

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Isabelle Tannous

Noch ist der historisch gewachsene Sonderstatus der AKP-Staaten kein Relikt vergangener Zeiten. Die beiden großen Dauerthemen der Reformdebatte, nämlich die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den Gemeinschaftshaushalt und die Auflösung der Generaldirektion Entwicklung (die nur für die AKP-Staaten zuständig ist), veranschaulichen weiterhin wie unzeitgemäß die separaten Rechtsgrundlagen, das fragmentierte Institutionengefüge und eine uneinheitliche Abkommenspolitik sind. Bei diesen beiden großen Strukturfragen sind auch im vergangenen Jahr keine entscheidenden Schritte zu verzeichnen.

Die mit dem Vertrag von Cotonou eingeschlagene Kursänderung wurde hingegen fortgesetzt – selbst wenn nicht, wie anvisiert, alle sechs regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPAs) zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind.¹ Es ist heute nur noch eine Frage der Zeit, bis die stattdessen vereinbarten Interimsabkommen von dann voll funktionsfähigen WPAs abgelöst werden.² Fraglich bleibt dennoch, ob dadurch eine Annäherung der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern der ehemaligen Sowjetunion, des nahen und mittleren Ostens, Lateinamerikas und Asiens unter einem gemeinsamen Dach möglich wird. Die Europäische Kommission ist sichtlich bemüht mit thematischen Haushaltlinien und Schwerpunktsetzungen europäische Akzente in der Entwicklungszusammenarbeit einer EU der 27 zu setzen. 2007 akzentuierten u.a. Bildung, nachhaltige Entwicklung und Drogenbekämpfung das Engagement.³

Eine erste Bilanz des Programms für mehr Politikkohärenz

Damit nicht genug, auch auf europäischer Ebene besteht die Herausforderung vor allem darin, entwicklungspolitischen Anliegen in anderen relevanten Politikbereichen zu stärken. Mit dem Programm für mehr Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung hatte die Europäische Union diese Herausforderung 2005 pointiert lanciert und zieht zwei Jahre später eine erste Bilanz.⁴ Wie vereinbart legte die Europäische Kommission den ersten ihrer zweijährigen Fortschrittsberichte über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung am 20. September 2007 vor.⁵

1 Lediglich mit dem Cariforum konnte Ende 2007 ein umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen abgeschlossen werden; zum aktuellen Stand der WPA-Verhandlungen mit den jeweiligen Regionen siehe http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/regneg_en.htm.

2 Die Vorbehalte den WPAs gegenüber bestehen fort, vgl. u.a. Evaluationen von Alavi, Amin/Gibbon, Peter/Jon Mortensen, Niels: EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs). Institutional and Substantive Issues, Kopenhagen 2007, <http://www.diiis.dk/sw45237.asp>; Busse, Matthias/Borrmann, Axel/Fischer, Silke/Gröning, Steffen: Institutions, Governance and Trade. An Empirical Investigation of the Linkages in View of the Proposed ACP/EU Economic Partnership Agreements, Bonn 2007, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05020-20071219.pdf>; Perez, Romain/Karingi, Stephen Njuguna: How to Balance the Outcomes of the Economic Partnership Agreements for Sub-Saharan African Economies?, in: The World Economy, 12/2007, S. 1877-1899.

3 Europäische Kommission: Jahresbericht 2007 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Umsetzung der Außenhilfe im Jahr 2006, KOM(2007)349, in: ABl. C 191 vom 17.8.2007.

4 Siehe zum PCD-Arbeitsprogramm den Beitrag im Jahrbuch des Vorjahres.

5 Europäische Kommission: Bericht der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, KOM(2007) 545 endg.

Mit dem Arbeitsprogramm für mehr Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (Policy Coherence for Development, PCD) soll dafür gesorgt werden, dass die zur Verfügung stehenden Mittel wirksamer eingesetzt werden und die Anstrengungen nicht durch Inkohärenzen mit anderen Politiken wieder zunichte gemacht werden. Auch andere Politikbereichen sollen grundlegende Entwicklungsziele nicht außer Acht lassen dürfen und müssen, idealerweise, sogar zu einer Stärkung dieser beitragen. In knappen Absätzen werden im PCD-Bericht 2007 die Politikbereiche aufgegriffen, in denen die Europäische Union Kohärenz-Verpflichtungen im Interesse der Entwicklung eingegangen ist.⁶

Der Bericht attestiert durchaus Fortschritte in einigen Bereichen. So schätzt die Kommission die erzielten Fortschritte in den Bereichen Handel (insbesondere bei den Abkommen mit den AKP-Staaten), Migration (hier weisen die Kommissionsbeamten auf ihre Mitteilung zu Entwicklung und Migration von 2005, die EU-Afrikastrategie und insbesondere den Bereich der Security Sector Reform hin) und Agrarpolitik (Abbau von Handelshemmnissen) als nennenswert ein. Das Gesamturteil fällt hingegen sogar in der Eigenwahrnehmung wenig optimistisch aus. Selbst dann, wenn die Tatsache berücksichtigt wird, dass die Europäische Union erst am Anfang der Entwicklung eines wirksamen PCD-Konzepts steht und es weiterhin häufig an entsprechenden Kapazitäten und an Bewusstsein für diese Thematik in den nicht mit der Entwicklungszusammenarbeit befassten Dienststellen fehlt. Ausschlaggebend dafür ist nicht allein die Ausbalancierung schwieriger Interessenkonflikte mit anderen legitimen Zielbestimmungen, auch die Mitgliedstaaten haben sich nur verhalten dem PCD-Konzept verschrieben.⁷ Gewohnheitsmäßig traten Interessenkonflikte und mitgliedstaatliche Sensibilitäten besonders in den PCD-Bereichen Landwirtschaft und Handel zutage, während die Dynamik im PCD-Bereich Sicherheit stagnierte.

Die aus einer protektionistischen Politik und durch interne Agrarsubventionen verursachten Preisverzerrungen und Ausfuhrsubventionen resultierenden Folgen für die Entwicklungsländer hinsichtlich Wirtschaftswachstum, Armutsminderung und Ernährungssicherung sind bekannt. Trotz innenpolitischer Widerstände hat die EU, geschuldet auch dem Druck von WTO-Standards, eine Reihe von Reformen auf den Weg gebracht, um die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) mit den Zielen der Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung in Einklang zu bringen.⁸ Seit 2003 wurden die Ausfuhrsubventionen und die den internationalen Handel verzerrenden Agrarsubventionen drastisch gekürzt. Bis 2011 sollen die Direktzahlungen der EU zu fast 90% von der Produktion abgekoppelt werden. Im Rahmen der WTO-Verhandlungen hat die EU angeboten, bis 2013 sämtliche Ausfuhrsubventionen zu beseitigen und die handelsverzerrende interne Stützung um 70% zu verringern. Die Entwicklungszusammenarbeit zielt gleichzeitig auf die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete, vor allem in Afrika, ab. Das europäische Engagement auf dem G8-Gipfel im japanischen Toyako im Juli 2008 galt anlässlich der gestiegenen Lebensmittelpreise auch dem Thema globale Ernährungssicherung.⁹

6 Im Einzelnen sind dies Außenhandel, Umwelt, Klimawandel, Sicherheit, Landwirtschaft, Fischerei, soziale Dimension, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit, Migration, Forschung, Informationsgesellschaft, Verkehr und Energie.

7 Zu den Fortschritten der Mitgliedstaaten bei der Schaffung von Mechanismen zur Förderung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung siehe PCD-Bericht 2007, S. 5.

8 PCD-Bericht 2007, Punkt 2.5.

9 Am Rande des Gipfels platzierte Kommissionspräsident José Manuel Barroso eine Kommissionsinitiative, die vorsah, überschüssige Mittel aus dem EU-Agrarhaushalt für Kleinkredite zur Unterstützung der Bauern in Afrika einzusetzen. Dies scheiterte bisher jedoch an den Widerständen der EU-Mitgliedstaaten. Vgl. u.a. Helmut Hauthschild: Hilfe für Entwicklungsländer. Kleinkredite statt Agrarsubventionen, in: Handelsblatt vom 28.05.2008.

Im PCD-Bereich Sicherheit stagnieren die Initiativen hingegen weitgehend, den Nexus von Entwicklung und Sicherheit weiter zu konkretisieren. Die Wechselseitigkeit der beiden Politikbereiche wurde in den letzten Jahre kontinuierlich im EU-Schrifttum verankert und die Akteure selber weisen in regelmäßigen Abständen auf die Notwendigkeit eines integrierten Vorgehens hin.¹⁰ Die derzeit laufenden Bemühungen betreffen u.a. die Einbeziehung der Konfliktverhütung in die Programme der Entwicklungszusammenarbeit, die Bewältigung von Situationen der Fragilität, die Förderung von Transparenz und Gerechtigkeit bei der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, die Unterstützung von Programmen im Bereich Abrüstung, Demobilisierung und Wiedereingliederung sowie von Reformen des Sicherheitssektors, die Kontrolle von Waffenexporten und die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen, Menschen, Drogen und Sprengstoff.¹¹

Die Gewährleistung von Kohärenz zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik stellt sich nicht nur organisatorisch und konzeptionell als ein wichtiges, sondern auch als ein ebenso schwieriges Unterfangen dar. Die Gründe dafür liegen nicht allein in der Natur der zu bewältigenden Probleme, auch die Komplexität des institutionellen Gefüges der EU stellt eine weitere Herausforderung dar. Verbesserungspotenzial sieht die Kommission u.a. bei der Stärkung der Mechanismen in Kommission und Rat zur besseren Berücksichtigung entwicklungspolitischer Anliegen bei der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung, in der systematischen Durchführung sicherheitsbezogener Analysen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, durch eine bessere Gestaltung der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten sowie dem weiteren Ausbau der Partnerschaft mit den verschiedenen internationalen und regionalen Organisationen.

Die integrationspolitische Dimension des Nexus mit den bekannten Kompetenzrängeleien zwischen Rat und Kommission im auswärtigen Bereich illustriert ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Mai 2008.¹² Der EuGH gab einem Antrag der Kommission Recht und erklärte einen GASP-Beschluss des Rates für nichtig, mit dem das Moratorium der Westafrikanischen Staaten über leichte Waffen und Kleinwaffen unterstützt werden sollte. Nach Ansicht der Kommission hätte der Beschluss nicht unter Missachtung von Art. 47 EUV auf Grundlage des EU-Vertrags und im Rahmen der GASP erlassen werden dürfen, sondern hätte vielmehr unter die Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und zwar konkret unter das Cotonou-Abkommen fallen müssen. Die übermäßige und unkontrollierte Anhäufung und Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen stelle schließlich nicht nur eine Gefahr für Frieden und Sicherheit dar, sondern verringere, insbesondere in Westafrika, auch die Chancen auf eine nachhaltige Entwicklung. Demnach werden mit dem Beschluss mehrere Ziele verfolgt, die sowohl der GASP wie der Entwicklungszusammenarbeit zuzuordnen sind, ohne dass eines der Ziele gegenüber dem anderen nebensächlich wäre.

In diesem Licht sollte auch die am 25. Oktober 2007 verabschiedete Kommissionsmitteilung „Überlegungen zur Vorgehensweise der EU in Situationen der Fragilität – Engagement für nachhaltige Entwicklung, Stabilität und Frieden in schwierigen Kontexten“ betrachtet werden.¹³ Der Kommission ist es mit dieser gelungen, dass Thema einer EU-Strategie zu fragilen Staaten wieder auf die Agenden in Rat und Kommission zu bringen,¹⁴ die damit intendierte Diskussion blieb bisher allerdings weitgehend aus.

10 Vgl. etwa die FriEnt-Zusammenstellung, http://frient.de/themen/EU_friedensfoerderung.asp.

11 PCD-Bericht 2007, Punkt 2.4.

12 Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 20. Mai 2008 – Kommission/Rat in der Rechtssache C91/05, in: ABl. 2008/C 171/03.

13 KOM(2007) 643 endg.

Der Europäische Konsens zur humanitären Hilfe

Nachdem sich die Europäische Union mit dem „Europäischen Konsens über Entwicklungspolitik“ 2005 erstmals ein umfassendes Rahmendokument gegeben hat, konnte schließlich am 18. Dezember 2007 auch ein „Europäischer Konsens zur humanitären Hilfe“ vereinbart werden.¹⁵ Dieser von den Präsidenten der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union im Namen der 27 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnete Konsens ist verhältnismäßig umfangreich. In Teil I wird eine gemeinsame EU-Vision zur humanitären Hilfe entworfen, in Teil II deren Umsetzung konkretisiert und in Teil III werden ein Aktionsplan sowie eine erste Revision in 5 Jahren vorgesehen. Hervorgehoben wird, dass neben einer verbesserten Koordinierung innerhalb der EU eine erfolgreiche Bereitstellung humanitärer Hilfe nur durch die enge Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure auf internationaler Ebene erreicht werden könne. Die im Anhang dargelegten Prinzipien, Standards und Evaluationskriterien für die humanitäre Hilfe enthalten folgerichtig ein klares Bekenntnis zu den OECD/DAC-Kriterien.

Festgeschrieben werden auch die Grundsätze, zu denen sich die Generaldirektion Humanitäre Hilfe in den letzten Jahren mehrfach bekannte. So soll die EU-Hilfe auf den Prinzipien der Neutralität, der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit beruhen und soll den Opfern von Krisen schnell und effizient auf der Grundlage einer sorgfältigen Bedarfsermittlung bereitgestellt werden.¹⁶ Ausschließlich humanitäre Erwägungsgründe sind für die Beschlussfassung maßgebend, so soll eine Instrumentalisierung bzw. Vernetzung mit der Außen- und Sicherheitspolitik verhindert werden. Die Kommission bemüht sich darüber hinaus gerade auch in den medial in Vergessenheit geratenen Krisenregionen engagiert zu sein. Diese Profilbildung hat in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass die Europäische Union im Bereich der humanitären Hilfe auch international an Anerkennung gewinnen konnte.

2007 fasste die Kommission im Rahmen der Maßnahmen der Generaldirektion Humanitäre Hilfe (ECHO) in über 70 Ländern 85 Finanzierungsbeschlüsse, mit denen insgesamt 768,5 Millionen Euro bereitgestellt wurden.¹⁷ Finanziert wurden Hilfsmaßnahmen der Gemeinschaft, die von Partnerorganisationen (NGOs, der UNO und internationalen Organisationen wie dem Roten Kreuz) durchgeführt werden. Die Kommission setzt keine eigenen Programme für humanitäre Hilfe um. Die Mittelzuweisungen für die Hilfsorganisationen berücksichtigten im vergangenen Jahr Nichtregierungsorganisationen mit 47%, Einrichtungen der Vereinten Nationen mit 42% und sonstige internationale Organisationen mit 11%.

Weiterführende Literatur

- Bartels, Lorand: The trade and development policy of the European Union, in: *European Journal of International Law*, 4/2007, S. 715-756.
- Adrian Flinta: Marrying poverty alleviation and sustainable development? An analysis of the EU-ACP Cotonou agreement, in: *Journal of International Relations and Development*, 11/2008, S. 55-74.
- Mold, Andrew (Hrsg.): *EU development policy in a changing world: Challenges for the 21st century*, Amsterdam 2007.
- Verluys, Helen: Explaining patterns of delegation in EU humanitarian aid policy, in: *Perspectives*, 28/2007, S. 67-84.

14 Das Europäische Parlament äußerte sich am 15. November zu dieser Mitteilung und der Rat auf seiner Tagung vom 19. und 20. November 2008.

15 Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission: The European Consensus on Humanitarian Aid: The humanitarian challenge, in: ABl. 2008/C 25/01.

16 Zur Bewertung des Bedarfs an humanitärer Hilfe und Ermittlung von in Vergessenheit geratenen Krisen siehe: http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/strategic_methodologies/methodology_2007_en.pdf.

17 Vgl. im Tätigkeitsbericht der EU 2007 die Länder und Regionen, in denen die umfangreichsten Maßnahmen getroffen wurden, S. 207f., <http://europa.eu/generalreport/de/welcome.htm>.