

Entwicklungspolitik

ISABELLE TANNOUS

Die Europäische Union definiert ihre Entwicklungspolitik mehr und mehr als Beitrag zur weltweiten Armutsbekämpfung und hat ihre Verpflichtung zu den Millenniums-Entwicklungszielen wiederholt bekräftigt. Nach den großen Gipfeln in Doha zur Welthandelsrunde (November 2001), in Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung (März 2002) und in Johannesburg zur nachhaltigen Entwicklung (September 2002) waren die letzten Monate durch eine Reihe von Follow-up-Prozessen gekennzeichnet. Trotz weiterer Managementreformen der Kommission¹ – beispielsweise die Verbesserung der Programmgestaltung, der Zusammenfassung des Projektzyklus unter einem Dach und der Stärkung von Delegationen vor Ort – wurden mehrfach Befürchtungen geäußert, die Entwicklungspolitik der Union würde zunehmend marginalisiert und es zeichne sich die Tendenz ab, die Entwicklungshilfe mehr und mehr als Anhängsel außen- und sicherheitspolitischer Interessen zu betrachten. Diese Bedenken wurden verstärkt durch die geringe Aufmerksamkeit, die der Entwicklungspolitik in der Arbeit des Konvents über die Zukunft der EU oder bei der Evaluierung der Folgen des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten für die EU-Entwicklungspolitik eingeräumt wurde.

Voranschreitende Regionalisierung der Zusammenarbeit

Die Europäische Union betonte wiederholt ihre besondere Verantwortung für die armen und ärmsten Länder. Ein Großteil der Mittel, die in der Außenhilfe zusammengefasst werden, gelten allerdings der Finanzierung von Investitionen in den die EU angrenzenden Regionen in Osteuropa und im Mittelmeerraum und daher Regionen, die per se nicht der Entwicklungshilfe im Sinne der Armutsbekämpfung zugerechnet werden. Ihre Verantwortung gegenüber den armen und ärmsten Ländern nimmt die Europäische Union vor allem in der Zusammenarbeit mit den Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) wahr.

Die Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten wurden mit dem Abkommen von Cotonou, dem Lomé-Nachfolgeabkommen, auf eine neue Grundlage gestellt. Mit der Hinterlegung der letzten Ratifizierungsurkunde seitens der EU-Staaten Anfang 2003 konnte das knapp drei Jahre zuvor unterzeichnete Abkommen von Cotonou am 1. April 2003 nun auch formell in Kraft treten.² Der umfassende Wandel der AKP-EU-Beziehungen wurde bis dahin durch die faktische Umsetzung des Abkommens in weiten Teilen bereits eingeleitet und durch die Aufnahme der Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership

Agreements/EPA) im September 2002 planmäßig fortgesetzt. Bis zum Jahr 2008 sollen diese regionalen Handelsabkommen abgeschlossen werden, mit dem Ziel, den Bedürfnissen einzelner Regionen und Staaten innerhalb des AKP-Verbundes besser Rücksicht tragen zu können. Der Beginn der EPA-Verhandlungen gestaltete sich hingegen zögerlich. Diese wurden zwar formell eröffnet, die tatsächlichen Verhandlungen wurden jedoch verschoben und eine längere Verhandlungsdauer vorgesehen. Den AKP-Staaten soll so eine längere Vorbereitungszeit eingeräumt werden. Das Europäische Parlament bedauerte in einer Entschließung zu den EPA, dass die Kommission bisher keine Bewertung der Auswirkungen der Freihandelszonen auf die soziale, wirtschaftliche und ökologische Situation der AKP-Länder vorgenommen hat und forderte neben einer Klärung der mit der Liberalisierung verbundenen Kosten und deren Finanzierung u.a. eine Analyse der möglichen Auswirkungen der Reform der Agrarpolitik auf die Volkswirtschaften der AKP-Länder.³

Reformen für mehr Kohärenz?

Die Entwicklungsdebatte wurde auch auf europäischer Ebene im Hinblick auf einen ergebnisorientierten Einsatz der Mittel und auf eine bessere Effizienzkontrolle geführt.⁴ Bilanzierung bisheriger Aktivitäten und Kürzungen von Haushaltsmitteln erklären den höheren Stellenwert, der der politischen Dimension der Hilfe beigemessen wird, und stärken die Notwendigkeit eines kohärenteren Vorgehens auf Geberseite. Schon seit der Pearson-Kommission in den siebziger Jahre gehört die Forderung nach mehr Kohärenz zu einem Schlagwort europäischer Entwicklungspolitik, das in Maastricht revitalisiert und zum terminologischen Dreiklang der so genannten 3 K's – Koordinierung, Komplementarität, Kohärenz – ausgebaut wurde. Die Europäische Kommission zeigte sich systematischer bemüht, entwicklungspolitischen Anliegen durch institutionelle Mechanismen zu mehr Politikkohärenz zu verhelfen und hebt einige Anstrengungen zur Demonstration dieses Anliegens hervor, vor allem im Bereich Handel und Entwicklung.⁵

Während eine neue Gesamtstrategie und Umstrukturierung der Prodi-Kommission 1999 noch begrüßt wurde, so lässt der Vorschussbonus, der der Neustrukturierung zunächst eingeräumt wurde, unter den beteiligten Akteuren nach. Der Entwicklungsausschuss der OECD attestierte den Anstrengungen eine durchweg erfolgreiche Richtung, hob insbesondere die Everything but Arms-Initiative positiv hervor, unterließ es jedoch nicht, gerade auf die Versäumnisse bei den Reformen der Agrar- und Fischereipolitik hinzuweisen.⁶ Nicht nur die Kommissionsmitteilung zur Partizipation nichtstaatlicher Akteure an der europäischen Entwicklungspolitik⁷ vom November 2002 wurde von europäischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sehr verhalten aufgenommen, da die Kommission entgegen ihrer Zielsetzung zivilgesellschaftliche Organisationen aus Nord und Süd nur mangelnd konsultierte. Auch die Skepsis der NGOs gegenüber der Etablierung von EuropeAid Anfang 2001 ist bisher nicht gewichen. Weitaus positiver fällt hingegen die Bewertung der von der Europäischen Kommission erarbeiteten Länderstrategie-

berichte aus, die zur besseren Abstimmung der Geber dienen sollen. Erhebliche Bedenken wurden gegen den Gipfelbeschluss von Sevilla vom Juni 2002 geäußert, den bislang eigenständigen Rat der Entwicklungsminister in die neu geschaffene Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ zu integrieren.

Konvent und Erweiterung

Entwicklungspolitische Anliegen wurden in der Arbeit des Konvents auf die hinteren Ränge verbannt. Der Mangel einer Arbeitsgruppe „Entwicklungszusammenarbeit“ sollte durch eine Aufnahme dieser Themen auf die Agenden der anderen Arbeitsgruppen, vorrangig der Arbeitsgruppe „Außenpolitisches Handeln“, kompensiert werden. Diese Gruppe empfahl in ihrem Abschlussbericht eine Vereinfachung und Verbesserung der administrativen Regelungen und Rechtssetzungsakte zur Verwaltung der Entwicklungsprogramme der EU, unterstützte die Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushaltsplan der EU und forderte eine bessere Ausrichtung der EG-Entwicklungsprogramme auf die Armutsbekämpfung. Entwicklungshilfe solle als ein Element der Gesamtstrategie der Union gegenüber Drittländern angesehen werden, entsprechend schloss sich auch hier die nimmermüde Forderung an, „dass für Kohärenz zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und anderen Aspekten des außenpolitischen Handelns der EU sowie den externen Aspekten der internen Politikbereiche zu sorgen ist“.⁸ Befürchtet werden kann eine weitere Schwächung des in der Kommission zuständigen Mitglieds für Entwicklung durch die Schaffung eines europäischen Außenministers.

Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union wird nicht ohne Auswirkungen auf die europäische Entwicklungspolitik bleiben, wie bereits frühere Erweiterungsrounden zeigten. Die Entwicklungspolitik der EU zählt zum gemeinsamen Besitzstand und muss daher von den Beitrittskandidaten langfristig übernommen werden. Gleichzeitig werden diese Staaten ihrerseits an der künftigen Politikausrichtung mitwirken und neue Akzente setzen. Aufgrund ehemals kolonialer Traditionen ist die EU-Entwicklungspolitik besonders auf die AKP-Staaten und auf den Mittelmeerraum hin ausgerichtet. Die neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten hingegen konzentrieren ihre Hilfen auf andere postkommunistische Länder, vor allem durch die Zusammenarbeit mit Südosteuropa, dem Kaukasus und Zentralasien. Auch zeigt die regionale Verteilung gelegentlich noch Spuren der kommunistischen Vergangenheit, etwa in Form der Hilfen für Angola, Vietnam und Jemen.⁹ Mit den Staaten Mittel- und Osteuropas treten Länder bei, die zwar Mitglieder der OECD sind und daher zu den Geberländern zählen, faktisch aber auf der Empfängerseite stehen und deren Pro-Kopf-Einkommen unter Umständen kaum von dem einiger Entwicklungs- und Schwellenländer abweicht. Problematisch dürfte dies werden, wenn die Beitrittskandidaten Schwellenländern, in denen das Pro-Kopf-Einkommen über dem eigenen liegt, im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems Handelspräferenzen einräumen müssen. Zu erwarten wird sein, dass die Entwicklungspolitik, zumindest in der Theorie, noch stärker auf Zuwendungen für die armen und ärmsten Länder ausgerichtet wird sowie eine weitere Hinwen-

dung auf den Raum der ehemaligen Sowjetunion erfahren dürfte. Langfristig werden sich die neuen Mitgliedstaaten verpflichten müssen, ihren BSP-Anteil an öffentlicher Entwicklungshilfe (Official Development Aid/ODA) dem der Altmitglieder anzupassen. Der für Entwicklung zuständige Kommissar Nielson erklärte, dass die EU von den Beitrittskandidaten vorerst keinen voll proportionalen Beitrag zur Erreichung des erklärten 0,39-Prozent-Ziels erwarte, jedoch von einer Beteiligung ausgehe.¹⁰ Derzeit liegt die ODA-Quote der Beitrittsländer im Schnitt bei 0,03 Prozent und damit um ein Zehnfaches niedriger als im EU-15-Durchschnitt.¹¹

Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich aus der konzeptionellen Krise der frühen neunziger Jahre nicht befreien können. Der Stellenwert, der der Entwicklungspolitik in der Arbeit des Konvents zur Zukunft der EU eingeräumt wurde, lässt vermuten, dass von der nächsten Regierungskonferenz kein Signal zur Umkehrung der Trends der letzten Jahre zu erwarten sein wird.

Anmerkungen

- 1 Siehe Jahresbericht 2001 über die Entwicklungspolitik der EG und die Umsetzung der Außenhilfe vom 12.9.2002, KOM(2002) 490.
- 2 Belgien hinterlegte seine Ratifizierungsurkunde als letztes Mitgliedsland am 17.1.2003. Ein Überblick zu den Ratifizierungsurkunden der AKP- und der EU-Staaten ist abrufbar über das AKP-Sekretariat unter <http://www.acp-sec.org/gb/cotonou/ratifice.html>
- 3 Vgl. Bulletin der EU 9-2002, Punkt 1.6.84.
- 4 Siehe OECD, The DAC Journal Development Co-operation Report 2002, March 2003.
- 5 Mitteilung der Kommission: Handel und Entwicklung: Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Nutzung der Vorteile des Handels, KOM(2002) 513; dies.: Making trade work for development: from theory to practice, 2003.
- 6 Vgl. OECD, Development Assistance Committee: Development Co-operation Review of The European Community, 2002 (<http://www.oecd.org/pdf/M00034000/M00034672.pdf>).
- 7 Mitteilung der Kommission: Partizipation nichtstaatlicher Akteure an der Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaften, KOM (2002) 598.
- 8 Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“ für die Mitglieder des Konvents vom 16.12.2002 (CONV 459/02) (<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00459d2.pdf>).
- 9 Vgl. hier und im Folgenden Dauderstädt, a.a.O.
- 10 <http://www.bmz.de>
- 11 Vgl. die Tabelle zu den Aufwendungen der Beitrittsländer für Entwicklungszusammenarbeit in Dauderstädt, a.a.O., S. 7.

Weiterführende Literatur

- Arts, Karin: ACP-EU Relations in a New Era: The Cotonou Agreement, in: *Common Market Law Review*, 40/2003, S. 95-116.
- Dauderstädt, Michael (Hrsg.): *EU-Osterweiterung und Entwicklungspolitik: die „neuen“ Geberländer Polen, Tschechien, Ungarn* (Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 2002 (<http://library.fes.de/fulltext/id/01427toc.htm>).
- Heinz, Wolfgang S.: Die Förderung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union, in: *epd Dokumentation* Nr. 41/2002.
- Carlos Santiso: Reforming European Foreign Aid: Development Cooperation as an Element of Foreign Policy, in: *European Foreign Affairs Review*, 7/2002, S. 401-422.
- VENRO (Hrsg.): *Globale Armut – Europas Verantwortung. Ein Vorschlag zur Reform der EU-Entwicklungsarbeit*, August 2002.
- Wolf, Susanna: *EU Aid and ACP Investments*, HWWA Discussion Paper No. 192, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg 2002.