Ausbau der politischen Dimension.

Wirtschaftliche Neuausrichtung

Die vierte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im November 2001 rückte die Entwicklung in den Mittelpunkt der Verhandlungen. Der AKP-Gruppe, die sowohl LDC und Nicht-LDC einschließt, ist es in Doha/Katar gelungen, in neuer Geschlossenheit aufzutreten. Die WTO-Vereinbarungen wurden von den AKP-Staaten als insgesamt erfolgreich bewertet.² Die Ausnahmeregelungen der EU für die den AKP-Staaten gewährten Handelspräferenzen konnten bis 2007 gesichert werden, für die darauf folgenden wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen sind ohnehin Freihandelszonen vorgesehen. Mit der Entwicklungsagenda von Doha wurden zumindest die Weichen für weitere Verhandlungsrunden gestellt, in denen die Industriestaaten ihre vagen Verpflichtungen – wie den Abbau von Agrarsubventionen und Restriktionen im Textilbereich – zugunsten der Entwicklungsländer in konkrete Abkommen umsetzen müssen.

Der Europäischen Union ist es in Doha nicht gelungen, die anderen Geberstaaten zu bewegen, dem Beispiel ihrer Initiative „Everything but Arms“ zu folgen. Bereits

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

im Mai 2001 hatte die Gemeinschaft auf der unter EU-Schirmherrschaft in Brüssel stattfindenden dritten Konferenz der Vereinten Nationen über die LDC an die Vereinigten Staaten, Kanada und Japan appelliert, ihre Märkte ebenfalls für einen zoll- und quotenfreien Zugang für Produkte aus den LDC zu öffnen. Aber auch innerhalb der EU blieben die Bedenken gegenüber der Initiative bestehen. Aufgrund einer starken Agrarlobby und der restriktiven Haltung einiger südeuropäischer Mitgliedstaaten werden die Übergangsfristen für sensible Produkte bis 2007 für Reis und Zucker und 2009 für Bananen aufrechterhalten. Selbst wenn der Nutzen der Alles außer Waffen-Initiative umstritten bleibt, wäre es zumindest ein symbolisches Zeichen, wenn alle OECD-Staaten sich dem Beispiel der EU anschließen würden. Das auf der WTO-Runde von Singapur 1997 angekündigte Ziel, die am wenigsten entwickelten Länder zu deren Nutzen in die Weltwirtschaft einzuliefern, würde damit an Glaubwürdigkeit gewinnen.

Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung

Mit Blick auf den UN-Gipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg Ende August 2002 konnte das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit, die Armutsbekämpfung, konzeptionell schärfer gefasst werden. Während der Vorbereitungsphase des Gipfels haben die EU-Staaten ihre Positionen aufeinander abgestimmt und ein EU-Mandat für den Gipfel erarbeitet, wie es schließlich vom Europäischen Rat in Sevilla im Juni 2002 gebilligt wurde.³ Von den fünf, von UN-Generalsekretär Annan benannten Themen – Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und biologische Vielfalt – sprachen die Staats- und Regierungschef insbesondere dem Bereich der Trinkwasserversorgung, der Energie, einschließlich der erneuerbaren Energiequellen, und der Gesundheit ihre Unterstützung aus. Mit kursändernden Schritten in der Subventionspolitik der EU, die die Ankündigungen von Doha auf den Weg bringen würden, ist in Johannesburg jedoch nicht zu rechnen.

Während sich die EU zu diesen großen Schritten nicht durchringen konnte, setzte sie ihre Politik der zögerlichen Schritte fort, indem sie beispielsweise die Wasserbewirtschaftung in den Entwicklungsländern als Priorität ihrer Entwicklungszusammenarbeit ausweist⁴ und die Umweltdimension als Querschnittsaufgabe in allen ihren Entwicklungsprogrammen berücksichtigt. Im Allgemeinen Präferenzsystem wurde erstmals das Prinzip der Mittelbindung durch die Aufnahme von Umweltstandards ausgeweitet. Vorgesehen sind zusätzliche Zollerleichterungen für Produkte, die unter Einhaltung der Normen der Internationalen Tropenholzorganisation (ITTO) produziert wurden.

Auf europäischer Ebene wurde der Versuch initiiert, Formen der Krisenprävention stärker mit der Humanitären Hilfe und der Entwicklungspolitik zu verknüpfen;⁵ insgesamt wird Entwicklungspolitik aber nur marginal als Teil der Sicherheitspolitik wahrgenommen. Dies mag ein Grund sein, weshalb die OECD-Staaten weiterhin ihre öffentlichen Entwicklungshilfemittel nicht wesentlich erhöhen. Im Juni 2001 kündigten die EU-Staaten noch unter schwedischer Ratspräsidentschaft an, bei der internationalen Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung im März

2002 in Monterrey/Mexiko ihre Mittel zu überprüfen und einen Zeitplan ins Auge zu fassen, wie das von den Vereinten Nationen vorgegebene Ziel, 0,7% des Brutto-sozialprodukts für Entwicklungshilfe auszuweisen, umsetzbar sei.⁶ In den Nachwehen der Terroranschläge vom 11. September verpflichteten sich die EU-Länder im Monterrey-Konsens, ihren BSP-Anteil an öffentlicher Entwicklungshilfe von heute durchschnittlich 0,33% bis zum Jahr 2006 auf 0,39% zu erhöhen.

Ausbau der politischen Dimension

Die Politisierung der Entwicklungszusammenarbeit setzte sich im Berichtszeitraum weiter fort. Die Menschenrechts- und Demokratieförderung, seit Beginn der neunziger Jahre ein zentraler Bestandteil der Außenbeziehungen, insbesondere der europäischen Afrikapolitik,⁷ ist Teil des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung. Während die Achtung der Menschenrechte, die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu den wesentlichen Bestandteilen des Abkommens von Cotonou zählen, konnte *good governance* aufgrund von Einwänden auf Seiten der AKP-Staaten nur als fundamentales Element aufgenommen werden – und zählt daher nicht zum Wirkungsbereich der Menschenrechts- und Demokratieklausele.

Der EU gelang es, stärkere Akzente bei der verantwortungsvollen Staatsführung zu setzen, u.a. nahm der Entwicklungsrat im Mai 2002 Schlussfolgerungen zu Demokratie und verantwortungsvoller Staatsführung an.⁸ In Monterrey, wie auch in der im Oktober 2001 ins Leben gerufenen Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD), haben sich die Entwicklungsländer weit reichend zu diesen Prinzipien bekannt. Die Geberländer werden dies zum Anlass nehmen, ihre Entwicklungshilfe von der Umsetzung auch dieser Prinzipien abhängig zu machen.

Die Praxis, bei schweren Menschenrechtsverletzungen ein Konsultationsverfahren einzuleiten, das das Aussetzen finanzieller Zusagen und den Abbruch der Beziehungen nach sich ziehen kann, wird von der Europäischen Union öfter angewendet, als gemeinhin wahrgenommen. Neben Maßnahmen aus dem GASP-Instrumentarium leitete die EU Konsultationen nach Art. 96 des Cotonou-Abkommens mit Simbabwe⁹ und Liberia¹⁰ ein und entschloss sich daraufhin, so die Formulierung der Vertragsklausel, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Im Falle Haitis¹¹ beschloss sie die Fortführung der Aussetzung der finanziellen Unterstützung. Durch die Beteiligung der paritätisch besetzten AKP-EU-Parlamentarierversammlung sollte der politische Dialog aufgewertet werden; im Falle Haitis sprach sich die Versammlung gegen den EU-Beschluss aus, im Falle Simbawbes vermieden die Delegierten eine Stellungnahme zu den eingeleiteten Sanktionen.

Zusammenfassung

Den in den letzten Jahren auf den Weg gebrachten Kurs der Neujustierung der Entwicklungszusammenarbeit verfolgte die EU konsequent weiter. Das europäische Amt für Zusammenarbeit EuropeAid etablierte sich im ersten Jahr seines Bestehens und leitete weitere interne Reformen ein. Die Dezentralisierung der Verwaltung der Unterstützungsleistungen und die Dienststellen vor Ort stärker in

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

die Verantwortung einzubeziehen, wurde vorangetrieben und soll 2003 abgeschlossen werden. Die Europäische Union setzte auch weiterhin die, vor allem in der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte verankerte Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und die Stärkung der Zivilgesellschaft fort.¹² Bei den Länderstrategiepapieren, die der besseren Feinabstimmung dienen sollen, wurden Fortschritte erzielt.¹³ Die vielfach erhobene Forderung nach einer kohärenteren Berücksichtigung der Entwicklungspolitik in der Agrar- und der Handelspolitik, genauso wie in der Außen- und Sicherheitspolitik, bleibt hingegen weiterhin meist ein Platzhalter für unüberbrückbare Interessengegensätze.

Anmerkungen

1. Vgl. ausführlich <http://ue.eu.int/Accords/default.asp?lang=en>
2. So der Generalsekretär der AKP-Gruppe Jean-Robert Goulangana anlässlich einer Pressekonferenz zum Doha-Abkommen, vgl. Agence Europe v. 23.11.2002.
3. Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Sevilla vom 21./22. Juni 2002.
4. Mitteilung der Kommission über die Wasserbewirtschaftung in der Politik von Entwicklungsländern und Prioritäten für die Entwicklungszusammenarbeit der EU, KOM (2002) 132.
5. Mitteilung der Kommission über die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung – Eine Bewertung, KOM (2001) 153.
6. Unter den EU-Staaten haben nur Schweden, Dänemark, die Niederlande und 2001 erstmals auch Luxemburg das 0,7%-Ziel erreicht oder sogar überschritten, im Mittelfeld liegen Belgien, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Irland, die Schlusslichter bilden Italien mit 0,13 und Griechenland mit 0,20%.
7. Vgl. den Beitrag zur Afrikapolitik von Siegmund Schmidt in diesem Band.
8. Vgl. die Zusammenstellung für die Presse des Rates „Entwicklung“ vom 30. Mai 2002, 8958/02 (Presse 147), S. 18.
9. Beschluss des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einstellung der Konsultationen mit Simbabwe nach Artikel 96 des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens, in: Abl. L 50 vom 21.2.2002.
10. Beschluss des Rates vom 25. März 2002 über den Abschluss des Konsultationsverfahrens nach den Artikeln 96 und 97 des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens mit Liberia, in: Abl. L 96 vom 13.4.2002.
11. Beschluss des Rates vom 21. Januar 2002 zur Änderung des Beschlusses 2001/131/EG über den Abschluss des Konsultationsverfahrens mit Haiti im Rahmen des Artikels 96 des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens, in: Abl. L 47 vom 19.2.2002.
12. Vgl. umfassend Commission Staff Working Document: European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Document 2002-2004, abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm
13. Die Kommission hat die bisher erarbeiteten Länderstrategiepapiere zusammengestellt: http://www.europa.eu.int/comm/development/strat_papers/index_fr.htm

Weiterführende Literatur

- Hilpold, Peter: EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance, in: *European Foreign Affairs Review*, 7/2002, S. 53-72.
- Hofmann, Michael/Drescher, Rolf: Ein Scheck auf die Zukunft. Anmerkungen zur „Doha-Entwicklungsagenda“ der 4. WTO-Ministerkonferenz, in: *epd-Entwicklungspolitik*, 1/2002, S. 24-30.
- Schilder, Klaus: Alles außer Waffen, Zucker, Bananen und Reis?, in *NORD-SÜD aktuell*, 2/2001, S. 344-348.
- Schmidt, Siegmund: Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B-19-20/2002, S. 29-38.
- Youngs, Richard: European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On, in: *European Foreign Affairs Review*, 6/2001, S. 355-373.