

# Neue Strategie der EU-Entwicklungspolitik? Minimalkonsens auf niedrigem Niveau

Mitte Juli 2005 veröffentlichte die EU-Kommission das mit Spannung erwartete neue Grundsatzpapier zur Reform der europäischen Entwicklungspolitik (s. Hinweis). Es gilt als Antwort auf die anhaltende Kritik an der Ausrichtung und Umsetzung des bisherigen EU-Entwicklungsprogramms. Bis November können Rat und Parlament dem Vorschlag nun den Feinschliff geben. **Tobias Hauschild** und **Klaus Schilder** fragen, ob der erweiterten EU damit der konzeptionelle Neustart gelingen kann.

Im Jahr 2000 gaben sich der EU-Ministerrat und die Europäische Kommission mit der Erklärung zur EU-Entwicklungspolitik erstmals eine Grundsatzstrategie. Angesichts der damaligen Kritik an ihrem Entwicklungsprogramm – zu ineffizient, zu schwerfällig, zu wenig armutsorientiert – wurde die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik auf das Ziel der Armutsbekämpfung hin neu justiert. Die Beschränkung auf sechs Handlungsfelder sollte zudem helfen, komparative Vorteile der EU besser zu nutzen. Doch die Umsetzung des intendierten Politikwechsels ist unbefriedigend, eine Überprüfung der Politik der letzten fünf Jahre erscheint als Basis zukünftiger Entscheidungen dringend notwendig. Zudem bedeuten die entwicklungspolitischen Millenniumsziele (MDGs), die Auswirkungen des 11. September 2001 sowie die Herausforderungen der Globalisierung für die Entwicklungszusammenarbeit ein neues Umfeld, dem mit einer erneuerten Strategie entsprochen werden soll.

● **Vom alten Wein:** Unter dem Titel „Der europäische Konsens“ präsentierte die Kommission am 13. Juli 2005 ihre neue Vision für die Entwicklungskooperation der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Sie bestätigt damit zwar ihren Anspruch auf Ausbau der Koordination und Komplementarität zwischen EU und ihren 25 Mitgliedern und zielt auf Verbesserung der notorisch schlechten entwicklungspolitischen Kohärenz der europäischen Außenpolitiken ab. Angesichts der selbst gewählten Vorreiterrolle Europas auf dem UN-Gipfel im September ist es sicher gut und richtig, eine neue entwicklungspolitische Strategie für die EU zu erarbeiten. Nur: Die Kommission präsentiert hier vor allem Altbekanntes. Essentielle Prinzipien erfolgreicher Entwicklungspolitik, wie eine gute Regierungsführung, die Be-

achtung der Menschenrechte, die Verwirklichung von Demokratie und Konfliktverhütung finden breite europäische Zustimmung – sie sind bereits in zahlreichen gemeinsamen Richtlinien niedergelegt (vgl. W&E 05/2005). Auffällig ist jedoch, daß die Entwicklungsländer als zentrale Akteure des Entwicklungsprozesses nur am Rande auftauchen. Dem Dokument fehlt ein klares Bekenntnis zum Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit für nationale Entwicklungsstrategien („Ownership“). Im Spannungsfeld zwischen europäischen Werten und den Vorgaben von Weltbank und IWF bleibt den Entwicklungsländern wie bisher wenig Spielraum. Die in sechs Gruppen zusammengefaßten Aktionsthemen sind so breit, daß der spezifische Beitrag der Kommission zu sozialer und menschlicher Entwicklung nicht erkennbar ist. Zudem bleibt unklar, wie die schon bislang unzureichende Integration von Querschnittsprinzipien wie die Förderung der Geschlechtergleichheit und der Kinderrechte in den Entwicklungsprogrammen gestärkt werden soll.

● **Kohärenz ohne Inhalt:** Das Ziel, Globalisierung gerecht zu gestalten, zählt ebenfalls zum wohlklingenden europäischen Konsens. Die Autoren übersehen dabei nur, daß es primär Aufgabe der Entwicklungspolitik sein muß, strukturelle Benachteiligung, soziale Ausgrenzung und Ungleichverteilung von Ressourcen zu bekämpfen. Ungerechte Welthandelsbeziehungen in der WTO und gegenüber den AKP-Staaten bei der Aushandlung regionaler Freihandelsabkommen (EPAs) werden ebenso wenig angesprochen, wie die Beachtung entwicklungspolitischer Ziele in den Bereichen Fischerei, Landwirtschaft und Umwelt. Auch betont die Kommission, daß die Entwicklungspolitik nicht den Ambitionen einer erweiterten Außen-

und Sicherheitspolitik untergeordnet werden darf. Welche institutionellen Vorkehrungen sie dafür trifft, bleibt aber offen. Um dem in der Verfassung verankerten Kohärenzgebot Nachdruck zu verleihen, fehlen den wohlfeilen Absichtserklärungen die nötigen konkreten Politikzusagen.

● **Neue Initiativen:** Bemerkenswert sind die Kommissionsinitiativen zur Entwicklungsfinanzierung und zur verstärkten Geberkoordination. Der Entwurf bekräftigt den von den EU-Staaten im Mai vereinbarten Stufenplan für eine Erhöhung der Entwicklungshilfe bis 2015 (s. W&E-SD 7/2005). Auch der Bedarf zusätzlicher Ressourcen für Entwicklung wird anerkannt, die in Gleanagles ins Stocken geratene Diskussion über innovative Finanzierungsinstrumente durch internationale Steuern allerdings programmatisch nicht weitergeführt. Zur Verbesserung der europäischen Geberkoordination schlägt die Kommission einen Aktionsplan vor, der die Harmonisierung der Programmdurchführung durch eine „EU-Roadmap“ in jedem Partnerland vorsieht. Ein Erfolg dieser Initiativen hängt entscheidend vom guten Willen ab. Schon in der Vergangenheit sind ähnliche Initiativen am Widerstand einzelner EU-Mitgliedstaaten gescheitert.

● **Kommissionsinterne Widersprüche:** Die Überlegungen des Papiers zur Implementation des gemeinschaftlichen Entwicklungsprogramms sparen zentrale Probleme aus. Die Kompetenzsplitterung der EU-Entwicklungspolitik zwischen dem für die Implementierung der Hilfen in AKP-Staaten zuständigen Kommissars Louis Michel und der für den Rest der Welt verantwortlichen Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner bleibt ebenso unerwähnt wie die Diskussion um die neuen rechtlichen Grundlagen, mit denen die Entwicklungsprogramme zukünftig durchgeführt werden. Denn im Gegensatz zur Grundsatzstrategie sind diese rechtlich verbindlich.

Die Kommission besteht weiter auf ihrem im Rahmen der Finanziellen Vorschau 2007-2013 konzipierten Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit, das willkürlich die Kooperation mit Entwicklungs- und Industrieländern zusammenfaßt. Obwohl von Parlament und Zivilgesellschaft wegen

seiner geringen Armutsfokussierung scharf kritisiert, ist keine Bereitschaft zur Schaffung einer für alle Entwicklungsländer gültigen Richtlinie zur Armutsbekämpfung erkennbar. Auch der Vorschlag zur zukünftigen Ressourcenverteilung innerhalb des EU-Entwicklungsprogramms bietet breiten Interpretationsspielraum. Zwar beabsichtigt die Kommission, die Verteilung ihrer Finanzmittel an den Bedürfnissen und der Leistungsfähigkeit der Empfängerländer auszurichten. Wie genau zwischen den ärmsten Staaten und Ländern mittleren Einkommens differenziert werden soll, bleibt von nicht näher definierten politischen Vorgaben abhängig. Werden diese Kriterien nicht klar benannt, bleibt auch weiterhin fraglich, ob ODA-Mittel wirklich in die am stärksten von Armut betroffenen Länder und Regionen fließen werden. Schließlich soll die EU-Entwicklungspolitik auch in weiteren Tätigkeitsfeldern aktiv werden, zum Beispiel im Bereich Konfliktprävention und Umgang mit fragilen Staaten. Das Ausmaß des Engagements in diesem Sektor könnte zukünftig die für den Ausbau sozialer Grunddienste zur Verfügung stehenden Beträge schmälern.

● **Harmonisches Trugbild:** Das neue Kommissionspapier bleibt weit hinter den Erwartungen zurück. Die grundlegenden und über die MDGs hinausreichenden strukturellen Armutsursachen werden nicht aufgegriffen, die Zielkonflikte zwischen konkurrierenden europäischen Außenpolitiken ausgeblendet. Die Kommission entwirft damit die Vision eines harmonischen Miteinanders, das weder zwischen einzelnen Politikfeldern noch in ihrem Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten gegeben ist. Die Strategie aus Brüssel tut niemandem weh, sie ist ein Konsens auf niedrigem Niveau. □

*Tobias Hauschild* und *Dr. Klaus Schilder* arbeiten im Bereich EU-Nord-Süd-Politik bei WEED in Berlin.

## Hinweis:

\* Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union: Der europäische Konsens, 24 pp., EU Kommission, 13.07.05. Bezug: [europa.eu.int/comm/development/body/development\\_policy\\_statement/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/index_en.htm)