

# Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Isabelle Tannous

Die europäische Entwicklungszusammenarbeit bleibt in Bewegung. Während ihre Dynamik in den letzten Jahren unter dem technokratisch anmutenden Alltagsgeschäft meist verborgen blieb, sprechen die institutionellen Veränderungen mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) eine deutlichere Sprache: Unionsdelegationen anstelle der Kommissionsdelegationen, die Überführung des Personals der Generaldirektion „Auswärtige Beziehungen“ und von beinahe einhundert, vor allem länder- und regionenbezogenen Stellen aus der ehemaligen Generaldirektion „Entwicklung“ in den neu gegründeten Europäischen Auswärtigen Dienst sowie die Einrichtung der neuen Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid“ (DevCo) unter der Leitung von Andris Piebalgs. Dieser initiierte im Hinblick auf die nächste Finanzielle Vorausschau (2014-2020) einen Modernisierungsprozess der EU-Entwicklungszusammenarbeit, innerhalb dessen auch der Europäische Konsens über Entwicklung von 2005 neu bewerten soll.

Veränderungen, deren Bewertung unterschiedlicher nicht sein könnte: Selbst in der Entwicklungscommunity werden sie sowohl als Chance, wie auch als Gefahr für eine eigenständige EU-Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen.<sup>1</sup> Da ist einerseits von einer verbesserten Kohärenz, mehr Transparenz, einer größeren Wirksamkeit der Maßnahmen und neuen Handlungsräumen einer proaktiven Entwicklungszusammenarbeit die Rede, gleichzeitig ebbt die Kritik an einer Vertiefung der ohnehin schon offen zutage liegenden Gräben zwischen Kommission und Rat nicht ab und es bleibt die Befürchtung einer Unterordnung genuin entwicklungspolitischer Ziele – in erster Linie also der Armutsbekämpfung – unter ein vom Rat dominiertes kurzfristiges auswärtiges Krisenmanagement bestehen.

## Weitreichende Änderungen in den Außenbeziehungen nach Lissabon

Diese Grundsatzfragen standen bereits bei der Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon im Raum, ihre Brisanz offenbarte sich dann eruptiv bei der organisatorischen Konkretisierung der Vorgaben von Lissabon. Dabei ändert sich auf den ersten Blick mit dem durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffenen Rechtsrahmen der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zunächst einmal wenig. Auch im „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (Art. 208 bis 211 AEUV) bleibt das Hauptziel der EU-Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Neben diesem Bekenntnis zu den Millennium Development Goals wird die parallele Zuständigkeit von Mitgliedstaaten und Union festgehalten, die sich auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit lediglich ergänzen bzw. verstärken. Außerdem trägt die Union bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rech-

---

1 Beispielsweise Paul Engel: On development policy, the EU's External Action Service is looking vulnerable, 10.03.2011, <http://www.europesworld.org>; Toby Vogel: The difficulties of dividing up development responsibilities, European Voice, 15.07.2010.

nung, so wie es bereits mit der Agenda für mehr Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung angelegt ist.<sup>2</sup> Die Entwicklungszusammenarbeit bleibt eigenständiges Politikfeld und wird gleichzeitig zum integralen Bestandteil des gesamten Auswärtigen Handelns.

Von einer bloßen Neu Nummerierung des EG-Vertrags kann allerdings nicht die Rede sein.<sup>3</sup> Durch die weitreichenden Änderungen der gesamten EU-Außenbeziehungen wird auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zusammengelegt und neu verteilt – und dies in einem Ausmaß, das möglicherweise schon in wenigen Jahren einen grundlegenden Wandel der EU-Entwicklungszusammenarbeit erlauben wird.

Im Mittelpunkt des Streits um die künftige Kompetenzverteilung der Entwicklungszusammenarbeit stand 2010 die mit dem Vertrag von Lissabon vereinbarte Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes unter der Leitung von Catherine Ashton.<sup>4</sup> Hier zeigt sich das Konfliktpotenzial, das nicht nur der grundlegenden Richtungsdebatte in der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch der institutionellen Natur des Integrationsprozesses geschuldet ist. Bevor der EAD schließlich im Dezember 2010 seine Arbeit aufnehmen konnte, musste grundsätzlich geklärt werden, wer künftig die Entwicklungszusammenarbeit verantworten wird. Zentral war dabei die Frage, wie die Zuständigkeit für die Programmplanung zwischen dem Dienst und der EU-Kommission zu gestalten ist.

Da die EU-Staaten daran interessiert sind, im entwicklungspolitischen Bereich weiterhin souveräne Entscheidungen zu treffen – schließlich ist die EU-Kompetenz in der Entwicklungszusammenarbeit auf einen europäischen „Mehrwert“ ausgerichtet –, eröffnete die Gründung des Dienstes die Möglichkeit, strategische Kompetenzen, die über die Verwaltung hinausgehen, (wieder) beim Rat anzusiedeln.<sup>5</sup> Es ist nicht im Interesse der EU-Staaten ihre entwicklungspolitischen Initiativen von der EU-Kommission koordinieren oder gar kontrollieren zu lassen bzw. auf Druck aus Brüssel ihren Hilfsverpflichtungen nachzukommen oder Länderprioritäten zu setzen. Deutlich wurde dies wieder einmal bei einem Treffen der Entwicklungsminister am 14. Juni 2010 in Luxemburg, bei dem sich diese lediglich für den „Austausch von Informationen“ und „jährliche Treffen auf Expertenebene“ aussprachen, um auf Grundlage von Daten des Entwicklungshilfeausschusses der OECD (DAC) eine Übersicht über die Geber zu erstellen, die die Aufspaltung der Hilfe auf viele Geberländer verringern und „Hilfswaisen“ unter den Entwicklungsländern identifizieren soll.<sup>6</sup> Der Wunsch der Mitgliedstaaten Flagge zu zeigen, steht somit weiterhin der Umsetzung des im Mai 2007 verabschiedeten EU-Verhaltenskodex zu Komplementarität und Arbeitsteilung im Wege.<sup>7</sup> Entsprechend bescheiden fielen die Ver-

---

2 Zur PCD-Agenda (Policy Coherence for Development) vgl. Isabelle Tannous: Die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2008, S. 434-454; der alle zwei Jahre veröffentlichte PCD-Fortschrittsbericht der EU-Kommission ist abrufbar unter [http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/index_en.htm).

3 Vgl. zu den Neuerungen von Lissabon detailliert Eleonora Koeb: A more political EU external action. Implications of the Treaty of Lisbon for the EU's relations with developing countries, European Centre for Development Policy Management, InBrief, No. 28, Juni 2008.

4 In der Debatte um den EAD meldeten sich auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätige Institute zu Wort. Vgl. etwa den European Think Tanks Group Policy Brief: Development-proofing the European External Action Service, Juni 2010.

5 Vgl. Kirsten Hungermann: Germany Trade & Invest: EU-Kommission stellt Entwicklungshilfe auf den Prüfstand, 03.02.2011, <http://www.gtai.de/>.

6 Siehe die Schlussfolgerungen des Rates über die internationale Arbeitsteilung (Dokument 10348/10), angenommen auf der 3023. Tagung des Rates Auswärtige Angelegenheiten am 14. Juni 2010 in Luxemburg.

7 Zum EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik vgl. den Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit im Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, hier S. 221.

suche der EU-Kommission aus, mit einem Geberatlas oder dem EU Fast Track Initiative Monitoring die Arbeitsteilung unter den Gebern zu verbessern.

Es war daher wenig überraschend, dass sich der Streit über die künftige Gestalt des EAD bereits im Februar 2010 beim ersten Strategiepapier von Catherine Asthon zu dessen Gründung am Thema der Entwicklungszusammenarbeit entzündete.<sup>8</sup> Das Papier führte in einem längeren Abschnitt über die Hilfsprogramme der EU aus, dass die Entwicklungshilfe ein „integraler Bestandteil des Werkzeugkastens der EU“ sei. Asthon schlug bei der Zuständigkeitsverteilung für die Programmplanung zwischen dem künftigen Dienst und der EU-Kommission drei mögliche Szenarien vor. Diese reichten, erstens, von der Übertragung des gesamten Planungszyklus an den EAD über, zweitens, ein arbeitsteiliges Konzept unter Federführung der Kommission bis zu, drittens, einer regionalen Aufgabenteilung, bei der sich die Kommission um Afrika und der Dienst um Asien und Lateinamerika kümmern sollte. Dies rief erwartungsgemäß sowohl einige Mitgliedstaaten auf den Plan, die kritisierten, die Kommission würde weiter Teile der strategischen Planung übernehmen, während die Kommission sich dagegen in ihren Rechten beschnitten sah.

Der erzielte Kompromiss sah schließlich vor, das länderbezogene Personal der Kommission dem EAD zuzuordnen.<sup>9</sup> Mit der Absorption der Generaldirektion Auswärtige Beziehungen und der länderbezogenen Mitarbeiter der Generaldirektion Entwicklung in den EAD bilden die in der EU-Kommission verbliebenen Mitarbeiter der ehemaligen Generaldirektion Entwicklung nun gemeinsam mit EuropeAid die neu gebildete Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid“ (DevCo).<sup>10</sup> Diese hat zum Jahreswechsel ihre Arbeit aufgenommen, sodass die bisherige Aufspaltung entwicklungspolitischer Zuständigkeiten innerhalb der Kommission in die zwei Generaldirektionen Entwicklung (die für die so genannten AKP-Staaten zuständig war) und Auswärtige Beziehungen (in deren Zuständigkeitsbereich alle anderen Länder fielen) Vergangenheit ist.

Grundsätzlich ist nun für die strategische Ausarbeitung der EU-Außenhilfeprogramme in erster Linie der EAD zuständig, während die Verwaltung der Programme für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt. Ausgenommen davon ist allerdings die Planungshoheit unter anderem für die strategisch wichtigen Bereiche der europäischen Nachbarschaftspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit, die weiterhin in der Verantwortung der jeweils zuständigen EU-Kommissare verbleiben. Hier arbeiten der Hohe Vertreter und der EAD während des gesamten Zyklus der Programmplanung, Planung und Umsetzung mit den zuständigen Mitgliedern und Dienststellen der Kommission zusammen. Alle Vorschläge für Beschlüsse werden nach den Arbeitsverfahren der Kommission ausgearbeitet und der Kommission zur Annahme vorgelegt. Dieses Verfahren gilt sowohl für das Instrument für Entwicklungs-

---

8 Nikolas Busse: Ein Auswärtiger Dienst für die EU, F.A.Z., 01.03.2010, S. 2; Leigh Phillips: Member states and EU commission clash over diplomatic service, euobserver.com, 02.03.2010, <http://euobserver.com/24/29581>.

9 Zu den in den EAD zu überführenden Verwaltungseinheiten und Aufgabenbereichen siehe den Anhang des Ratsbeschlusses vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU). Aus der Generaldirektion „Entwicklung“ verbleiben in der Kommission lediglich Direktion D (AKP II – West- und Zentralafrika, Karibik und ÜLG) mit Ausnahme der ÜLG-Task-Force, Direktion E (Horn von Afrika, Ostafrika und südliches Afrika, Indischer Ozean und Pazifik), das für die Programmierung zuständige Personal des Referats CI (AKP I: Entwicklungshilfeprogrammierung und -verwaltung), das für panafrikanische Beziehungen zuständige Personal des Referats C2 (Panafrikanische Fragen und Institutionen, Governance und Migration) sowie alle Planstellen mit hierarchischer Funktion und das diesen unmittelbar beigeordnete Unterstützungspersonal.

10 Das Organigramm der neuen Generaldirektion DevCo ist einsehbar unter [http://ec.europa.eu/europeaid/who/documents/organigramme-devco\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/who/documents/organigramme-devco_de.pdf).

zusammenarbeit (DCI) wie auch für den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), dessen Budgetierung ein weiteres Mal verschoben wurde. Für die Formulierung der EU-Politik gegenüber allen Entwicklungsländern ist die Generaldirektion DevCo zuständig. Von den zehn thematischen EU-Außenhilfeprogrammen fallen sieben – außer Demokratie und Menschenrechte, Nuklearsicherheit und Stabilitätsinstrument – ausschließlich in die Zuständigkeit der neuen Generaldirektion.<sup>11</sup> Für das Nachbarschaftsprogramm ENPI teilt sich der für Erweiterung und Nachbarschaft zuständige Kommissar die Zuständigkeit mit dem EAD, während die Zuständigkeiten für Handel und humanitäre Hilfe hingegen ganz außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des EAD verbleiben.<sup>12</sup>

Der EAD trägt zum Programmplanungs- und Verwaltungszyklus bei, indem er die Kommissionsbeschlüsse zu den strategischen, mehrjährigen Maßnahmen durch den Gesamtfinanzrahmen für die einzelnen Regionen, die Länder- und Regionalen Strategie-papiere sowie die Nationalen und Regionalen Richtprogramme vorbereitet. Der EAD ist verpflichtet, den Zielen der Entwicklungspolitik der Union nach Art. 208 AEUV gerecht zu werden. Außerdem soll er die Verwirklichung der Ziele des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik und des Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe fördern.

Ein Kompromiss, dessen Praxistauglichkeit sich noch bewähren muss. Welche Auswirkungen dieses Arrangements auf die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit hat, ist noch unklar – bisher scheint die Skepsis an den neuen Strukturen zu überwiegen.

### **Die EU-Entwicklungszusammenarbeit auf dem Prüfstand: Schlüsselzahlen und Modernisierungsprozess**

Für den Wandel in der EU-Entwicklungszusammenarbeit sind nicht nur die institutionellen und organisatorischen Neuerungen im Zuge der Errichtung des EAD verantwortlich, sondern auch der von Kommissar Andris Piebalgs eingeleitete Modernisierungsprozess, der die Ausrichtung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit für die nächste Finanzielle Vorausschau (2014-2020) diskutieren und auch den Europäischen Konsens über Entwicklung neu bewerten soll. Angesichts der dreifachen Herausforderung durch die Wirtschafts-, die Nahrungsmittel- und die Umweltkrise – und aufgrund des Engagements von China, Indien und Brasilien etwa in Afrika – soll geprüft werden, wie die EU-Entwicklungszusammenarbeit am besten an die Bedürfnisse der Entwicklungsländer angepasst und der Mehrwert von EU-Maßnahmen genutzt werden kann. Geschuldet ist dieser Prozess auch der Selbstvergewisserung eines Politikbereichs, der aus den Sonderbeziehungen zu den ehemaligen Kolonien einiger Mitgliedstaaten entstanden ist und nun mit der Selbstverpflichtung auf die Millennium-Entwicklungsziele nach neuer Legitimation strebt.

Die Schlüsselzahlen der zur Verfügung stehenden Mittel geben keinen Anlass, die EU-Entwicklungszusammenarbeit als Auslaufmodell zu betrachten. Der Gesamthaushaltsplan 2010 – von dem der von den Mitgliedstaaten separat gespeiste Europäische Entwicklungsfonds wohlgermerkt gänzlich ausgenommen ist – weist allein für das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) 30,3% der in Rubrik 4 „Die EU als globaler Akteur“ vorgesehenen Mittel aus. Das sind sogar mehr Mittel, als dort für das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) mit 20,5% und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) mit 19,5% gemeinsam veranschlagt waren.<sup>13</sup>

---

11 Zu den thematischen Programmen der EU-Außenhilfen vgl. [http://www.gtai.de/DE/Content/\\_\\_\\_SharedDocs/Anlagen/PDF/EU-Drittlandprogramme/thematische-programme.property=publicationFile.pdf](http://www.gtai.de/DE/Content/___SharedDocs/Anlagen/PDF/EU-Drittlandprogramme/thematische-programme.property=publicationFile.pdf).

12 Vgl. Kirsten Hungermann, a.a.O.

Die Europäische Union bleibt mit einem Anteil von rund 56% an der Entwicklungshilfe weltweit größter Geber.<sup>14</sup> Allein die Kommission ist der zweitgrößte Geber von Entwicklungshilfe. 2009 leisteten die EU und ihre Mitgliedstaaten Entwicklungshilfe in Höhe von insgesamt 49 Mrd. Euro und die von der EU-Kommission verwaltete Außenhilfe belief sich auf 12 Mrd. Euro. Die *geografische* Verteilung der Mittel gestaltet sich wie folgt: Für osteuropäische und beitrittswillige Länder in Europa sind ungefähr 2 Mrd. Euro gebunden, für Nordafrika 618 Mio. Euro, für Subsahara-Afrika 3,9 Mrd. Euro, für den Nahen Osten 669 Mio. Euro, fast 1,4 Mrd. Euro für Süd- und Zentralasien und den Fernen Osten, 899 Mio. Euro für Lateinamerika, 89 Mio. Euro für Ozeanien und 2,1 Mrd. Euro für nicht fest zugewiesene und multilaterale Hilfe. In der *sektoralen* Verteilung entfällt der größte Anteil (34%) für die Entwicklungszusammenarbeit der EU-Kommission auf die Unterstützung der sozialen Infrastrukturen (in den Bereichen Bildung, Gesundheit, öffentliche und reproduktive Gesundheit, Regierung und Zivilgesellschaft und andere soziale Infrastrukturen) und umfasst Mittelbindungen in Höhe von fast 4 Mrd. Euro. In die Produktionssektoren (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Industrie, Bergbau, Baugewerbe, Handel und Tourismus) flossen 1,7 Mrd. Euro (14%) und für den Ausbau wirtschaftlicher Infrastrukturen und Dienste (in den Bereichen Verkehr, Kommunikation, Energie, Banken und Finanzdienstleistungen und Unternehmen) wurden 1,2 Mrd. Euro (11%) bereitgestellt. 2009 umfassten die von der Kommission für *Budgethilfe* vorgesehenen EU-Mittel 2,4 Mrd. Euro, bei der die Mittel an die Regierung des Empfängerlandes und dessen Staatskasse überwiesen werden, sofern die vereinbarten Bedingungen erfüllt sind – eine Praxis, die zunehmend überaus kritisch begleitet wird. Daher dürfte diese Vergabepaxis in den kommenden Monaten neu ausgerichtet werden.

So beachtlich diese Summen erscheinen mögen, ein Blick in die Halbzeitbewertung der EU-Entwicklungshilfeziele 2010 zeigt, dass die Union hinter ihren eigenen Hilfszusagen zurückbleibt. Die EU brachte im Jahr 2010 etwa 0,43% ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) auf. Damit verfehlte die EU ihr mit dem ODA-Stufenplan im Mai 2005 postuliertes kollektives Zwischenziel für 2010 von 0,56% des BNE – im Einklang mit den Vereinten Nationen soll dieses 2015 0,7% des BNE betragen (siehe Tabelle 1 auf der folgenden Seite).<sup>15</sup>

Hinzu kommt – und das ist neben der umstrittenen Wirksamkeit des Mitteleinsatzes der entscheidende Punkt –, dass sich die Hilfen der EU-Kommission im Vergleich zum DAC-Durchschnitt weniger stark auf die ärmsten Länder konzentrieren. Stattdessen fließt ein erheblicher Teil in Länder mit mittlerem Einkommen, so sind unter den Spitzenempfängern etwa die Türkei, Ukraine und Ägypten. Im Vergleich:<sup>16</sup> Unter den DAC-Gebern lag 2008 der ODA-Anteil der am wenigsten entwickelten und anderen Niedrigeinkommensländer bei 63%. Für die EU insgesamt betrug dieser 65%, bei der EU-Kommission waren es hingegen lediglich 44%. Die Priorität der Millennium-Entwicklungsziele und das vorrangige Anliegen der Armutsbekämpfung sind hier nicht immer deutlich zu erkennen.

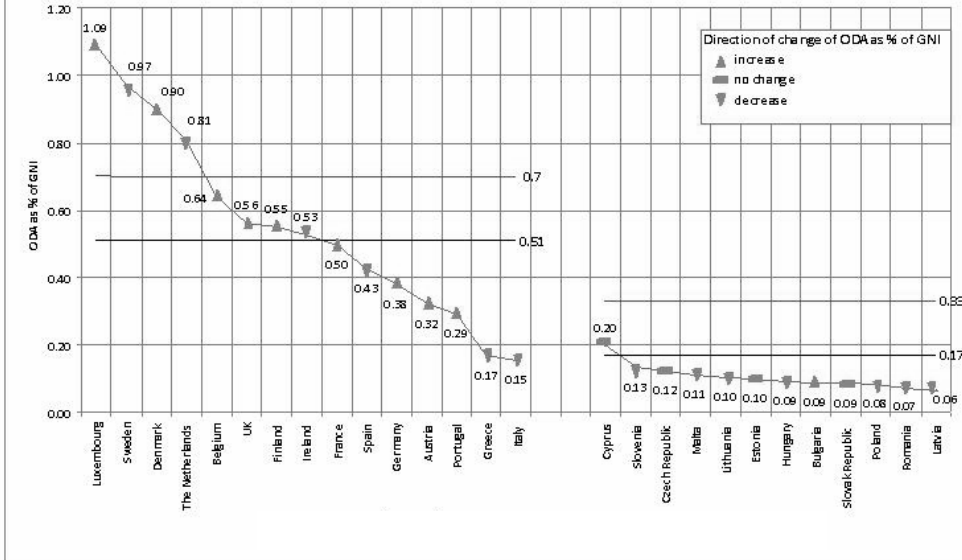
13 Auf die Humanitäre Hilfe entfallen 9,8%, auf die GASP nur 3,5% der Mittel. Vgl. Europäische Kommission: Gesamthaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010, Übersicht in Zahlen, Brüssel/Luxemburg Januar 2010. S. 23.

14 Vgl. Jahresbericht 2010 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Union und die Umsetzung der Außenhilfe 2009, [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index_en.htm), und die dazugehörige RAPID-Pressesmitteilung (IP/10/845).

15 Hierbei streben die nach 2002 beigetretenen Mitgliedstaaten der Union bis 2010 ein ODA-Niveau von 0,17% ihres BNE und bis 2015 einen Wert von 0,33% an.

16 Vgl. European Think-Tanks Group: New Challenges, New Beginnings. Next Steps in European Development Cooperation, Februar 2010, S. 13f.

Tab. 1: Differenz der ODA-Verpflichtungen 2010 und individuelle Zielbestimmungen der 27 EU-Mitgliedstaaten (plus Wandel von 2009 nach 2010)



Quelle: RAPID-Pressmitteilung: Publication of preliminary data on Official Development Assistance 2010, MEMO/11/221, 06.04.2011. Das Datenmaterial basiert auf Informationen, die OECD und EU-Kommission von den EU-Staaten erhalten haben. Die endgültigen ODA-Zahlen werden Anfang 2012 vom DAC/OECD veröffentlicht.

Folglich ist es auch der Beitrag der Europäischen Union zur Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele und zur Bekämpfung der Armut, den die Kommission mit ihrem am 10. November 2010 vorgelegten Grünbuch diskutieren möchte.<sup>17</sup> Diese Initiative ist Teil eines größeren Wurfes, der drei Diskussionspapiere – das Grünbuch zur Entwicklungspolitik, das Grünbuch zur Budgethilfe und eine öffentliche Diskussion zur Ausgestaltung der Finanzinstrumente für die europäischen Außenbeziehungen – umfasst. Die Grünbücher führen jeweils kurz in den Sachstand ein und bieten für den Konsultationsprozess eine Reihe von Fragebündeln zu künftigen Reformbereichen an.<sup>18</sup>

So beziehen sich etwa die im Grünbuch „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung“ aufgeworfenen Fragen auf vier große gemeinsame Bereiche:<sup>19</sup> Wirkung der EU-Entwicklungshilfe, Unterstützung eines breitenwirksameren Wachstums, Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und dauerhafte Ergebnisse im Bereich Landwirtschaft und Ernährungssicherung. Die EU-Kommission hat diese vier thematischen Punkte in 26 offe-

17 RAPID-Pressmitteilung: Europäische Kommission eröffnet Debatte zur Beschleunigung der Armutsreduzierung, IP/10/1494, 10.11.2010; Rede von EU-Kommissar Andris Piebalgs beim Treffen mit Deutschen Bundestagsabgeordneten Bundestag, Berlin: Gemeinsam die Zukunft gestalten, 11.02.2011, SPEECH/11/97.

18 Grünbuch der Kommission: Die Zukunft der EU-Budgethilfe an Drittstaaten, KOM(2010) 586 endg., 19.10.2010. Grünbuch der Kommission: EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung. Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung, KOM(2010) 629 endg., 10.11.2010.

19 Ebd., S. 5.

nen Fragen in einem öffentlichen Konsultationsprozess (November 2010 bis Januar 2011) gestellt, an dem sich 240 Individuen, Regierungen und Organisationen beteiligten.<sup>20</sup>

Mit den Grünbüchern soll ein Prozess in Gang kommen, dessen nächster Schritt die Veröffentlichung der Konsultationsergebnisse durch die EU-Kommission sein wird, die noch für 2011 angekündigt sind. Angesichts der Bandbreite der „Baustellen“ – beispielsweise Einbindung des privaten Sektors, Fragilität von Staaten, Klimawandel oder Handelshilfen – wird deutlich, dass es nicht die organisatorischen Umstrukturierungen anlässlich der Errichtung des EAD sind, die für den vielbeklagten Mangel an Kohärenz und fehlender Koordination verantwortlich sind. Es bleiben die mitgliedstaatlichen Vorbehalte, auf europäischer Ebene in diesem Bereich wirksam zusammenarbeiten zu wollen. Weiterhin fehlt es an der Formulierung und Umsetzung einer gemeinsamen Strategie für globale Entwicklung.<sup>21</sup> Dies scheint gerade angesichts der Komplexität globaler Herausforderungen und der „Konkurrenz“ aufstrebender Länder nötiger den je. Es ist also zu erwarten, dass sich die ambitionierte Agenda von Kommissar Piebalgs neben Reformen der umstrittenen Budgethilfe wieder auf die Millennium-Entwicklungsziele und damit die Armutsminderung in den ärmsten Ländern besinnen wird, um die EU-Entwicklungszusammenarbeit zu profilieren.

Gleichzeitig wird der Ruf nach einer stärkeren Koordinierung der EU-Staaten auch in anderen internationalen Organisationen lauter.<sup>22</sup> Gemeint sind globale Foren, in denen die EU-Staaten, und mitunter auch die EU-Kommission, Mitglied sind, wie die Vereinten Nationen, die Weltbank, die WTO sowie insbesondere die G20 und die OECD. Angesichts beobachtbarer Tendenzen, sogar bis hin zu einer Re-Nationalisierung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, bieten sich hier Koordinierungsmöglichkeiten für diejenigen Staaten, die bereit sind in diesem Bereich intensiver zusammenzuarbeiten – mit der EU-Kommission haben sie als 28ten EU-Geber einen mächtigen Player an ihrer Seite.

### **Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz<sup>23</sup>**

Weniger kontrovers stellt sich die prestigeträchtige humanitäre Hilfe einschließlich des Katastrophenschutzes der EU dar. Dazu ist grundsätzlich anzumerken, dass der 2005 verabschiedete Europäische Konsens zur humanitären Hilfe zwar einen Rahmen für die Arbeit auf EU-Ebene vorsieht, er jedoch in sehr unterschiedlichem Maße in der bestehenden EU-Geberpraxis und in der Politikentwicklung auf mitgliedstaatlicher Ebene anerkannt und angewandt wird.<sup>24</sup> Die EU-Kommission selber bemüht sich um eine dezidiert unpolitische Positionierung und vermeidet durch das spezifische Engagement in „vergessenen“ humanitären Krisen mögliche Auseinandersetzungen mit den Mitgliedstaaten. Der Anteil an der

---

20 Vgl. exemplarisch die VENRO-Stellungnahme zum Grünbuch EU-Entwicklungspolitik vom Januar 2011, <http://www.venro.de/entwicklungspolitikue.html>; für einen ersten Überblick siehe den Report on the consultation on the Green Paper on „EU Development Policy in support of inclusive growth and sustainable development – Increasing the impact of EU development policy“, Project No. 2010/252309 – Version 1, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/5241\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/5241_report_en.pdf).

21 Vgl. dazu das dritte Szenario und die Empfehlungen von Anne Schmidt/Clara Weinhardt: Anforderungen an eine zukunftsfähige EU Entwicklungspolitik, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, SWP-Studien 2011/S 18, Juli 2011, S. 81-91.

22 Ebd., S. 87; Madeline R. Young: The G20 as a Development Opportunity for the European Union, EDC2020 Opinion No. 6, November 2010; Erik Lundsgaarde: 'New' Actors and Global Development Cooperation, EDC2020 Policy Brief No. 19, März 2011.

23 Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2010, Luxemburg 2011, S. 103f.; Europäische Kommission: Jahresbericht über die Strategien der Europäischen Union für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz und deren Umsetzung im Jahr 2010, KOM(2011) 343 endg.

globalen humanitären Hilfe der EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission beläuft sich auf etwa 45 bis 50%. Seit 2007 erfolgt die humanitäre Hilfe vorwiegend durch die Bereitstellung von Finanzmitteln für humanitäre Partnerorganisationen, die notleidenden Menschen weltweit direkt helfen, um Menschenleben zu retten und Schutz- und Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen.

Im Vertrag von Lissabon wurde erstmals eine eigenständige Rechtsgrundlage für die humanitäre Hilfe geschaffen (Artikel 214 AEUV). Damit wurde die humanitäre Hilfe institutionell und rechtlich als vollwertiger Politikbereich der EU verankert. Auf Ratsebene wurde die Arbeitsgruppe „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ (COHAFA) errichtet, in dessen Rahmen in monatlichen Treffen mit EU-Vertretern ein vertiefter Austausch über strategische Fragen der humanitären Hilfe und der Krisenreaktion stattfindet. Die 2010 aus dem Dienst für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission ECHO hervorgegangene eigenständige Generaldirektion für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz „EuropeAid“ wurde bei den Umstrukturierungen im Zuge der Gründung des EAD mit der neu formierten Generaldirektion DevCo fusioniert und verbleibt in der Kommission.

In den letzten Jahren engagierte sich die EU in länger andauernder Krisensituationen (u.a. Sudan, Demokratische Republik Kongo und Somalia), aber auch bei konfliktbedingten humanitären Krisen (z.B. in Georgien, im Gazastreifen, in Kirgisistan und in Sri Lanka). Hinzu kamen die Bewältigung einer wachsenden Zahl von Naturkatastrophen und die Unterstützung entsprechender Vorsorgemaßnahmen. 2010 waren es insbesondere das Erdbeben in Haiti und die Überschwemmungen in Pakistan, die ein schnelles Handeln der internationalen Gemeinschaft erforderten, um den grundlegenden humanitären Bedarf zu decken und den Weg für einen Wiederaufbau zu ebnen. Trotz der insbesondere im Fall von Haiti hohen Bereitstellung von Mitteln – bei anfänglich holprigen Koordinierungsversuchen –, entfiel der Großteil der humanitären Hilfe der EU weiterhin auf die humanitäre Unterstützung von Opfern konfliktbedingter Krisen.<sup>25</sup>

### Weiterführende Literatur

Europäische Kommission, Grünbuch. EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung. Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung, KOM(2010) 629 endg.

European Think-Tanks Group (Overseas Development Institute (ODI), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM)): *New Challenges, New Beginnings. Next Steps in European Development Cooperation*, Februar 2010, <http://www.odi.org.uk/resources/download/4735.pdf>.

Eleonora Koeb: *A more political EU external action. Implications of the Treaty of Lisbon for the EU's relations with developing countries*, European Centre for Development Policy Management, InBrief, No. 28, Juni 2008.

Anne Schmidt/Clara Weinhardt: *Anforderungen an eine zukunftsfähige EU Entwicklungspolitik*, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik*, SWP-Studien 2011/S 18, Juli 2011, S. 81-91.

---

24 Die 16 EU-Geber, die ebenfalls DAC-Mitglieder der OECD sind, sind seit 2009 angehalten, im Rahmen einer überarbeiteten gegenseitigen Bewertung darzulegen, wie sich in ihren jeweiligen Politikkonzepten die im Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe vorgesehenen strategischen Leitlinien widerspiegeln.

25 Siehe zur Weiterentwicklung des sich im Aufbau befindenden Konzepts der EU-Katastrophenabwehr beispielsweise die Mitteilung der Kommission: *Auf dem Weg zu einer verstärkten europäischen Katastrophenabwehr – die Rolle von Katastrophenschutz und humanitärer Hilfe*, KOM(2010) 600 endg.