

Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

Niels Keijzer/Julian Bergmann*

Auf den jährlichen Europäischen Entwicklungstagen im Juni 2017 in Brüssel äußerte der Kommissar der Europäischen Union für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung Neven Mimica seine Überzeugung, dass die EU für eine bessere Zukunft aller Menschen weltweit zusammen stehe. Dies gelte insbesondere zu einer Zeit, in der die Werte des Multilateralismus und der Solidarität mit anderen unter Beschuss stünden.¹

Wie oft im öffentlichen Diskurs zeugen Reden wie diese von aktuellen Herausforderungen, denen Entscheidungsträger gegenüberstehen. 2017 sah sich die EU mit substanziellen außenpolitischen Schwierigkeiten konfrontiert, insbesondere in Form ihres Verbündeten, den USA. Gleichzeitig rang die EU um innere Reformen sowie um ein gemeinsames und geeintes Auftreten in der Außenpolitik. Dies stellt einen Kontrast zu Mimicas Bild einer vollends geeinigten EU für eine bessere globale Zukunft dar. Vor allem die laufenden Brexit-Verhandlungen – die in Wirklichkeit 2017 nicht viel Verhandlung beinhalteten – zeigten, dass Großbritannien im Bereich der Europäischen Entwicklungspolitik eine Politik des „Rosinenpickens“ gegenüber einer Kooperation auf Fall-zu-Fall-Basis vorziehen würde.² Eine weitere Herausforderung war die sogenannte Migrationskrise, welche die EU fortlaufend zu kurzfristigen Lösungen zwang, die vor allem der Befriedigung sicherheits- und migrationspolitischer Interessen der Mitgliedstaaten dienten und weniger den europäischen Werten wie Solidarität und globale Gemeinwohlorientierung entsprachen.

Ungeachtet dieser Aufgaben erlaubte das Jahr 2017 einige Fortschritte von politischer Substanz, bevor 2018 die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) begannen. Im Folgenden werden sowohl übergreifende und wichtige politische Trends als auch spezifische Initiativen in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung, Finanzierungsinstrumente der Entwicklungsarbeit und humanitäre Hilfe diskutiert.

Neuer Europäischer Konsens in der Entwicklungspolitik

Bis zum Jahr 2017 bot der Europäische Konsens für Entwicklung von 2005 eine ambitionierte und überzeugende Grundsatzerklärung zur EU-Entwicklungspolitik. Die Erklärung legte Armutsbekämpfung als umfassendes Ziel der Entwicklungspolitik fest, definierte die zentralen Werte und Grundsätze, die von der Union und ihren Mitgliedstaaten geteilt werden, und legte die Vorteile des Handelns der Europäischen Kommission in diesem Bereich dar.

* Übersetzt aus der englischen Originalversion von Svenja Meyer, Jan-Hendrik Rohlfis und Jana Schubert. Die Autoren danken Anna Hörter für die unterstützende Recherchearbeiten.

1 Neven Mimica: The high-level closing panel. Objective 2030: towards a new development policy, Brussels, 8.6.2017, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/mimica/announcements/high-level-closing-panel-objective-2030-towards-new-development-policy-brussels-0806-2017_en (letzter Zugriff: 4.7.2018).

2 Department for Exiting the European Union: Foreign Policy, Development and Defense. A future partnership paper, London, 12.9.2017, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper> (letzter Zugriff: 4.7.2018).

Die eindeutige Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit war in großen Teilen dem starken Engagement der britischen Ratspräsidentschaft zur damaligen Zeit geschuldet, was mit Blick auf das heutige Europa nach dem britischen Referendum von 2016 fast ironisch klingt.³

2005 spielte die Erklärung in vielen politischen Debatten eine wichtige Rolle, während es ein ‚Mindestmaß an Zielsetzung‘ für die Entwicklungspolitik in Feldern wie der öffentlichen Entwicklungshilfe und dem Einsatz der EU für das Erreichen der Entwicklungsziele der Millennium-Deklaration der Vereinten Nationen (UN) definierte. Verschiedene Veränderungen im internationalen Kontext der Entwicklungspolitik führten jedoch dazu, dass der Konsens mit der Zeit seine Bedeutung als Blaupause der EU-Entwicklungspolitik verlor. Die globale Finanzkrise 2008 und die darauffolgende europäische Schuldenkrise, der Aufschwung der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) und anderer (wieder)aufstrebender Akteure, sowie die Entwicklungen um den ‚Arabischen Frühling‘ veränderten die geopolitische Landschaft in der südlichen EU-Nachbarschaft grundlegend. Ein früherer Vorschlag der Europäischen Kommission, den Konsens zu überarbeiten, wurde von den Mitgliedstaaten nicht begrüßt. Man fürchtete, die EU-Entwicklungspolitik würde vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise verwässert und stärker für andere außenpolitische Ziele instrumentalisiert werden.

In Folge der Verabschiedung der Globalen Strategie der Außen- und Sicherheitspolitik der EU im Jahr 2016 war die Zeit jedoch mehr als reif, den Konsens für Entwicklungspolitik zu erneuern. Im November 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung als Grundlage für eine Erklärung. Diese wurde anschließend in der ersten Hälfte des Jahres 2017 in einem informellen Trilog von Rat, Kommission, Europäischem Auswärtigen Dienst (EAD) und Mitgliedern des Entwicklungskomitees des Parlaments vorbereitet. Sie wurde später auf den jährlichen Europäischen Entwicklungstagen im Juni 2017 formal angenommen. Der Konsens zielt auf die Angleichung der EU-Entwicklungspolitik an die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und an die entsprechenden 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) ab. In den Verhandlungen, die 2015 zur Verabschiedung der Agenda führten, war die EU deren starker Fürsprecher gewesen. Der offizielle Titel der Erklärung, „Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft“, spiegelt die Universalität dieser Agenda als stetige Priorität der Union wider. In ihrem Kern folgt sie insbesondere dem Trend, Entwicklungspolitik als Streben nach beiderseitigem Nutzen zu präsentieren, der in einigen Mitgliedstaaten gesetzt wurde.⁴

Der neue Konsens stellte die Agenda 2030 in den Mittelpunkt und diskutierte im Detail, wie europäische Entwicklungspolitik einen Beitrag zu den fünf ‚Ps‘ – ‚People, Planet, Prosperity, Peace und Partnership‘ – leisten könnte. Darüber hinaus war die einheitliche Strategie für die EU und ihre Mitgliedstaaten ein wichtiger Schritt nach vorne, verglichen mit der Version von 2005, die mit einem separaten Kapitel für die EU-Institutionen in zwei Teile aufgeteilt war. Leider ist eine Kehrseite des Textes seine teils sehr unbestimmte Sprache, die häufig Unklarheit über die politische Bedeutung von Aussagen und deren richtungsweisen-

3 Die Verhandlungen des Europäischen Konsens werden detailliert beschrieben in: Marikki Stocchetti: Inside the European Consensus on Development and Trade: Analysing the EU's Normative Power and Policy Coherence for Development in Global Governance, Helsinki 2013, abrufbar unter: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/4070> (letzter Zugriff: 22.8.2018).

4 Niels Keijzer/Erik Lundsgaarde: When 'unintended effects' reveal hidden intentions. Implications of 'mutual benefit' discourses for evaluating development cooperation, in: Evaluation and Program Planning, 17.9.2017.

den Charakter für die Unterzeichner zur Folge hat. Vor dem Hintergrund des Vorbereitungsprozesses der Erklärung sind die fehlenden Details zur Rolle des Europäischen Parlaments in der Entwicklungspolitik durchaus erklärungsbedürftig.

Gegen Ende der Verhandlungen lehnte die ungarische Regierung den migrationsbezogenen Paragraphen ab. Diesbezügliche Verhandlungen wurden daraufhin an die Vertreter der Mitgliedstaaten im Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AstV) übertragen, mit dem Resultat, dass der Text den ungarischen Anliegen entsprechend angepasst wurde. Die nachfolgende Gegenüberstellung zeigt, dass der Kommissionsvorschlag einen merklich anderen Ton anschlägt als das letztlich angenommene Dokument.

Tabelle: Vergleich des Kommissionsvorschlags mit dem endgültigen neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik

Vorschlag: Paragraph 5 ⁵	Finale Version: Paragraph 39 ⁶
<i>“Migration is a complex, global, long-lasting phenomenon requiring a carefully-designed, balanced, evidence-based and sustainable policy response.”</i>	<i>“Migration is a complex, global, long-lasting phenomenon requiring a carefully designed, balanced, evidence-based and sustainable policy response which shall respect national competences, and in particular not affect the right of Member States under Article 79 (5) TFEU to determine volumes of admission of third-country nationals coming from third countries to their territory in order to seek work.”</i>

Quelle: eigene Ausarbeitung

Die Diskussion über Sicherheit und Entwicklung

Verschiedenste außenpolitische Dokumente der EU haben seit langem darauf verwiesen, dass Sicherheit und Entwicklung eng zusammenhängen und dass daher Entwicklungs- und Sicherheitspolitik daher aufeinander abgestimmt werden müssen. Allerdings unterscheiden sich die Ansichten über die Natur einer solchen Angleichung signifikant.⁷ Im Jahr 2017 wurde die Verschiedenheit dieser Positionen erneut deutlich, als die Europäische Kommission, das Parlament und der Rat eine Reform des Instruments für Stabilität und Frieden (Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP) auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission von 2016 verhandelten. Der Vorschlag beinhaltete eine neue Art von Unterstützungsmaßnahmen für den Kapazitätsaufbau bei militärischen Akteuren in Partnerländern mit einem Budget von 100 Mio. Euro für 2018 bis 2020. Im Rahmen des Kapazitätsaufbaus zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (Capacity Building in Support of Security and Development, CBSD) und als Unterstützung der europäischen militärischen Trainingsmissionen wie beispielsweise in Somalia oder Mali würde die Union Trainings, nichtletale Ausrüstung und Infrastruktur für Streitkräfte bereitstellen.

5 European Commission: Proposal for a new European Consensus on Development. Our World, our Dignity, our Future, Brüssel, 22.11.2016, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-proposal-new-consensus-development-20161122_en.pdf (letzter Zugriff: 4.6.2018).

6 Council of the European Union: The New European Consensus On Development. ‚Our World, Our Dignity, Our Future‘, Brüssel, 2.6.2017, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf (letzter Zugriff: 4.6.2018).

7 Julian Bergmann: A Bridge over Troubled Water? The instrument contributing to Stability and Peace (IcSP) and the Security-Development Nexus in EU External Policy, in: DIE Discussion Paper 6/2018, Bonn, S. 6–8.

Drei zentrale Punkte bestimmen die Debatte über die IcSP-Reform. Erstens gab es im Europäischen Rat sowie im Parlament beachtliche Diskussionen darüber, ob der Reformvorschlag eine weitere „Zweckentfremdung“ der Haushaltsmittel für Entwicklungspolitik für Sicherheitsinteressen bedeuten würde. Zweitens kritisierten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass CBSD-Maßnahmen wahrscheinlich autoritäre Strukturen in Partnerländern stärken würden, anstatt zu nachhaltiger Entwicklung beizutragen. Drittens wurden in der Kommission und im Parlament rechtliche Bedenken dazu geäußert, den Kapazitätsaufbau militärischer Akteure über das Budget der Union zu finanzieren. Da Art. 41 (2) EUV die Nutzung von Haushaltsmitteln für Ausgaben, die sich aus Militär- oder Verteidigungsoperationen ergeben, untersagt, äußerten die Rechtsabteilungen aller Institutionen der Europäischen Union starke Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Vorschlags.⁸

Im Dezember 2017 konnten sich diese Institutionen auf die IcSP-Reform einigen. Während der endgültige Text der angepassten IcSP-Verordnung größtenteils dem Vorschlag der Kommission entspricht, schaffte es das Europäische Parlament, die Nutzung von Mitteln des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Instrument, DCI) für CBSD-Maßnahmen auszuschließen. Zudem ist die Kommission angewiesen, eine Evaluierung der CBSD-Maßnahmen bis Juni 2020 vorzulegen. Letztendlich ist die IcSP-Reform jedoch ein bedeutender Präzedenzfall für die Nutzung von EU-Haushaltsmitteln für die Finanzierung der Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren.

Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung

In seiner Ansprache zur Lage der Union kündigte Jean-Claude Juncker 2016 die Schaffung eines externen Gegenstücks zur Investitionsoffensive für Europa („Juncker Plan“) an. Dieser Plan würde die Form eines Externen Investitionsplans (EIP) für Afrika und die Nachbarschaft annehmen. Der Plan soll derselben Logik folgen wie der „Juncker-Plan“: Er würde sich an der Nutzung öffentlicher Mittel als eine Garantie zur Gewinnung öffentlicher und privater Investitionen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen orientieren. Der Entscheidung für den Fonds gingen keine bedeutenden Abstimmungen mit den Empfängerregionen voraus, während intensive Verhandlungen – zunächst im Rat und später mit dem Europäischen Parlament – dazu führten, dass der Investitionsplan im Juni 2017 verabschiedet wurde. Die Verhandlungen zeigten, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansichten darüber hatten, ob der Investitionsplan Bemühungen unterstützen sollte, Migration aus den zwei betroffenen Regionen nach Europa einzuschränken.⁹

Der EIP folgt früheren Erfahrungen mit ‚external blending platforms‘, die einen Teil der Ressourcen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit der Union nutzen, um Investitionen in Entwicklungsländern zu erleichtern. Kritische Bestandsaufnahmen zeigen aber, dass die EU in der Vergangenheit mehr Erfolg hatte, öffentliche Investitionen zu unterstützen als mit dem privaten Sektor zu arbeiten.¹⁰ Die weitere Umsetzung des Plans wird Herausforderungen im organisatorischen Bereich mit sich bringen, besonders hinsichtlich der Kooperation zwischen der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Kommission, die um Handlungsspielraum konkurrieren, sowie bei den mitgliedstaatlichen Geberinstitutionen, die eine führende Rolle bei der Umsetzung einnehmen werden.

8 Julian Bergmann: Capacity Building in Support of Security and Development: Securitising EU Development Policy?, in: DIE Briefing Paper 24/2017, Bonn.

9 Für weitere Details zu dieser Einschätzung siehe Erik Lundsgaarde: The European Fund for Sustainable Development. Changing the game?, in: DIE Discussion Paper 29/2017, Bonn.

10 Lundsgaarde, Changing the game?, 2017.

Halbzeitbilanz der Finanzierungsinstrumente für die Entwicklungszusammenarbeit

Eine Evaluation aller Außenfinanzierungsinstrumente wurde 2017 zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, als die Europäische Kommission und der EAD bereits mit den Vorbereitungen für den nächsten MFR und entsprechenden rechtlichen Instrumenten beschäftigt waren. Diese diente als entscheidender Input für ein Arbeitsdokument als eine Art Halbzeitbilanz der Außenwirkung des EU-Haushalts, das von den entsprechenden Diensten vorbereitet wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Anstrengungen, die zum Teil denkwürdige Resultate produzierten,¹¹ brachte die Bilanz keine großen entwicklungspolitischen Vorschläge hervor. Stattdessen stellte man fest, dass die Instrumente im Allgemeinen einsatzbereit und auf die Erfüllung ihrer jeweiligen Ziele ausgerichtet seien. Korrekturen in Form von Änderungsverordnungen oder Rechtsakten wurden nicht als notwendig erachtet. Dies war nicht überraschend, denn die EU sollte aller Voraussicht nach entsprechende Rechtsvorschläge in weniger als einem halben Jahr nach der Veröffentlichung der Bilanz auf die Tagesordnung setzen. Außerdem betonte die Halbzeitbilanz die Notwendigkeit höherer finanzieller und programmatischer Flexibilität des auswärtigen Handelns, wodurch sich die allgemeine Stoßrichtung der Gesetzesvorschläge vor dem Hintergrund des neuen Budgets andeutete.

Insgesamt war die Entscheidung, unabhängige Evaluationen der Leistung und der Resultate der Instrumente in Auftrag zu geben, hilfreich, um Informationen über die Umsetzung der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe der Union zu generieren. Nichtsdestotrotz war es aus zeitlichen Gründen nicht möglich, Änderungen des aktuellen Budgets anzuregen. Die Resultate zeigen, dass es definitiv sinnvoll wäre, die Evaluierung in der nächsten Budgetperiode zu wiederholen.

Humanitäre Hilfe

Der syrische Bürgerkrieg und seine humanitären Konsequenzen in Gestalt der Flüchtlingsströme in die Nachbarstaaten waren 2017 weiter Priorität der humanitären Hilfe der EU. 27 Humanitäre Umsetzungspläne (Humanitarian Implementation Plans, HIPs) wurden im letzten Jahr mit einem Gesamtbudget von 1,8 Mrd. Euro verabschiedet. Ferner waren 782 Mio. Euro für humanitäre Hilfsprojekte in der Türkei vorgesehen, deren Zielgruppe Geflüchtete aus Syrien waren.¹² Neben der Unterstützung der Türkei wurden weitere 234 Mio. Euro für humanitäre Maßnahmen angesichts der regionalen Krise in Syrien ausgegeben.¹³ Die Tatsache, dass mehr als die Hälfte des Budgets für humanitäre Hilfe für den Konflikt in Syrien ausgegeben wurde, zeigt die andauernde Bereitschaft der EU, diese gravierende humanitäre Krise zu mildern.

Hinsichtlich der Entwicklung politischer Strategien war eine weitere Priorität der EU im Jahr 2017, Synergien und Koordination zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, insbesondere in von Konflikten betroffenen Staaten. Aufbauend auf dem neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik betonten die Schlussfol-

11 Beispielsweise bemerkte der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), dass der finanzielle Druck, über den Fonds die europäische Antwort auf die Flüchtlingskrise zu finanzieren, das Risiko erzeugte, den langfristigen Entwicklungsfokus des EEF zu unterminieren.

12 European Commission: Humanitarian Implementation Plan (Hip). Turkey, Brüssel, 13.11.2017, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/hip_turkey_2017_ver_2.pdf (letzter Zugriff: 4.6.2018).

13 European Commission: Humanitarian Implementation Plan (Hip). Syria Regional Crisis, Brüssel, 11.5.2017, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/2017_05_11_hip_crisis_syria_version_2.pdf (letzter Zugriff: 4.6.2018).

gerungen des Rates zur Operationalisierung des Nexus von humanitärer Hilfe und Entwicklung vom Mai 2017 die Notwendigkeit, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit besser zu verbinden, um menschengemachte oder natürliche Krisen und Desaster besser antizipieren, sich darauf vorzubereiten und auf sie reagieren zu können.¹⁴ Um diesen Anspruch zu realisieren, verlangen die Schlussfolgerungen neue Ansätze in der Politik und Veränderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen, um die Zusammenarbeit von Akteuren aus beiden Politikfeldern zu stärken.

Im Sinne dieser Initiative steht auch die gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, und der Kommission über einen strategischen Ansatz für Resilienz in der Außentätigkeit der EU vom Juni 2017. In diesem Dokument wird die gemeinsame Analyse von Akteuren der Entwicklungs- und der humanitären Hilfe gefordert, um sozioökonomische, politische und Umweltrisiken zu identifizieren, die die Anfälligkeit für Krisen und Desaster verschiedener Länder beeinflussen.¹⁵ Im Idealfall würde diese gemeinsame Analyse zu gemeinsamer Programmgestaltung und Umsetzung durch Partner der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit führen. Dieser neue Nexusansatz soll in sechs Pilotländern über das Jahr 2018 getestet werden, namentlich in Tschad, Irak, Myanmar, Nigeria, Sudan und Uganda.

Schlussfolgerungen

Im Ganzen war das Jahr 2017 ein wichtiges Jahr für die EU-Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe, sowohl aufgrund der Verabschiedung einer neuen, nachhaltigen Politikvision in Form des Europäischen Konsens für Entwicklung, als auch durch ergänzende Reformen und die Halbzeitbewertung der finanziellen Instrumente, die Implementierung dieser Vision vorantreiben. Die Abfolge, in der entwicklungspolitische Inhalte und deren Implementierung angepasst wurden, nämlich größtenteils simultan, spiegelt die grundlegende Natur des Politikfelds: Inhalte bestimmen die eigentliche Umsetzung, doch ebenso oft bewirken Änderungen in der Implementierung im Nachhinein die entwicklungspolitischen Inhalte. Dieser pragmatische Charakter der ansonsten mit Ressourcen gut ausgestatteten Entwicklungspolitik der Europäischen Union zeigt, dass die Politik sowohl auf die Krisen, denen die EU gegenüberstand und mit denen sie weiterhin konfrontiert sein wird, reagieren kann, als auch, dass sie von ihnen zunehmend herausgefordert wird.

Weiterführende Literatur

Clare Castillejo et al.: The European Union's next multiannual financial framework: prospects and challenges for EU development cooperation. European Think Tanks Group, abrufbar unter: https://ettg.eu/wp-content/uploads/2018/03/ETTG-policy-brief-the-Eus-MFF_prospects_and_challenges_for_Development_cooperation.pdf (letzter Zugriff: 23.10.2018).

14 Council of the European Union: Council conclusions Operationalising the Humanitarian-Development Nexus, Brüssel, 19.5.2017, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf> (letzter Zugriff: 4.6.2018).

15 European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Communication to the European Parliament and the Council on A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action, Brüssel, 7.6.2017, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/join_2017_21_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf (letzter Zugriff: 5.7.2018).