

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Isabelle Tannous

Von der OECD hat die EU für ihre Anstrengungen in der Entwicklungszusammenarbeit keine Bestnoten erhalten. Vielmehr liest sich ihre jüngste Evaluierung wie das „Best of“ der seit Jahrzehnten an die EU herangetragenen Kritikpunkte. Zu dem bestehenden Nebeneinander statt Miteinander der EU-Staaten gesellt sich die fortdauernde Neusortierung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit nach Lissabon. Der Aufbau und die Organisation des Zusammenspiels von Europäischem Auswärtigen Dienst und Generaldirektion DEVCO binden Kapazitäten, die die von Entwicklungskommissar Piebalgs 2011 lancierte Agenda für den Wandel überschatten. Freilich ist dies auch darin begründet, dass die Strategiebekundungen häufig zuallererst auf dem Papier existieren und ihre Übersetzung in die Praxis verzögert stattfindet. Sichtbar wird die Modernisierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit – mit der auch die EU auf die sich verändernden Koordinaten der Entwicklungsagenden reagiert – in Zeiten knapper Haushaltskassen dennoch bereits heute bei der Strategie- und Programmplanung der wichtigsten Außenhilfeinstrumente für den Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020.

Die EU-Entwicklungszusammenarbeit bleibt trotz Fortschritten weiterhin schwerfällig – die Peer Review der OECD

2012 hat die OECD fünf Jahre nach ihrer letzten Peer Review erneut die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union evaluiert.¹ Grundsätzlich werden die Anstrengungen der EU gewürdigt, gleichzeitig allerdings auf eine ganze Reihe von Missständen hingewiesen. Rechnung getragen werden dem aufwendigen Umstrukturierungsprozess nach Lissabon sowie der mit der Agenda für den Wandel angestoßenen Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig hat die OECD in mehreren Feldern Handlungsbedarf identifiziert und eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, um die Wirksamkeit der EU-Hilfen zu verbessern. So sollen insbesondere

- die jeweiligen Befugnisse der EU-Institutionen eindeutig geklärt werden;
- der Verwaltungsaufwand für die EU-Beamten und die Partnerstaaten verringert werden;
- ein Monitoring der entwicklungspolitischen Aktivitäten durchgeführt und die Ergebnisse besser kommuniziert werden;
- für den Umgang mit Entwicklungsländern in Post-Konflikt-Phasen ein kohärenter Ansatz erarbeitet werden;
- die strategische Schwerpunktsetzung bei der Aufstellung des Finanzrahmens 2014-2020 mit den entsprechenden Mitteln und Instrumenten sichergestellt werden, vor allem in den Bereichen Sicherheit und Transformation, Mainstreaming der Geschlechtergleichheit, Umwelt und Förderung des Privatsektors;

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (DAC): European Union. Peer Review 2012, Paris 2012.

- ein rascher und flexibler Mitteleinsatz ermöglicht werden, indem das komplexe Haushalts- und Verwaltungsverfahren vereinfacht und den Mitarbeitern vor Ort mehr Verantwortung übertragen wird.

Außerdem wird die EU angehalten, weiterhin gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten an einer einheitlichen Strategie zu arbeiten, um ihr Potenzial in den kommenden Jahren auch entfalten zu können. Die OECD erachtet die von der EU-Kommission initiierte Agenda für den Wandel dabei als gute Grundlage.

Die *Agenda for Change* – Kursanpassungen für den neuen mittelfristigen Finanzrahmen 2014-2020

Mit seiner am 13. Oktober 2011 präsentierten Agenda für den Wandel strebt Entwicklungskommissar Andris Piebalgs eine Modernisierung der europäischen Entwicklungspolitik an.² Vorausgegangen war ein öffentlicher Konsultationsprozess, der begleitet wurde von den Umbrüchen im Nahen und Mittleren Osten und der sich zunehmend intensivierenden Banken- und Schuldenkrise in Europa. International wurde diese Agenda flankiert vom Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im November 2011 in Busan.³ Gerade in Anbetracht knapper Haushaltskassen und der näher rückenden Ziellinie 2015 und dem Post-2015-Prozess bei der Verwirklichung der Millenniums-entwicklungsziele soll die Armutsbekämpfung stärker berücksichtigt werden.

Grundsätzlich soll sich die Entwicklungszusammenarbeit der EU künftig auf zwei Schwerpunktbereiche konzentrieren: Demokratie, Menschenrechte und Good Governance einerseits sowie umfassendes und nachhaltiges Wachstum für die menschliche Entwicklung andererseits. Um diese Ziele zu erreichen beabsichtigt die EU neue Wege der finanziellen Unterstützung zu wählen, etwa indem sie Zuschüsse und Darlehen miteinander verbindet. Außerdem soll die Budgethilfe der EU effizienter gestaltet und mit der Regierungsführung des Partnerlands und dem politischen Dialog verknüpft werden.⁴ Die vertraglichen Bedingungen, die den Mittelfluss regeln, sollen besser auf die deklarierten Entwicklungsziele abgestimmt und die Absorptionsfähigkeit der Partner stärker berücksichtigt werden. Um für die eingesetzten Mittel eine größtmögliche Wirkung zu erzielen, soll künftig auf differenzierte Entwicklungspartnerschaften gebaut werden. Besondere Wichtigkeit soll der Nachbarschaftsregion der EU und Subsahara-Afrika, prinzipiell aber den ärmsten Ländern, einschließlich fragiler Staaten, zukommen. In der Konsequenz bedeuten die mit der Agenda eingeleiteten Schritte eine Einschränkung sowohl des geografischen Betätigungsfelds als auch der ausgewählten Sektoren.

Seit 2012 wird die Agenda für den Wandel in die Programm- und Strategieplanung der EU-Entwicklungshilfe eingearbeitet. Dies ist angesichts der Höhe der für die Außen- und Entwicklungshilfe bereitgestellten Mittel eine zentrale Aufgabe. Die Kommission hat vorgeschlagen, mit dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen die für das Auswärtige Handeln der EU bereitgestellten Mittel von 5,7 Prozent auf 6,8 Prozent zu erhöhen, wovon der außerhalb des EU-Haushalts verbleibende Europäische Entwicklungsfonds (EEF) ausge-

2 Mitteilung der Kommission: Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung. Agenda für den Wandel, (KOM(2011) 637; Council conclusions 'Increasing the Impact of EU Development Policy. An Agenda for Change', 3166th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 14 May 2012.

3 Strategiepapier der Europäischen Kommission für das Hochrangige Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vom 29. November bis 1. Dezember 2011 in Busan, Brüssel, September 2011.

4 Europäische Kommission: Der künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten, 13. Oktober 2011, KOM(2011) 638 endg.; Council conclusions 'The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries', 3166th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 14 May 2012.

nommen ist. Zusammen machen der Europäische Entwicklungsfonds und das Instrument für Entwicklung (DCI) insgesamt mehr als 5 Prozent des gesamten Kommissionsvorschlags für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen aus.⁵

Tabelle 1: Die avisierten Mittel der geografischen und thematischen Außenhilfeinstrumente für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020⁶

Instrument	Mittel (jeweilige Preise)
Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	1 578 Mio. EUR
Stabilitätsinstrument (IFS)	2 829 Mio. EUR
Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC)	631 Mio. EUR
Partnerschaftsinstrument (PI)	1 131 Mio. EUR
Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) • Nachbarschaftsstaaten der Östlichen Partnerschaft und im Mittelmeerraum	18 182 Mio. EUR
Europäischer Entwicklungsfonds (EEF), außerhalb des Haushaltsplans • AKP-Staaten	34 276 Mio. EUR
Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) • Länder Asiens, Lateinamerikas, Naher Osten, Zentralasien • Thematische Programme (Instrument für globale öffentliche Güter und Herausforderungen; Instrument für nicht-staatliche Akteure und lokale Behörden; Pan-Afrikanisches Programm)	insgesamt 23 295 Mio. EUR, davon: 13 991.5 Mio. EUR 9 303.2 Mio. EUR
Instrument für Heranführungshilfe (IPA) • Beitrittskandidaten, Island, Türkei	14 110 Mio. EUR
Instrument für Grönland, fällt nicht unter die allgemeine Durchführungsverordnung	219 Mio. EUR

Quelle: Höhe der bereitzustellenden Mittel entsprechend der Kommissionsvorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen vom 29. Juni 2011, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm.

Im Gegensatz zu den umfangreichen Reformen der Außenhilfeinstrumente von 2006, für die zwei Jahre intensiver interinstitutioneller Verhandlungen nötig waren, gestalten sich die Budgetverhandlungen für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 zumindest bisher weit weniger kontrovers.⁷ Dies kann sich mit dem Sondergipfel zum neuen EU-Haushalt im November 2012 noch ändern, wobei hier kaum inhaltliche Modifikationen, wohl aber Anpassungen bei der Höhe der bereitzustellenden Mitteln zu erwarten sind. Signifikante Neuerungen sind in dem Legislativpaket der Kommission nicht enthalten, jedoch wurden eine Reihe von Änderungen eingebracht. Wie mit der Agenda vorgegeben, werden für Länder mit mittleren Einkommensstrukturen (wie etwa Südafrika, das zu den BRICS-Staaten zählt) andere Formen der Partnerschaft geschaffen.⁸ So soll künftig das neue Instrument für

5 Laut ONE-Briefing im Vorfeld des Rats für Auswärtige Angelegenheiten, 15. Oktober 2012, Luxemburg.

6 Zwar wird der Löwenanteil der europäischen Außen- und Entwicklungshilfe – etwa DCI (beinahe 100 Prozent), ENPI (95 Prozent) und IPA (90 Prozent) – als öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) klassifiziert, im Finanzrahmen 2007-2013 ist ein Großteil dieser Mittel jedoch für Länder mit mittlerem Einkommen vorgesehen.

7 Vgl. Sandra Bartelt: The Institutional Interplay Regarding the New Architecture for the EC's External Assistance, in: *European Law Journal*, 5/2008, S. 655-679; zu den laufenden Budgetverhandlungen siehe European Commission/High Representative: Joint Communication to the European Parliament and the Council: Global Europe. A New Approach to financing EU external action, Brussels, 7.12.2011, COM(2011) 865 final; siehe auch Mikaela Gavas/Svea Koch/Oladiran Bello/Jeske van Seters/Mark Furness: The EU's Multi-Annual Financial Framework post-2013. Options for EU development cooperation, ODI Briefing papers, June 2011.

8 Diese 19 Länder umfassen Argentinien, Brasilien, Chile, China, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Kasachstan, Indien, Indonesien, Iran, Malaysia, Malediven, Mexiko, Panama, Peru, Thailand, Venezuela, Uruguay.

Partnerschaft (PI) das Industrialised Countries Instrument (ICI) ersetzen. Auch werden erstmals für den Europäischen Entwicklungsfonds, der nicht in den Haushaltsplan integriert ist, Laufzeit und Verfahren an den EU-Finanzrahmen angepasst.⁹ Bei dem Instrument für Entwicklung soll künftig der Grundsatz der Differenzierung greifen, der neben einer größeren Flexibilität beim Mitteleinsatz sicherstellen soll, dass die Hilfen auch bei den ärmsten Ländern bzw. in Ländern mit mittlerem Einkommen bei den bedürftigsten Bevölkerungsschichten ankommen. Grundsätzlich soll die Mittelvergabe stärker mit der Bereitschaft verknüpft werden, gemeinsame Werte anzuerkennen und die vereinbarten Zielmarken einzuhalten. Neben innovativeren Finanzinstrumenten zählen zu den Neuerungen beispielsweise auch eine bessere Evaluierung des Bedarfs des Empfängerlands und dessen Absorptionsfähigkeit, die Einführung einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht sowie die Intention, EU-Maßnahmen in jedem Land künftig auf nicht mehr als drei Bereiche zu konzentrieren.

Auf Seiten der Nichtregierungsorganisationen stößt der eingeschlagene Weg neben Lob auch auf Kritik.¹⁰ So lobte Oxfam die Entscheidungen der Kommission, Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft zu ihren Prioritäten zu machen, da gerade diese Bereiche entscheidend seien, wenn es darum geht, die Lebensbedingungen der Hilfebedürftigsten zu verbessern. Auch die Tatsache, dass guter Regierungsführung, Menschenrechten und zivilgesellschaftlichen Organisationen künftig eine größere Bedeutung beigemessen werden sollen, wurde allgemein gutgeheißen. Gleichzeitig äußerten sich Nichtregierungsorganisationen alarmiert darüber, dass die Rolle des Privatsektors nicht eindeutig definiert wird. Diese Kritik fasst der Dachverband CONCORD besonders harsch in der Aussage zusammen, dass es die wichtigste Neuerung der Agenda Piebalgs sei, die Hilfen für die Bedürftigsten zugunsten des Energie- und Privatsektors zu kürzen und dass dies allein dem Interesse der EU und nicht den Entwicklungsländern dienen würde. Auf Unverständnis stieß mitunter ebenfalls, dass die Hilfszuwendungen für einige der Länder mit mittlerem Einkommen gestoppt werden, schließlich leben laut Oxfam gerade in diesen Ländern 72 Prozent der ärmsten Menschen der Welt. Dabei war es lange eine zentrale Kritik gerade von NGOs, dass ODA-Mittel statt in die armen und ärmsten Länder in Staaten in der unmittelbaren Nachbarschaft und in Länder mit mittlerem Einkommen fließen.

Eng verknüpft mit der Debatte um einen möglichst wirksamen Einsatz der Mittel, die an erster Stelle der Armutsbekämpfung dienen sollen, ist die so genannte PCD-Agenda (Policy Coherence for Development).¹¹ Mit dieser sollen auch die im Sinne der Politikkohärenz für Entwicklung maßgeblichen Bereiche – wie beispielsweise Außenwirtschaftsbeziehungen, Sicherheit, Agrar- und Fischereisubventionen und Energie- und Klimapolitik – berücksichtigt werden. Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten hat das PCD-Bekenntnis im Mai 2012 erneut bekräftigt und die EU-Kommission aufgefordert, im Hinblick auf ihren vierten PCD-Bericht 2013 künftig eine unabhängige Evaluierung der Maßnahmen durchzuführen, die auch eine qualitative und quantitative Abschätzung der aus Politikinkohärenzen entstehenden Kosten beinhalten soll.¹²

9 Auch soll die parlamentarische Kontrolle beim Europäischen Entwicklungsfonds verbessert werden, indem eine neue Bestimmung für den Dialog mit dem Europäischen Parlament zu Programmplanungsdokumenten vorgeschlagen wird.

10 Hier und nachfolgend: „Agenda for a new development policy post-2013“, Agence Europe, 14 October 2011.

11 Commission Staff Working Paper: EU 2011 Report on Policy Coherence for Development, 15.12.2011, SEC(2011) 1627 final; EP-Bericht zum Bericht 2011 der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, 11. Oktober 2012, Berichterstatterin: Birgit Schnieber-Jastram (2012/2063(INI)).

12 Siehe auch Council Conclusions on Policy Coherence for Development, 3166th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 14 May 2012, hier Punkt 10.

Die EU-Entwicklungszusammenarbeit in Zeiten der europäischen Schulden-, Banken- und Finanzkrise

Die Entwicklungsländer sind in Zeiten knapper Haushaltskassen von der europäischen Schulden-, Banken- und Finanzkrise nicht allein durch mögliche Kürzungen der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) betroffen. Denn selbst wenn aufstrebende Wirtschaftsmächte wie die BRICS-Staaten eine zunehmend wichtigere Rolle spielen, bleibt die Europäische Union weiterhin Haupthandelspartner der armen und ärmsten Länder. Es sind die EU-Staaten, die zu ihren größten Investoren zählen, auch die meisten Rücküberweisungen stammen aus der EU. Entsprechend massiv kann sich auch die aktuelle Banken- und Finanzkrise der Eurozone auf die ärmsten Länder auswirken. Diese sind besonders anfällig für externe Schocks, die sich beispielsweise aus abnehmenden Handelsströmen, Direktinvestitionen, Überweisungen oder Bankkrediten und Hilfszahlungen aus Europa ergeben.¹³ Im Gegensatz zur Weltwirtschaftskrise 2008/2009 sind die Folgen für die Länder mit niedrigem Einkommen bisher weniger gravierend als befürchtet.¹⁴ Als folgenreicher eingeschätzt wird eine Rezession in den BRICS-Staaten und eine damit verbundene Schwächung der Süd-Süd-Kooperation, in deren Folge diese neuen Akteure die durch die schwächelnde EU entstandenen Verluste nicht mehr ausgleichen könnten. Die EU hat 2009 begonnen, mit dem FLEX-Mechanismus ein kurzfristiges Instrument zu schaffen, um die schwächsten AKP-Staaten bei der Bewältigung der Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer sozialen Folgen zu unterstützen.¹⁵ Mit ihm sollen durch Budgethilfe Finanzierungslücken in den Haushalten betroffener Länder, die u.a. durch Schwankungen bei den Ausfuhrzöllen entstehen, ausgeglichen werden. Gleichzeitig soll, wie in einer Gemeinsamen Mitteilung 2011 dargelegt, langfristig die Widerstandsfähigkeit gegenüber externen Schocks erhöht werden, etwa indem stärkeres Gewicht auf die Mobilisierung inländischer Einnahmen, den Ausbau sozialer Sicherungsnetze, Effizienzsteigerungen bei öffentlichen Ausgaben und auf wirtschaftliche Diversifizierung gelegt wird.

Ihre im Rahmen des Millenniumsgipfels eingegangenen Verpflichtungen von Monterrey und Barcelona haben die europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel im Juni 2012 erneut bekräftigt: Bis 2015 soll die ODA-Quote auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) gesteigert werden. Dennoch sank bereits 2011 erstmals die Höhe der öffentlichen Entwicklungshilfe im Vergleich zum Vorjahr leicht, wobei die jeweils von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel erheblich variieren. Diese machten 2010 0,42 Prozent des BNE der EU aus, während sie im als ‚Rekordjahr‘ geltenden Jahr 2011 noch bei 0,43 Prozent lagen.¹⁶ Entwicklungskommissar Andris Piebalgs wies darauf hin, dass 16 Mitgliedstaaten ihre Entwicklungshilfe erhöht haben, drei von ihnen zu den fünf größten Geber weltweit zählen und vier von ihnen bereits die Zielmarke von 0,7 Prozent erreicht haben. Ihre Entwicklungshilfeausgaben besonders stark gesenkt haben

13 Vgl. Isabella Massa/Jodie Keane/Jane Kennan: The euro zone crisis and developing countries, ODI Working Papers 345, May 2012; Aldo Caliarì: Why EU bank reform matters for overseas development, *European Voice*, 1.10.2012.

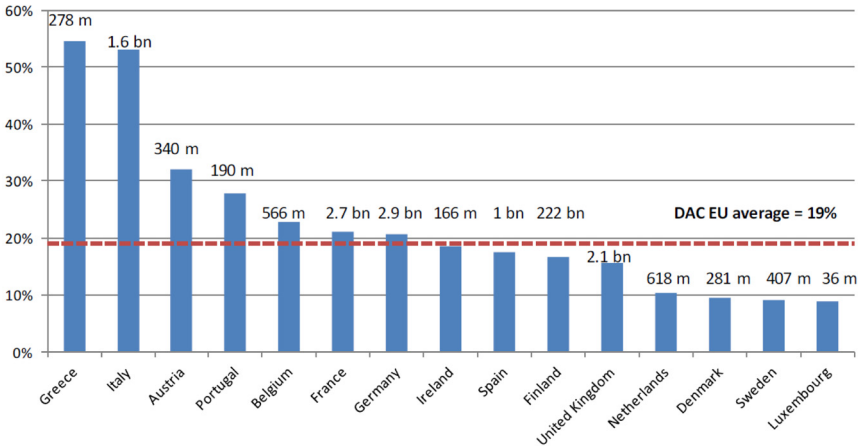
14 Vgl. Siân Herbert: Reassessing aid to middle-income countries. The implications of the European Commission's policy of differentiation for developing countries, ODI Working Papers 349, June 2012.

15 Te Velde, D.W./Griffith-Jones, S./Kingombe, C./Kennan, J./Tyson, J.: Study on Shock Absorbing Schemes in ACP Countries: FLEX Study, Report to the EC, London: ODI 2011.

16 Hier und nachfolgend: OECD: Development. Aid to developing countries falls because of global recession, 4 April 2012, http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html; Agence Europe, 5 April 2012 und 14 October 2011; siehe auch The 2012 Data Report von One, <http://www.one.org/data/en/download/>.

Griechenland und Spanien, gefolgt von Österreich und Belgien. Dänemark und Luxemburg hingegen stellen weiterhin mehr als 0,7 Prozent ihres BNE für Entwicklungshilfe bereit. Die Niederlande, die ebenfalls einen Wert von 0,7 Prozent erzielen, planen ihre Ausgaben zu reduzieren, während Großbritannien weiterhin an seinem Ziel von 0,7 Prozent bis 2013 festhält. Deutschland und Schweden haben beide ihre Hilfsbudgets erhöht.

Schaubild 1: Der Anteil für die EU-Institutionen an den gesamten ODA-Mitteln ausgewählter EU-Staaten im Jahr 2010 in % (ohne Schuldenerlass und in US-Dollar)



Quelle: 2012 DAC Report on Multilateral Aid, DCD/DAC(2012) 33, 20. Juli 2012, S. 10.

Die EU-Mitgliedstaaten haben 2011 rund 20 Prozent ihrer ODA-Mittel über EU-Institutionen bereitgestellt. Die den EU-Institutionen zur Verfügung stehenden ODA-Mittel setzen sich zu etwa 70 Prozent aus dem EU-Haushalt und zu etwa 30 Prozent aus dem EEF zusammen. Da die drei größten Geber Deutschland, Frankreich und Großbritannien auch die höchsten Mittelzuwendungen für die EU-Institutionen bereitstellen, fallen die Kürzungen in Ländern wie Griechenland und Italien (die, wie in Schaubild 1 ersichtlich, ohnehin bereits den größten Anteil ihrer ODA-Mittel über die EU-Institutionen abwickeln) nicht auffallend ins Gewicht. Zumindest nach den Vorschlägen der EU-Kommission wird sich die Höhe der von den EU-Institutionen verwalteten Außen- und Entwicklungshilfemittel auch im künftigen Finanzrahmen 2014-2020 in einem ähnlichen Umfang wie bisher bewegen. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass im Gegensatz zu bilateralen ODA-Zuwendungen in anderen multilateralen Organisationen, die auf dem Verhandlungsweg festgelegt werden, die Höhe der Außen- und Entwicklungshilfe (ohne EEF) den komplexen Haushaltsverfahren und somit dem Finanzierungsschlüssel des EU-Eigenmittelsystems unterliegt.

Die EU behauptet weiterhin ihre Position als weltweit größter Geber – selbst wenn sie ihren selbst gesetzten Zielen nicht gerecht wird: Laut ihren Zielvereinbarungen hätten als Etappenziel 2010 des ODA-Stufenplans immerhin 0,51 Prozent des BNE erreicht werden müssen. Darauf weisen auch Nichtregierungsorganisationen hin, wenn sie wie beispielsweise Oxfam vorrechnen, dass so ein Defizit von 7,7 Milliarden Euro entstanden ist.

In diesem Zusammenhang zumindest erwähnenswert sind auch die jüngsten Entwicklungen rund um die Finanztransaktionssteuer. Inzwischen wird die Einführung einer Finanztransaktionssteuer von Frankreich und zehn anderen EU-Staaten unterstützt und

könnte neben einem Beitrag zur Regulierung der Finanzmärkte auch zusätzliche Finanzmittel für die Armutsbekämpfung mobilisieren. Würden tatsächlich bis zu 10 Prozent der über diese Steuer eingenommenen Mittel für Entwicklung aufgewendet, könnten mehrere Milliarden Euro zusätzlich bereitgestellt werden.

Sicher lässt sich über die Höhe der ODA-Mittel allein noch keine Aussage über Wirksamkeit und Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit treffen. Sieht man einmal von der Diskrepanz zwischen Mittelallokation und Mittelauszahlungen ab, so müssen bei einer Evaluierung vorrangig diejenigen Anstrengungen berücksichtigt werden, die unternommen werden, um die Mittelvergabe deutlicher an dem Ziel der Armutsbekämpfung auszurichten. Entscheidend wird demnach sein, an wen und unter welchen Voraussetzungen die ODA-Mittel schwerpunktmäßig gehen und ob es gelingt, die häufig rigide und schwerfällige Mittelvergabe zu reformieren und stärker auf die Bedürfnisse in den Empfängerländern auszurichten. Mit der Agenda für den Wandel wurde ein Modernisierungsprozess eingeleitet, der in Zeiten knapper Kassen dem ‚Gießkannenprinzip‘ früherer Zeiten eine Absage erteilt. Nun heißt es, die hochgesteckten Ziele unter den gegebenen politischen und institutionellen Bedingungen auch in die Praxis umzusetzen. Dies hängt neben der grundsätzlichen Bereitschaft der Mitgliedstaaten weiterhin in diesem Feld aktiv und zur Kooperation bereit zu sein, auch von der Harmonie zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der Generaldirektion DEVCO ab.

Die Organisation der europäischen Entwicklungshilfe im institutionellen Gefüge von Europäischem Auswärtigen Dienst und Generaldirektion DEVCO¹⁷

Die Praxis und Ausrichtung der Mittelvergabe auf europäischer Ebene wird von den Mitgliedstaaten unterschiedlich eingeschätzt.¹⁸ Die Neuorganisation der Außen- und Entwicklungshilfe rund um den EAD bot daher die Möglichkeit, diese erneut auf den Prüfstand zu stellen und kohärenter mit dem Auswärtigen Handeln der EU zu gestalten. Diese Nähe zur Außen- und Sicherheitspolitik hatte eine Reihe von Grundsatzfragen aufgeworfen, die bei der Gründung des EAD kontrovers diskutiert wurden. Zwar war es mit dem EAD-Gründungsbeschluss vom 26. Juli 2010 gelungen, diese für die künftige Organisation der europäischen Entwicklungshilfe im neuen Gefüge nach Lissabon zu klären. Die beiden Portfolios Entwicklung und Nachbarschaft verblieben in der EU-Kommission und wurden der neuen Generaldirektion ‚EuropeAid – Entwicklung und Zusammenarbeit‘ (GD DEVCO) zugeordnet. Wie so häufig kam allerdings auch dieser Beschluss letztlich nur durch den Rückgriff auf vage Formulierungen zustande, die den beteiligten Akteuren genügend Interpretationsspielräume ließen. In der nachfolgenden Feinjustierung musste geklärt werden, wie die Zuordnung der Zuständigkeiten und die Weisungsbefugnisse in der Praxis tatsächlich aussehen sollten. Die Hohe Vertreterin Ashton und Entwicklungskommissar Piebalgs hatten zu diesem Zweck gleich im Anschluss an den Gründungsbeschluss die Ausarbeitung einer neuen dienstübergreifenden Vereinbarung angekündigt. Die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen dem EAD und

17 Siehe ausführlich Isabelle Tannous: Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: Von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie?, in: *integration*, 4/2012 (im Erscheinen).

18 Das britische Department for International Development bewertet den EEF als besonders „stark“ vereinbar mit den Zielen der britischen Entwicklungszusammenarbeit, das im EU-Haushalt verankerte Außen- und Entwicklungsinstrumentarium (DCI, ENPI und IPA) hingegen als „schwach“, wobei beiden Töpfen Verbesserungspotential zugestanden wird. Vgl. DFID: *Multilateral Aid Review. Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations*, March 2011.

der GD DEVCO konnten erst eineinhalb Jahre später am 13. Januar 2012 in einer dienstübergreifenden Vereinbarung fixiert werden.¹⁹

Mit den Post-Lissabon-Neuerungen wird dem ohnehin bereits kleinteiligen Prozess noch eine weitere Schicht an Komplexität hinzugefügt: Zu den Aufgaben, die sich EAD und Kommission bei den Beschlüssen zum EEF und den geografischen Programmen des DCI (die thematischen Programme werden unter Verantwortung der Kommission verabschiedet) teilen, zählen insbesondere die Vorbereitung der Mittelzuweisungen sowie die Ausarbeitung der Strategiepapiere (C/RSP) und der Richtprogramme (N/RPs).²⁰ Wie bei der Strategie- und Programmplanung vor Lissabon übernehmen die EU-Delegationen dabei einen wichtigen Part. Über das ‚Joint Programming‘ sollen auch die Mitgliedstaaten stärker eingebunden werden.

Das mit der dienstübergreifenden Vereinbarung vorgesehene Verfahren entschlackt jedoch nicht wie intendiert das komplexe Verfahren, stattdessen mutet die Konstruktion noch schwerfälliger an. Für deren Funktionieren ist nun ein Arbeitsfluss notwendig, bei dem die beiden Dienste in enger Zusammenarbeit mit den EU-Delegationen als quasi-organische Einheit zusammenarbeiten müssen – angesichts der institutionellen Vorgeschichte ist dies, wie sich bereits zeigte, zunächst einmal schwer zu realisieren. Hinzu kommt, dass der EAD sowohl personell als auch institutionell mit der kleinen horizontalen Einheit, die die Entwicklungszusammenarbeit koordinieren soll, nicht über tragfähigen Strukturen verfügt. Auch werden die EU-Delegationen unter den gegebenen Voraussetzungen kaum die vielfältigen an sie herangetragen Aufgaben bewältigen können, die von der Lageeinschätzung vor Ort über die Gewährleistung der Zusammenarbeit mit den Partnerländern bis hin zur Koordinierung der bilateralen Hilfen der EU-Staaten reichen.

Ungewisse Zukunft für die EU-AKP-Zusammenarbeit – 10 Jahre EPA-Verhandlungen und kein Ende in Sicht?

Durch die Neuerungen rund um den EAD und die damit einhergehende Auflösung der institutionellen Einheiten, die sich ausschließlich mit den 79 AKP-Staaten (nach Anerkennung der Republik Südsudan 80 Staaten) befassten, wirkt die im Abkommen von Cotonou geregelte AKP-Zusammenarbeit bereits heute wie ein Relikt aus vergangenen Zeiten.²¹ Es ist fraglich, wie sich die EU-AKP-Zusammenarbeit nach Auslaufen des Cotonou-Abkommens 2020 gestalten wird. Die Bedeutung, die seitens der EU den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks als Gruppe beigemessen wird, nimmt weiter kontinuierlich ab. Die ehemaligen Kolonien verlieren ihren Sonderstatus, da die Aufmerksamkeit längst auch Staaten in der Nachbarschaft, in Lateinamerika, in Asien oder dem Mittelmeerraum gilt. Verstärkt wird dies noch durch die WTO-Regelungen, die die häufig exklusiven und einseitigen Präferenzsysteme und einseitigen Handelserleichterungen als nicht konform mit dem Prinzip des Freihandels betrachten. Auch stimmte das Europäische Parlament im Juni 2012 für ein neues

19 Am 13. Januar 2012 unterzeichneten der Generalsekretär der Kommission und der Chief Operating Officer des EAD die Working Arrangements between Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in relation to external relations issues, SEC(2012) 48, 10 January 2012.

20 Die rigiden 7-jährigen Länder- und Regionalen Strategiepapiere sollen soweit möglich durch die neuen, so genannten Joint Framework Documents (JFD), nationale und regionale Entwicklungspläne der Partnerländer oder durch gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten erstellte Programmierungsdokumente ersetzt werden.

21 Vgl. Sandra Bartelt: ACP-EU development cooperation at a crossroads?, One year after the second revision of the Cotonou agreement, in: European Foreign Affairs Review, 1/2012, S. 1-25; Nickel, Dietmar: Was kommt nach Cotonou? Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten, SWP-Studie 2012/S 13, Juni 2012.

Schema allgemeiner Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, das am 1. Januar 2014 in Kraft treten soll. Darin vorgesehen ist u.a. die Anzahl der Länder von 176 auf 75 zu beschränken.²² Der von der Kommission eingeschlagene Weg, die Entwicklungszusammenarbeit mit der Handelspolitik stärker zu verknüpfen, um die am wenigsten entwickelten Länder stärker in die Weltwirtschaft einzubinden, wird entsprechend fortgesetzt.²³

Bereits bei Unterzeichnung des 2002 in Kraft getretenen Abkommens von Cotonou wurde vereinbart, die in den vorausgegangenen Lomé-Abkommen unilateral gewährten Handelspräferenzen durch reziproke Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zu ersetzen. Die Tatsache, dass sich die WPA-Verhandlungen nun über 10 Jahren hinziehen, veranlasste Nichtregierungsorganisationen dazu, in diesem Datum ein „unglückliches Jubiläum“ zu sehen und, sollten diese nun nicht zügig abgeschlossen werden, die Verhandlungen weitgehend als gescheitert zu betrachten.²⁴ Von den 7 Regionen, mit denen die EU WPA-Verhandlungen aufgenommen hat, konnte bisher lediglich das Abkommen mit den CARIFORUM-Staaten (seit Ende 2008) vorläufig angewendet werden. Mit den übrigen sechs Regionen²⁵ bestehen lediglich Interims-WPA, die den AKP-Staaten zoll- und quotenfreien Marktzugang zur EU gewähren. Um die von der WTO geforderte Gegenseitigkeit zu gewährleisten, haben sich diese im Gegenzug verpflichtet, innerhalb von 15 Jahren schrittweise ihre Märkte für Waren aus der EU zu öffnen, wobei Ausnahmeregelungen für sensible Produkte bestehen bleiben. Die EU hat sich in den Verhandlungen inzwischen in eine verhältnismäßig schwache Position manövriert. Dies liegt jedoch weder an einem Wiedererstarken des AKP-Zusammenhalts noch an Differenzen auf Seiten der EU. Der schleppende Prozess liegt vielmehr begründet in den unterschiedlichen regionalen Dynamiken auf Seiten der AKP-Partner, in den verschiedenen Verhandlungsstrukturen der WPAs und der Rolle, die jeweils der regionale Hegemon auf Seiten der Verhandlungspartner einnimmt.²⁶

Eine weitere Facette der AKP-Auflösung ist eine Budgetierung des EEF, die durch den tentativen Positionswechsel Großbritanniens perspektivisch in Bewegung geraten ist.²⁷ Es zeichnet sich zunehmend ab, dass die AKP-EU-Zusammenarbeit nach dem Jahr 2020 wohl nicht fortgeführt und eine Überführung des EEF in den EU-Haushalt 2021 auch das Ende für langjährige institutionelle Strukturen, wie etwa die AKP-Versammlung, bedeuten wird.²⁸

22 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen (COM(2011)0241 – C7-0116/2011 – 2011/0117(COD)).

23 Europäische Kommission: Handel, Wachstum und Entwicklung. Eine maßgeschneiderte Handels- und Investitionspolitik für die bedürftigsten Ländern, KOM(2012) 22 endg.

24 Vgl. exemplarisch San Bilal: EPAs' 10th anniversary. The Never Ending Story, ecdpm Talking points, 27. September 2012.

25 Dies sind fünf Regionen in Afrika – nämlich Southern African Development Community (SADC), Eastern and Southern Africa (ESA), East African Community (EAC), West Africa (die 15 ECOWAS-Mitglieder und Mauritien), Central Africa (die 6 Mitglieder der Economic Community of Central African States (CEMAC) einschließlich der Demokratischen Republik Kongo sowie São Tomé und Príncipe) – sowie das Pacific Island Forum und das Caribbean Forum of Caribbean States (CARIFORUM). Siehe dazu <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/africa-caribbean-pacific/>.

26 Vgl. Ulrike Lorenz: Transformations on Whose Terms? Understanding the New EU-ACP Trade Relations from the Outside In, KPG Working Paper No. 40, June 2012.

27 Siehe Simon Maxwell/Siân Herbert: EU budget surprise. Member States proposing budgetisation of the EDF, EDCSP opinion 16, March 2012.

28 Vgl. Sarah Delputte: The ACP-EU Joint Parliamentary Assembly. Seen by Its Members: Empowering the Voice of People's Representatives?, in: European Foreign Affairs Review, 2/2012, S. 241-260.

Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz²⁹

Die OECD findet in ihrer Peer Review 2012 für die von der EU bereitgestellte humanitäre Hilfe lobende Worte, beklagt jedoch auch hier weiterhin langwierige Verfahren und mahnt eine bessere Zusammenarbeit von EuropeAid, ECHO und EAD an. Handlungsbedarf wird insbesondere auch an der Schnittstelle von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung gesehen.³⁰ Die EU arbeitet daran, die Katastrophenvorsorge in die Beziehungen mit den Entwicklungsländern einzubeziehen und die Prävention und Vorbereitung auf den Katastrophenfall zu verbessern, die vor einer Katastrophe ergriffen werden sollen.

Bei den großen Krisen – wie in Libyen, am Horn von Afrika und in Syrien – zeigte sich die EU fernab ihrer mitunter eingefahrenen Versuche im Bereich GASP/GSVP bemüht, gemeinsam zu handeln und ihren humanitären Grundprinzipien gerecht zu werden. Dabei steht sie vor der Herausforderung, die Aktivitäten ihrer Mitgliedstaaten besser aufeinander abzustimmen und gleichzeitig die EU-Kommission als eigenständigen Akteur zu stärken.

Für Leidtragende des Libyenkonflikts stellte die EU 2011 fast 155 Mio. Euro zur Finanzierung von humanitärer Hilfe und Katastrophenschutzmaßnahmen bereit, darunter 80,5 Mio. Euro von der Kommission. Die Unterstützung umfasste im Bereich des Katastrophenschutzes die Evakuierung von EU-Bürgern und reichte von Hilfeleistungen auf den massiven Strom von Flüchtlingen bis zur Linderung der Not der libyschen Zivilbevölkerung.

Für die vom Bürgerkrieg in Syrien betroffenen Menschen beschloss die Europäische Union im September 2012 ihre humanitäre Hilfe auf 200 Mio. Euro aufzustocken, wobei 119 Mio. Euro von der Kommission bereitgestellt werden. Damit stellt die EU die Hälfte der internationalen Hilfe für die vom Bürgerkrieg betroffenen Menschen in Syrien bereit.

Ein weiteres Beispiel ist die Region um das Horn von Afrika, wo bewaffnete Konflikte die Auswirkungen der Dürre noch verstärken und in Teilen der Region, wie etwa in Somalia, nicht nur zu einer Nahrungsmittelkrise, sondern sogar zu einer Hungersnot führten. Mehr als ein Drittel der weltweit für die Region geleisteten Hilfe stammt aus der EU. Die EU hat neben ihrer umfangreichen Hilfe im Bereich Ernährungssicherheit für die Region Strategien ausgearbeitet, die Entwicklung und Sicherheit dezidierter miteinander verknüpfen sollen.

Die Vorbereitungen an dem weiterhin auch umstrittenen Projekt eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe werden fortgesetzt, so hat die Kommission im September 2012 entsprechende Pläne vorgelegt und erste Pilotprojekte initiiert.³¹

Weiterführende Literatur

European Commission: Annual Report 2012 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2011, Luxembourg 2012.

Stefan Gänzle/Sven Grimm/Davina Makhan (Hrsg.): The European Union and global development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?, Houndsmills 2012.

Jeske van Seters/Henrike Klavert: EU development cooperation after the Lisbon Treaty. People, institutions and global trends, ecdpm, Discussion Paper No. 123, December 2011.

Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (DAC): European Union. Peer Review 2012, Paris 2012.

Isabelle Tannous: Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: Von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie?, in: integration, 4/2012 (im Erscheinen).

29 Vgl. Europäische Kommission: Tätigkeitsbericht der EU 2011, S. 147-149.

30 European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union: Strengthening the Link between Relief, Rehabilitation and Development (LRRD), Study, August 2012.

31 Proposal for a Regulation: Establishing the European Voluntary Humanitarian Aid Corps, 29.9.2012, COM(2012) 514 final; zu den Pilotprojekten siehe http://ec.europa.eu/echo/eauidvolunteers/index_en.htm.

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Die Länder in der östlichen und südlichen Nachbarschaft der Europäischen Union entwickelten sich sehr unterschiedlich und stellten die EU vor einige höchst unterschiedliche Herausforderungen: Soll die EU die Fußball-Europameisterschaft in der Ukraine boykottieren, weitere Sanktionen gegen Belarus verhängen oder in Libyen und Syrien militärisch intervenieren? In einem höchst disparaten Umfeld begann die EU im Frühjahr 2011, die jüngst revidierte Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) umzusetzen. Dieser Politikrahmen und die dazugehörigen Instrumente zielen darauf, den Transformationsstaaten im Süden und Osten beim Aufbau nachhaltiger demokratischer Strukturen und Prozesse sowie bei der wirtschaftlichen Entwicklung und gesellschaftlichen Modernisierung durch Kooperation, Assoziierung und Integration zu helfen. Die EU kombiniert politische Ziele mit ihren Sicherheits- und nicht zuletzt auch wirtschaftlichen Interessen, vor allem bei der Energieversorgung. Für das direkte Krisenmanagement und den Umgang mit bewaffneten Konflikten ist die ENP zwar nicht geschaffen, dennoch sollte man sie nicht als Schönwetterpolitik abtun – zumal die EU begonnen hat, Lücken in ihrem Instrumentenkasten zu füllen, indem sie etwa das Stabilitätsinstrument flexibler macht¹ und einen neuen Demokratiefonds auflegt. Zudem muss sie sich auf die potentiell 16 ENP-Länder jeweils einzustellen, denn diese haben spezifische Voraussetzungen und ein unterschiedlich stark ausgeprägtes Interesse und Vermögen, mit der EU zu kooperieren. Auch insoweit ist fraglich, ob es sinnvoll ist, von einer „Gesamtpolitik“ ENP zu sprechen.²

Das ENP-Paket der Kommission

Im Mai 2012 veröffentlichte die Kommission das erste ENP-Paket nach dem Abschluss der Überprüfung der Nachbarschaftspolitik.³ Diese hatte zwar keine Runderneuerung, wohl aber auf dem Papier und in Deklarationen eine Wiederbelebung von Grundsätzen und eine Neugewichtung von Zielen ergeben. Noch wichtiger ist, dass die Umwälzungen in

1 Vgl. Marco Overhaus: Lücken im Instrumentenkasten. Die politischen Umbrüche in Nordafrika offenbaren Defizite im EU-Krisenmanagement, SWP Aktuell 18, März 2011.

2 Vgl. die Beiträge zur Nahost- und Mittelmeerpolitik sowie zur Ukraine, Belarus, Republik Moldau und den Staaten des Südkaukasus in diesem Jahrbuch.

3 Das ENP-Paket umfasst 19 Dokumente, die alle in Brüssel am 15.5.2012 von der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik vorgelegt wurden: Gemeinsame Mitteilung: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN(2012) 14; Gemeinsame Mitteilung: Östliche Partnerschaft: Fahrplan bis zum Gipfeltreffen im Herbst 2013, JOIN(2012) 13; Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the bilateral dimension, SWD(2012) 109; Eastern Partnership Roadmap 2012-13: the multilateral dimension, SWD(2012) 108; Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia, in Azerbaijan, in Egypt, in Georgia, in Israel, in Jordan, in Lebanon, in the Republic of Moldova, au Maroc, in the occupied Palestinian territory, en Tunisie, in Ukraine, Progress in 2011 and recommendations for action, SWD(2012) 110-111, 113-120 and 123-124; Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action, SWD(2012) 121; Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011, Regional Report: Eastern partnership, SWD(2012) 112; Statistical Annex, SWD(2012) 122, alle Joint Staff Working Documents. Darüber hinaus: Memos zu Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, Palästinensische Behörde, Syrien, Tunesien, Ukraine.

Nordafrika einen politischen Impuls gesetzt haben, der die EU einerseits zu selbstkritischer Auseinandersetzung mit der bisherigen Praxis veranlasste und andererseits die politische Aufmerksamkeit für die „Nachbarschaft im Wandel“ deutlich erhöhte. Ein Jahr später legt die Kommission in ihrem Umsetzungsbericht zur ENP eine erste Bilanz vor. Diese lautet verkürzt gesagt: Die Ziele und Schwerpunkte der revidierten ENP sind gut gesetzt, die Schwachstellen liegen unter anderem bei der Aktivierung der verschiedenen Fonds, der größeren Marktöffnung und der Umsetzung der angekündigten besseren Mobilitätsbedingungen. Zudem verläuft die Entwicklung in den Ländern sehr uneinheitlich und verlangt von der EU eine differenzierte Beurteilung und Reaktion. Diese Varianz und Differenzierung veranschaulichen die Fortschrittsberichte zu 12 ENP-Ländern.⁴

Mit der ‚neuen ENP‘ verfolgt die EU folgende Ziele in den Nachbarländern: die Schaffung einer tragfähigen Demokratie, die Stärkung einer inklusiven wirtschaftlichen Entwicklung, des Handels und der sektorbezogenen Zusammenarbeit sowie die finanzielle Unterstützung, die besser auf die Ziele und Prinzipien der ENP abzustimmen ist.⁵ Die Praxis soll sich auf die Grundsätze der Leistungsbezogenheit, formelhaft „mehr für mehr“ genannt, und der wechselseitigen Rechenschaftspflicht stützen. Für letzteres müssen sich die Partnerländer einem umfangreichen Monitoring- und Berichtswesen unterziehen. Dazu passt, dass die Fortschrittsberichte von 2012 Kritik und Defizite in einer deutlicheren, weniger diplomatisch verkläusulierten Sprache benennen. „Mehr für mehr“ bedeutet vor allem mehr Unterstützung für engagierte Reformer, seien es staatliche oder auch gesellschaftliche Kräfte. Als ein Beispiel nennt die Kommission die Wiederaufnahme der 5+2-Gespräche über Transnistrien.⁶ Moldau wurde dafür mit einer verstärkten Zusammenarbeit belohnt. So wurden Verhandlungen über ein vertieftes Freihandelsabkommen aufgenommen und die Visaliberalisierung vorangetrieben. Tunesien erhielt nach der Durchführung freier Wahlen und Fortschritten bei der Meinungs- und Versammlungsfreiheit mit 160 Mio. Euro im Jahr 2011 doppelt so viel Hilfe wie zuvor. „Weniger für weniger“ spiegelte sich deutlich in den jeweiligen Sanktionen gegen Syrien, Libyen und Belarus. Im Fall der Ukraine schob die EU wegen der kritischen Menschenrechtslage, die sich am Fall Timoschenko entzündete, die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens bis auf weiteres auf. Hier handelte es sich um vergleichsweise eindeutige Rückschritte. Bereits im März 2012 erklärten die Außenminister Schwedens, Großbritanniens, der Tschechischen Republik, Polens und Deutschlands ihre große Sorge angesichts der politischen Rückschritte und Einschränkung der Freiheitsrechte in der Ukraine. Die im Oktober 2012 anstehenden Parlamentswahlen bezeichnen sie als Lackmustest.⁷ Andere Fälle liegen, auch im Lichte wirtschaftlicher und strategischer Interessen der EU bzw. von

4 Das betrifft nur solche Länder, die einen Aktionsplan mit der EU verabschiedet haben, sprich Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Moldau, Marokko, die palästinensische Behörde, Tunesien und die Ukraine. Für Belarus, Algerien, Syrien und Libyen erstellt die EU Memos, die einen Überblick über die Ereignisse in den Ländern geben. Vgl. Europäische Kommission: Fortschrittsberichte und Memos, alle: Brüssel, 15.5.2012; sowie Europäisches Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, P7_TA(2011)0576, Straßburg, 14.12.2011; Entschließungen zu den jüngsten Entwicklungen in Ägypten, P7_TA(2012)0064; zu dem Abkommen zwischen der EU und Marokko zur gegenseitigen Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereierzeugnissen, P7_TA(2012)0055; zur Lage in Syrien, P7_TA(2012)0057, alle Straßburg, 16.2.1012; zur Lage in der Ukraine, P7_TA(2012)0221; zur Lage der Menschenrechte in Aserbaidschan, P7_TA(2012)0228, beide Straßburg, 24.5.2012; zu den handelspolitischen Aspekten der Östlichen Partnerschaft, P7_TA(2012)0276, Straßburg, 3.7.2012; zu Belarus, P7_TA(2012)0300, Straßburg, 5.7.2012.

5 Hier wie für den gesamten Absatz: Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012.

6 Teilnehmer der 5+2 Gespräche sind: Vertreter der Republik Moldau, Transnistrien, Russland, Ukraine, OSZE sowie USA und EU (als Beobachter).

einzelnen Mitgliedstaaten, diffiziler und sind kontroverser (siehe Aserbaidshan). Die EU hat durch eine Reihe von Maßnahmen versucht, zur Entwicklung nachhaltiger demokratischer Verhältnisse in ENP-Ländern beizutragen. Besonderes Augenmerk galt den Transitionsländern im Süden wie Tunesien und Ägypten, wo im Oktober 2011 bzw. zwischen November 2011 und Januar 2012 Wahlen stattfanden. Wahlbeobachtungsmissionen der EU wurden zudem in Algerien im Mai 2012 und in Libyen im Juli 2012 durchgeführt. Marokko lehnte hingegen eine EU-Mission für die Wahlen im November 2011 ab,⁸ so dass nur der Europarat Wahlbeobachter entsendete. Die EU suchte bei der Demokratisierungshilfe die Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, der Marokko und der Palästinensischen Behörde den Status „Partner für Demokratie“ einräumte. Hinzu kommt ein gemeinsam zwischen EU und Europarat entwickeltes Programm für die südlichen Länder, das sich auf die Verfassungs-, Justiz- und Wahlreform konzentriert. Zuvor war bereits eines für die östlichen Länder in den Bereichen Justizreform, Achtung der Menschenrechte im Strafvollzug, Einhaltung demokratischer Wahlnormen, Bekämpfung von Korruption sowie schwerwiegender Fälle von Cyber-Kriminalität aufgelegt worden. Zur Förderung der inklusiven wirtschaftlichen Entwicklung stockte die EU zunächst die Finanzhilfen und Darlehenskapazitäten auf. Sie wies 600 Mio. Euro aus vorhandenen Mitteln auf die nun vorrangigen Ziele neu zu und stellte zusätzliche Mittel in Höhe von 1 Mrd. Euro zur Verfügung, womit der Rat um 240 Mio. Euro unter dem Kommissionansatz blieb. Diese Zusatz-Mittel entfallen vor allem auf zwei neue Rahmenprogramme für Demokratischen Wandel und Institutionenaufbau. In den Jahren 2012/13 stehen für das entsprechende Programm für den Süden (SPRING) 540 Mio. Euro, für den Osten (EUPIC) 30 Mio. Euro zur Verfügung. Die übrigen Mittel in Höhe von etwa 330 Mio. gehen in Mobilitätsprogramme wie Tempus und Erasmus Mundus. Darüber hinaus wurde das Mandat der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Vergabe von Darlehen ausgeweitet wie auch das Einsatzgebiet der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), die nun mit Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien zusammenarbeitet. Die Nachbarschaftsinvestitionsfazilität stand Ende 2011 bei 400 Mio. Euro, von denen 174 Mio. für die östlichen, 226 Mio. für die südlichen Länder vorgesehen sind. Dadurch sind Projekte in Höhe von 13,6 Mrd. Euro und davon allein 9,4 Mrd. für den Süden mobilisiert worden.

Die Kommission legte im Dezember 2011 eine Gesetzesinitiative für ein neues Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) vor, das 2014 das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) ablösen soll.⁹ Es bezweckt, Politik und Hilfe besser miteinander zu verknüpfen und soll mehr Möglichkeiten für differenzierte Steuerung bieten, wozu ein kürzerer und einfacherer Programmierungsprozess beitragen soll. 2014 bis 2020 sollen nach dem Vorschlag der Kommission für ENI 18,2 Mrd. Euro in den Haushalt eingestellt werden, das entspräche einer Steigerung um etwa 22% gegenüber der laufenden Siebenjahresperiode. Die EU unternahm erste Schritte, um eine „Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft“¹⁰ aufzubauen. So stattete sie die Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft mit 26 Mio. Euro

7 Vgl. Carl Bildt, William Hague, Karel Schwarzenberg, Radoslaw Sikorski, Guido Westerwelle: Ukraine's Slide, *The New York Times*, 4.3.2012.

8 Der Präsident des Europäischen Parlaments: Präsident Buzek zu den Wahlen in Marokko, Pressemitteilungen, Brüssel, 26.11.2011.

9 Europäische Kommission: Commission proposal for a Regulation establishing a European Neighbourhood Instrument, COM(2011) 839, Brüssel, 7.12.2011.

10 Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 6.

für das Jahr 2011 aus. Sie soll allen ENP-Ländern zustehen. Im Dezember 2011 beschloss der Rat die Eckpunkte für einen Europäischen Fonds für Demokratie (EFD). Inhaltliche Schwerpunkte betreffen die Förderung der Meinungsfreiheit mittels der „no disconnect strategy“¹¹ sowie die Menschenrechtsdialoge, z.B. mit Algerien, Armenien, Belarus, Moldau und Jordanien.¹² Somit hat die EU ihre alte ENP revidiert, die ganz auf die Regierungen und herrschenden Gruppen in den Ländern setzte. Jetzt muss sie sich auf neue Parteien, oftmals mit islamischen Wurzeln und Programmatik, einstellen und diese teils neuen Eliten kennenlernen. In Tunesien, Ägypten, Marokko und Libyen sind die Muslimbrüder in verschiedenen Spielarten eine bestimmende politische Kraft. Die EU sucht mit diesen aus freien Wahlen hervorgegangenen und damit legitimen Politikerinnen und Politikern den Dialog und die Kooperation.

Bei der Marktöffnung geht es aus Sicht der EU um bilaterale Assoziierungsabkommen (AA), die im Kern eine Freihandelszone oder sogar eine vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA) umfassen.¹³ Mit der Ukraine ist das erste DCFTA ausgehandelt und als Teil des AA im März 2012 paraphiert worden; die Ratifizierung hält die EU jedoch noch zurück. Die Verhandlungen zum Assoziierungsabkommen mit Moldau, Armenien, Georgien und Aserbaidschan laufen seit Juli 2010. Während die ersten drei seit 2012 auch Verhandlungen über eine DCFTA führen, erfüllt Aserbaidschan einige Voraussetzungen, wie den WTO-Beitritt bisher nicht. Mit Belarus hat die EU weiterhin keine vertraglichen Beziehungen, noch führt sie Verhandlungen mit der Regierung. In Israel sind die Verhandlungen über eine Aufwertung des AA weiterhin von der EU ausgesetzt. Ein Abkommen zwischen der EU und der Palästinensischen Behörde über die Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen und Fischereierzeugnissen konnte 2012 in Kraft treten, die Arbeiten an einem neuen Aktionsplan wurden aufgenommen. Mit Marokko schloss die EU im Februar 2012 ebenfalls ein solches Agrar- und Fischereiabkommen zur Liberalisierung des Handels ab, die Verhandlungen über einen überarbeiteten Aktionsplan im Rahmen des „fortgeschrittenen Status“ gehen weiter. Das EP stimmte im Fall Marokkos zwar im Februar 2012 der Handelsliberalisierung zu, lehnt die Ratifizierung eines Protokolls zum Fischereiabkommen allerdings aufgrund von wirtschaftlichen, ökologischen und rechtlichen Bedenken ab.¹⁴ Mit Jordanien trat 2012 ein neuer Aktionsplan in Kraft. Mit dem Libanon wird seit 2011 über einen neuen Aktionsplan verhandelt, welcher 15 Prioritäten umfassen soll,¹⁵ außerdem mit Tunesien im Lichte einer so genannten „privilegierten Partnerschaft“¹⁶. Taskforces unterstützen den Reformprozess in allen drei Ländern und sollen Empfehlungen für einen demokratischen Übergang entwickeln. Auch zusammen mit Ägypten soll 2012 eine Taskforce eingerichtet werden, die nach der Amtsübernahme der neuen Regierung einen aktuellen Aktionsplan aushandeln

11 Ebd., S. 14.

12 Rat der EU (Auswärtige Angelegenheiten): 3130. Tagung, Ratsdokument 17720/11, Brüssel, 1.12.2011, hier S. 14; Europäisches Parlament: Bericht über die Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Straßburg, 14.12.2011, hier S. 9-10.

13 Hier wie für den gesamten Abschnitt: Europäische Kommission: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 15.5.2012. Vgl. zudem für eine ausführliche Aufbereitung: Iana Dreyer: Trade Policy in the EU's Neighbourhood. Ways Forward for the Deep and Comprehensive Free trade Agreements, Notre Europe Study No. 90, Mai 2012.

14 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Abkommen zwischen der EU und Marokko, Straßburg, 16.2.2012; dass.: MEPs reject extension of the EU-Morocco fisheries agreement and call for a better deal, Pressemitteilung, 14.12.2011; Agence Europe: Fisheries negotiations to resume after summer break, 27.7.2012.

15 Vgl. Agence Europe: EU and Lebanon develop partnership, 20.7.2012.

16 Europäische Kommission: Statistical Annex, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 25.