

# Entwicklungspolitik

Isabelle Tannous

„Europe Cares.“ Unter diesem Titel soll eine von der Europäischen Kommission initiierte Informationskampagne für ein breiteres Medienecho der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sorgen – 88% der EU-Bürger haben angegeben die UN-Millenniumsziele nicht zu kennen.<sup>1</sup> An die Spitze der internationalen Agenden brachten das Thema jedoch die zahlreichen hochrangigen internationalen Foren und öffentlichen Veranstaltungen wie der UN-Millenniumsgipfel, die britische Afrikakommission, das G-8-Treffen in Gleneagles mit dem Schuldenerlass für 18 der ärmsten Länder oder auch die weltweiten „Live 8“-Konzerte.

Die Europäische Union hat in der multilateralen Debatte als Wortführerin agiert und ihren Mitgliedern als Koordinationsstelle gedient. Die europäische Entwicklungszusammenarbeit konnte sich von dem Vertrauensverlust der Santer-Affäre weiter erholen und hat mit dem „Konsens über Entwicklung“ ihren im Jahr 2000 initiierten Reformen nun auch einen umfassenden konzeptionellen Rahmen verliehen. Der eingeschlagene Weg wurde durch die Initiativen für mehr Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, die Auflösung der AKP-Gruppe durch Regionalisierung sowie weitere Managementreformen fortgesetzt.

## Der europäische Konsens über Entwicklung

Erstmals hat die Europäische Union mit dem am 20. Dezember 2005 feierlich unterzeichneten „Konsens über Entwicklung“ ein Rahmendokument für die europäische Entwicklungszusammenarbeit erarbeitet, in dem die gemeinsamen Ziele, Werte und Grundsätze darlegt werden.<sup>2</sup> Anders als noch bei der Erklärung vom November 2000 wurde die Öffentlichkeit und das Europäische Parlament in den Entstehungsprozess einbezogen.<sup>3</sup>

In Teil I der Grundsatzerklärung wird auf Grundlage der internationalen Verpflichtungen, den gemeinsamen Werten und Grundsätzen eine gemeinsame Vision entworfen, während Teil II Leitlinien für deren konkrete Umsetzung enthält. Die EU ist dabei bemüht, den „Mehrwert“ europäischen Handelns hervorzuheben, schließlich ergänzt die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft lediglich die Entwicklungspolitiken der 25 Mitgliedstaaten. Die bisherigen sechs thematischen Bereiche werden nun auf neun erweitert. Diese sind:

- Handel und regionale Integration
- Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen
- Infrastruktur, Kommunikation und Verkehr

---

1 Eurobarometer-Umfrage vom 19.12.2004. Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 25.02.2005 (IP/05/217).

2 Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: Der Europäische Konsens, in: Abl. 2006/C 46/01, auch abrufbar unter [http://ec.europa.eu/comm/development/body/development\\_policy\\_statement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/development/body/development_policy_statement/index_en.htm).

3 Die Debatte fand auf der Grundlage eines von den Kommissionsdienststellen ausgearbeiteten Reflexionspapiers statt. Siehe dazu den im Juli 2005 vorgelegten Vorschlag der Kommission und die beiden Entschlüsse des Europäischen Parlaments vom 17. November und 15. Dezember 2005.

- Wasser und Energie
- ländliche Entwicklung, Raumplanung, Landwirtschaft und Ernährungssicherheit
- Staatsführung, Demokratie, Menschenrechte und Unterstützung wirtschaftlicher und institutioneller Reformen
- Konfliktprävention und fragile Staaten
- menschliche Entwicklung
- sozialer Zusammenhalt und Beschäftigung

Mit dem eigenständigen Schwerpunkt zu fragilen Staaten ist die gegenseitige Abhängigkeit von Entwicklung und Sicherheit nun auch konzeptionell verankert worden. Der Weg dahin war in den vergangenen Jahren bereits durch das Mainstreaming von Konfliktprävention in die Entwicklungszusammenarbeit vorgezeichnet worden. Im Jahr 2004 wurden außerdem 250 Mio. Euro aus dem 9. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für die Errichtung einer Friedensfazilität für Afrika zur Verfügung gestellt. Deren Verlängerung wurde im April 2006 um weitere 3 Jahre vereinbart, sodass im 10. EEF für den Zeitraum 2008-2010 nun zusätzliche Mittel in Höhe von 300 Mio. Euro vorgesehen sind. Da weiterhin eine Unterordnung entwicklungspolitischer Zielsetzungen unter sicherheitspolitische Erwägungen befürchtet wird, wird das Thema der Politikkohärenz auch im Konsens großgeschrieben.

### **Mehr Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung**

Kohärenz, Komplementarität und Koordinierung stehen seit Beginn der 1990er Jahre auf der entwicklungspolitischen Agenda der Union. Lange galt die Aufmerksamkeit der Koordinierung der bilateralen Initiativen der Mitgliedstaaten mit den Anstrengungen der Gemeinschaft.<sup>4</sup> Heute wird neben einer besseren Harmonisierung mit anderen internationalen Gebern vor allem auch der Querschnittscharakter der Entwicklungspolitik betont. Im Vorfeld des UN-Gipfels zur Überprüfung der Millenniums-Entwicklungszielen hatte die Kommission Prioritätsbereiche außerhalb der Entwicklungspolitik festgelegt, die bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele relevant sind.<sup>5</sup> Der Rat hat diese in seinen Schlussfolgerungen vom 24. Mai 2005 aufgegriffen und kündigte an, die internen Verfahren, Mechanismen und Instrumente zu bewerten, um Entwicklungsfragen in seine Beschlussfassungsverfahren wirksamer einzubeziehen. Das umfassende Mandat umfasst Bereiche wie Handel, Umwelt, Klimawandel, Sicherheit, Landwirtschaft, Fischerei, soziale Dimension der Globalisierung, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit, Migration, Forschung und Innovation, Informationsgesellschaft, Verkehr und Energie.<sup>6</sup>

Der Rat hat außerdem an die Mitgliedstaaten appelliert, auch in ihren Verwaltungsapparaten für die notwendige Kohärenz zu sorgen und dafür ausreichend Ressourcen zur Verfügung zu stellen; dabei sollen sie sich an den optimalen Verfahren orientieren, wie sie von einigen Mitgliedstaaten entwickelt wurden. Die Kommission hat ihrerseits angekündigt,

---

4 Mitteilung des Rates vom 9. März 1998 über die Leitlinien für die Verstärkung der operativen Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (ABl. C 97 vom 31.03.1998); Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6. Mai 1999 über die Komplementarität der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten (KOM(99) 218 endg.

5 Für jeden Bereich hat die Kommission allgemeine Leitlinien sowie eine Reihe spezifischer Maßnahmen festgelegt. Mitteilung der Kommission: Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele, KOM(2005) 134 endg. Siehe den Beitrag zu den Vereinten Nationen in diesem Band.

6 Vgl. die Schlussfolgerungen des Rats Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom 23./24. Mai 2005, insb. Punkte 18.-19. (Dok. 8817/05 (Presse 112)).

alle zwei Jahre Fortschrittsberichte vorzulegen, in denen die Maßnahmen des Rats, der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen hinsichtlich der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung bewertet werden. Ein erster Bericht wird für 2007 erwartet.

### **Weitere Regionalisierung der Zusammenarbeit**

Die Kohärenz von Handel und Entwicklung ist vor allem bei den Verhandlungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) ein Thema. Mit diesen wird die Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit insbesondere durch die Aufschlüsselung der AKP-Gruppe vorangetrieben. Mit sechs Regionen (Zentralafrika, Ost- und südliches Afrika, Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC), Westafrika, Karibische Region, Pazifische Region) und allen AKP-Staaten werden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen verhandelt. Die Verhandlungen der WTO-konformen Freihandelszonen befinden sich in unterschiedlichen Phasen.<sup>7</sup> Bis Ende 2006 sollen die Entwürfe vorliegen, sodass diese dann im Jahr 2007 beschlossen werden und schließlich 2008 in Kraft treten können.

Der Beitrag der WPAs zum vorrangigen Ziel der Armutsbekämpfung wird weiterhin infrage gestellt.<sup>8</sup> Um die WPA mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen in Einklang zu bringen und die Anpassungskosten abzufedern, die möglicherweise für einige Entwicklungsländer mit der Entwicklungsagenda von Doha verbunden sind, sieht die EU etliche Maßnahmen vor. Zu diesen zählen u.a. die handelsrelevante Unterstützung und der Aufbau von Kapazitäten, einschließlich des Ausbaus heimischer Märkte, die gezielte Förderung von Kernbereichen wie Baumwolle, Zucker und Textilien, anspruchsvolle Handelsförderungsprogramme oder der Ausbau des Süd-Süd-Handels. Zudem wirbt sie in multilateralen Foren für ihre „Alles außer Waffen“-Initiative, um einen zoll- und kontingentfreien Markt-zugang auch in den anderen WTO-Staaten für Erzeugnisse aus den am wenigsten entwickelten Ländern durchzusetzen.<sup>9</sup>

Besonders Afrika, und damit den ärmsten Ländern, widmet die EU wieder mehr Priorität. Die Einteilung in vier regionale Verhandlungsblöcke auf afrikanischer Seite soll die Regionalintegration stärken und die eigenen Konzepte und Strategien besser auf die Bedürfnisse der Partnerländer und -regionen ausrichten.<sup>10</sup> Im Oktober 2005 nahm die Europäische Kommission eine neue Strategie für Afrika an.<sup>11</sup> Auf den Weg gebracht wurde zudem ein Partnerschaftsabkommen mit dem Karibischen Raum zur Förderung von Wachstum, Stabilität und Entwicklung. Ein entsprechendes Abkommen für die Pazifik-Region soll folgen. Die eingeschlagene Richtung einer länder-, regionen- und themenbezogenen Programmplanung wird damit fortgesetzt.

---

7 Zum Sachstand vgl. Commission Staff Working Document: The Trade and Development Aspects of EPA Negotiations, SEC(2005) 1459, Brüssel, 9.11.2005.

8 Vgl. u.a. die von Nichtregierungsorganisationen vorgebrachten Einwände sowie die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. März 2006.

9 Siehe den Beitrag zu den Außenwirtschaftsbeziehungen in diesem Band.

10 Diese regionale Verteilung wird auch kritisiert, da sie sich nur teilweise mit bestehenden afrikanischen Organisationen deckt. Vgl. beispielsweise Sven Grimm/Nina Kielwein: Die Afrika-Strategie der Europäischen Union – Kohärenz gegenüber einem vielschichtigen Kontinent im Wandel?, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 9/2005), Bonn 2005.

11 Siehe den Beitrag zur Afrikapolitik in diesem Band.

### **Fortsetzung des Reformprogramms**

Die Managementreformen der Kommission konnten inzwischen weitgehend abgeschlossen werden. Die Verfahren wurden durch die Reduzierung der thematischen Haushaltslinien im neuen Finanzrahmen 2007-2013 weiter vereinfacht. Im Januar 2006 wurden sieben neue thematische Programme genehmigt, die die 15 laufenden zusammenfassen und künftig die Grundlage der externen Kooperationsmaßnahmen der Kommission bilden sollen. Im Einzelnen sind dies (1) Demokratie und Menschenrechte, (2) In Menschen investieren, (3) Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, einschließlich Energie, (4) Ernährungssicherheit, (5) Nichtstaatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit, (6) Asyl und Migration sowie (7) Zusammenarbeit mit Industrieländern.

Die Budgetierung des Europäischen Entwicklungsfonds wurde hingegen ausgebremst. Der EEF wurde nicht in den Gemeinschaftshaushalt eingegliedert und wird entsprechend weiter alle fünf Jahre neu verhandelt und von den Mitgliedstaaten gespeist. Mit einer Budgetierung wird die Hoffnung nach mehr Effizienz und Transparenz bei der Verwaltung der Mittel verbunden, während gleichzeitig der Verlust der Sonderstellung der AKP-Staaten befürchtet wird.

Bewegung konnte hingegen bei einem weiteren, langjährigen Thema verzeichnet werden. Das Europäische Parlament und der Rat vereinbarten Regelungen für den Zugang zur Außenhilfe der Gemeinschaft, die in Richtung einer größeren Aufhebung der Lieferbindung weisen. Diese gehen über die Verpflichtungen hinaus, wie sie seit 2001 in verschiedenen internationalen Gremien gefordert werden.<sup>12</sup> In den neuen Regelungen ist eine Aufhebung der Lieferbindung der gesamten Hilfen für die am wenigsten entwickelten Länder sowie der Nahrungsmittelhilfen vorgesehen.

### **Bilanz**

Die Europäische Union betont die Gleichrangigkeit des vorrangigen entwicklungspolitischen Ziels der Armutsbekämpfung mit den Zielen ihrer Handels-, Außen- und Sicherheitspolitik. Ein integrierter Ansatz, wie er der Europäischen Sicherheitsstrategie zugrunde liegt, soll für die notwendige Kohärenz sorgen. Hervorgehoben wird insbesondere die Verbindung zwischen Entwicklung und Sicherheit, Entwicklung und Handel, Entwicklung und Migration sowie Entwicklung und Umwelt. Während es gelingt durch einen Globalansatz Widersprüche programmatisch aufzulösen, bestehen die Zielkonflikte und Abstimmungsschwierigkeiten bei der Umsetzung jedoch weiter.

### **Weiterführende Literatur**

Centre for European Policy Studies: Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the way forward, June 2006.

DPS Study Report: Assessment of the EC Development Policy, Final Report, 18 February 2005.

Kurt Klotzle: International strategies in fragile states: Expanding the toolbox?, München: C·A·P Working Paper 2006.

Petra Schmidt: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studies 10), Bonn 2005.

Andrea Schmitz: Konditionalität in der Entwicklungspolitik, SWP-Studie S 12, Berlin 2006.

---

<sup>12</sup> Dies würde in etwa 30% der gesamten Hilfsleistungen der Gemeinschaft entsprechen und weit über den international vereinbarten Konsens von 2% der Hilfsleistungen hinausgehen. Die Verordnungen sind abrufbar unter [http://europa.eu.int/comm/development/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/index_en.htm). Vgl. IP/05/1448, Brüssel, 21. November 2005.