

Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

Julian Bergmann/Niels Keijzer*

Am 26. Juni 2018 besuchte der Kommissar der Europäischen Union für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung, Neven Mimica, den Deutschen Bundestag für einen Austausch mit den 24 Mitgliedern des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Er betonte, die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten hätten bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung eine globale Führungsrolle demonstriert – sowohl innerhalb als auch außerhalb der Grenzen der Europäischen Union.¹

Auf die EU-interne Umsetzung der Agenda 2030 ging der Kommissar nicht weiter ein. Dies mag mit Blick auf das Ausschussmandat logisch erscheinen, allerdings hatte der Kommissar während der Verhandlungen im Jahr 2015 selbst konsequent für die Schaffung einer universellen Agenda plädiert. Der latente Fokus auf der Umsetzung der Agenda 2030 außerhalb der EU-Grenzen, im Besonderen durch die Förderung externer Investitionen in Afrika, lässt sich mit dem zeitlichen Kontext der Rede erklären. Erst Anfang Juni 2018 hatte die Europäische Kommission einen Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) eingebracht und damit die geplanten Mittel und Möglichkeiten für den Zeitraum 2021 bis 2027 abgesteckt.

In seinem Vortrag stellte Mimica deshalb vor allem die übergreifende Zielsetzung des Vorschlags in den Vordergrund: Eine Erhöhung des Budgets für die Außenbeziehungen einer voraussichtlich schrumpfenden Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten. Darüber hinaus unterstützte er den Vorschlag, ein einheitliches Instrument für Entwicklung, internationale Kooperation und Nachbarschaft zu schaffen, ebenso wie den Vorschlag für eine Europäische Friedensfazilität, eine Zunahme von Mischfinanzierungen („blending“) sowie die Fortführung eines auf Migration ausgerichteten Treuhandfonds für Afrika. Im Folgenden werden sowohl übergreifende und wichtige politische Trends als auch spezifische Initiativen in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung, Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit und in der humanitären Hilfe diskutiert.

Vom Europäischem Konsens zu einem einheitlichen Instrument?

Vielleicht das wichtigste entwicklungspolitische Ereignis im Jahr 2017 war die Aktualisierung der Grundsatzerklärung über die EU-Entwicklungspolitik. Der „Neue Europäische Konsens in der Entwicklungspolitik“ stellte die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihre 17 nachhaltigen Entwicklungsziele in den Mittelpunkt und diskutierte im Detail, wie europäische Entwicklungspolitik einen Beitrag zu den fünf „Ps“ – „People, Planet, Prosperity, Peace and Partnership“ – leisten könne. Nichtsdestotrotz

* Die Autoren danken Anna Hörter für die unterstützenden Recherchearbeiten.

1 Neven Mimica: Opening remarks at a meeting of the Bundestag Committee for economic cooperation and development 27.6.2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/mimica/announcements/opening-remarks-meeting-bundestag-committee-economic-cooperation-and-development-berlin-27062018_en (letzter Zugriff: 1.7.2019).

bleibt der Text relativ vage und unverbindlich. Es ist nicht einfach, Themen auszumachen, bei denen die Europäische Union keine eigenen Prioritäten setzt oder einen europäischen Mehrwert verortet. Dieses Ergebnis spiegelt eine explizite Entscheidung gegen eine weitere inhaltliche Priorisierung wider und folgt damit der 2016 verabschiedeten Globalen Strategie der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik. Diese strebt eine Entwicklungspolitik an, die flexibel zu gestalten sei und die europäischen Interessen direkt vertrete.

Im Juni 2018 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für die Umsetzung des Europäischen Konsens in der nächsten Haushaltsperiode vor. Der Verordnungsvorschlag trägt den Namen „Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit“, wird jedoch oft mit der englischen Abkürzung „NDICI“ betitelt, oder schlicht als „einheitliches Instrument“ bezeichnet. Das geplante Finanzierungsinstrument mit einem Budget von 89,2 Mrd. Euro bündelt verschiedene externe Finanzierungsinstrumente und ermöglicht so einen flexibleren Einsatz der Mittel. Neben der regulären geografischen und thematischen Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit wird das geplante Instrument auch über Flexibilisierungsmöglichkeiten und schnelle Reaktionsmöglichkeiten verfügen. Auch der bestehende Europäische Fonds für Nachhaltige Entwicklung soll integriert werden.

Das Instrument wird in einem komplizierten Gleichgewicht zwischen der Entwicklungs- und Außenpolitik agieren. Dies gilt im Besonderen mit Blick auf das gesteckte Ziel, 92 Prozent der Ausgaben gemäß der Berichtslinien der im Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OSZE) festgelegten öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) zu verwenden. Gleichzeitig sollen aber die Ziele des Instruments in den EU-Vertragsartikeln zu Außenbeziehungen verankert werden. Dabei werden die BerichterstellerInnen des Europäischen Parlaments (aus den entwicklungs- und außenpolitischen Ausschüssen) und die VerhandlerInnen der Mitgliedstaaten (aus einer Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe) im Laufe des Jahres 2019 eigene Ideen und Vorstellungen einbringen. Bisher ist unklar, inwieweit das „grand design“ dieses Instruments Unterstützung finden wird. Besonders die Mitgliedstaaten sind mitunter skeptisch gegenüber der Integration der Nachbarschaftspolitik in das Instrument. Sie bevorzugen ein separates Instrument.

Der Nexus Sicherheit-Entwicklung und die „Europäische Friedensfazilität“

Parallel zu den Plänen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 stellten die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini und die Europäische Kommission im Juni 2018 einen gemeinsamen Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Friedensfazilität (EFF) vor.² Die Fazilität mit einem Volumen von 10,5 Mrd. Euro soll für die Dauer des nächsten MFR außerhalb des EU-Haushalts angesiedelt werden. Mit ihr sollen Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) finanziert werden, die aufgrund ihrer militärischen und verteidigungspolitischen Bezüge nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden dürfen. Über die Europäische Friedensfazilität könnte die Europäische Union zukünftig vier Arten von Maßnahmen finanzieren: Erstens gemeinsame Kosten von EU-Militäroperationen (bisher finanziert durch den sogenannten Athena-Mechanismus), zweitens Unterstützung von Friedensoperationen von Partnern wie zum Beispiel

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

der Afrikanischen Union, drittens Kapazitätsaufbau im Sinne von militärischer „Ertüchtigung“ von Partnerländern und -organisationen, sowie viertens weitere Maßnahmen im Bereich der GASP und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik³ (GSVP), welche vom Rat der Europäischen Union beschlossen würden.⁴

Obwohl es sich bei der Europäischen Friedensfazilität um ein Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik handeln würde, hat der Vorschlag praktische Konsequenzen für die EU-Entwicklungszusammenarbeit. Denn durch die Etablierung der Europäischen Friedensfazilität würde die Afrikanische Friedensfazilität (AFF) abgelöst, mit der die Europäische Union seit 2004 afrikanische Friedensoperationen, Maßnahmen zur Krisenprävention und den Aufbau der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur unterstützt.⁵ Da die Afrikanische Friedensfazilität jedoch aus dem europäischen Entwicklungsfonds gespeist wird, stand sie für viele EU-EntscheidungssträgerInnen auch für eine schrittweise Versicherheitlichung der EU-Entwicklungspolitik. Mit der Europäischen Friedensfazilität könnte nun eine dauerhafte Lösung für die Entkopplung vorrangig militärischer Maßnahmen von entwicklungspolitischen Finanzierungsmechanismen gefunden worden sein. Die entsprechenden Verhandlungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten dauern an. Ergebnisse sind frühestens in der zweiten Jahreshälfte 2019 zu erwarten. Insbesondere die Frage, wie in der Europäischen Friedensfazilität Finanzierungsentscheidungen getroffen werden und inwiefern bewährte Governance-Mechanismen der Afrikanischen Friedensfazilität in das neue Instrument übernommen werden sollen, sind noch offen. In einer Stellungnahme vom 28. März 2019 hat das Europäische Parlament zudem eine stärkere Beteiligung an zukünftigen EFF-Entscheidungen sowie ein hohes Maß an Transparenz gegenüber seinen zuständigen Ausschüssen gefordert.⁶ Inwiefern sich die Mitgliedstaaten – welche im Bereich der GASP und GSVP die Entscheidungshoheit besitzen – diesen Forderungen anschließen, bleibt ebenfalls abzuwarten.

Die Rolle des Europäischen Rechnungshofs in der europäischen Entwicklungspolitik

Ein wichtiger Aspekt der europäischen Entwicklungspolitik betrifft nicht nur die Ambition der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, sondern auch die geringe demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament. Ein Hauptgrund dafür ist die historisch gewachsene Trennung in der europäischen Entwicklungspolitik zwischen der Finanzierung der Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) durch den zwischenstaatlichen Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und der Finanzierung der übrigen Entwicklungsländer durch den EU-Haushalt. Das Europäische Parlament hat formell keine demokratische Kontrolle über den Europäischen Entwicklungsfonds mit einem Budget von 30,5 Mrd. Euro für 2014 bis 2020. Ihm kommt nur eine Beobachter-

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

4 High Representative of the Union/European Commission: Proposal of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, with the support of the Commission, to the Council for a Council Decision Establishing a European Peace Facility; abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVI/EU/02/60/EU_26051/imfname_10818839.pdf (letzter Zugriff: 1.7.2019).

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Afrikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

6 European Parliament recommendation of 28 March 2019 to the Council and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the Proposal of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, with the support of the Commission, to the Council for a Council Decision establishing a European Peace Facility, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0330_EN.pdf (letzter Zugriff: 1.7.2019).

rolle bei zwei wichtigen Initiativen zu, die seit 2015 hauptsächlich aus Reserven des EEF finanziert werden: Der 2015 geschaffene Treuhandfonds für Afrika („Emergency Trust Fund for Africa“, EUTF) mit migrationsspezifischem Fokus und der Europäische Fonds für Nachhaltige Entwicklung, der seit 2017 Hauptbestandteil des Externen Investitionsplans (EIP) für Afrika und die Nachbarschaft ist.

Vor diesem Hintergrund kommt dem Europäischen Rechnungshof eine wichtige Rolle in der europäischen Entwicklungspolitik zu. Er könnte die demokratische Kontrolle des Europäischen Parlaments entscheidend unterstützen. Dabei besitzt der Europäische Rechnungshof ein breiter orientiertes Mandat als das vieler mitgliedstaatlicher Rechnungshöfe. Seine Aufgabe ist es, zu prüfen, „ob die EU-Mittel korrekt verbucht, in Übereinstimmung mit den einschlägigen Rechtsvorschriften eingenommen und verausgabt wurden und ob eine optimale Mittelverwendung gegeben war“.⁷

Ein Beispiel für das breite Mandat des Europäischen Rechnungshofs stellt ein kritischer Bericht zum Treuhandfonds für Afrika aus dem 2018 dar. Der im Jahr 2015 geschaffene Fonds unterstützt Projekte in drei Regionen Afrikas: In der Sahelzone und im Tschadseebecken, am Horn von Afrika und in Nordafrika. Der Bericht des Rechnungshof stellt fest, dass der Treuhandfonds für Afrika zwar als flexibles Instrument eingerichtet wurde, doch trotzdem zielgerichteter hätte konzipiert werden müssen. Der Rechnungshof betont, dass die Ziele des Treuhandfonds zu allgemein gehalten seien, womit ein flexibler Einsatz zwar möglich sei, die Messung der Ergebnisse so aber verkompliziert werden würde. Durch den Treuhandfonds für Afrika finanzierte Projekte würden zwar im Vergleich zu traditionellen Finanzierungsinstrumenten im Bereich der EU-Außenbeziehungen schneller gestaltet und umgesetzt. Bei der Durchführung begegneten diese Projekte aber den gleichen Herausforderungen wie traditionellere Instrumente. Darüber hinaus erschwere der Mangel an expliziter und konkreter Zielsetzung die Komplementarität zwischen den verschiedenen Akteuren.

Ein anderes Beispiel für die Rolle des Europäischen Rechnungshofes als Impulsgeber in der europäischen Entwicklungspolitik ist der Sonderbericht zur EU-Unterstützung für die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) vom September 2018. In dem sehr kritischen Bericht moniert der Europäische Rechnungshof den einseitigen Fokus der EU-Unterstützung auf grundlegende „Betriebskosten“ der APSA wie Gehaltszahlungen an das Personal und die Übernahme von Reisekosten und Tagegeldern. Statt des Aufbaus spezialisierter Fähigkeiten habe die Europäische Union dadurch die Abhängigkeit der APSA von externen Gebern konsolidiert und mitunter noch verstärkt. Der Bericht empfiehlt der Europäischen Union, ihre finanzielle Unterstützung durchgängig ergebnisorientiert zu gestalten, also die Förderung des Kapazitätsaufbaus der APSA an Verbesserungen der Funktionsweise der Afrikanischen Union und regionaler Organisationen zu knüpfen. In den ersten Planungen für das „APSA Support Programme“ der Europäischen Union für den Zeitraum 2020 bis 2022, die im vergangenen Jahr angelauten sind, scheinen diese Empfehlungen bereits berücksichtigt worden zu sein.

7 Europäischer Rechnungshof: Auftrag & Rolle, abrufbar unter: <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/MissionAndRole.aspx> (letzter Zugriff: 12.7.2019); vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechnungshof“ in diesem Jahrbuch.

Humanitäre Hilfe

Im Jahr 2018 stellte die Europäische Union Mittel für humanitäre Hilfe in Höhe von knapp 1,4 Mrd. Euro in über 90 Ländern bereit.⁸ Der syrische Bürgerkrieg und seine humanitären Konsequenzen – insbesondere die Flüchtlingsströme in Syriens Nachbarländer – bildeten wie auch in den vergangenen Jahren einen Schwerpunkt der EU-Unterstützung. Allein 260 Mio. Euro gab die Europäische Union für die Befriedigung humanitärer Bedürfnisse wie zum Beispiel Nahrungsmittel und primäre Gesundheitsversorgung im Bürgerkriegsland Syrien sowie in seinen Nachbarstaaten aus.⁹ Ein zweiter Schwerpunkt der humanitären Hilfe der Europäischen Union im Jahr 2018 lag auf Westafrika, wo in 16 Staaten EU-finanzierte Hilfen in Höhe von 186 Mio. Euro bereitgestellt wurde.¹⁰

Neben der Bereitstellung humanitärer Hilfe lag auch im vergangenen Jahr ein Fokus der Europäischen Kommission auf der Verbesserung der Koordination zwischen unterschiedlichen EU-Außenpolitiken, insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe. Im Mai 2017 hatten sich die EU-Mitgliedstaaten darauf geeinigt, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit besser zu verknüpfen, um menschengemachte oder natürliche Krisen und Katastrophen besser antizipieren, sich darauf vorzubereiten und auf sie reagieren zu können.¹¹ Im Idealfall soll diese verstärkte Zusammenarbeit zu gemeinsamen Analysen, gemeinsamer Programmgestaltung und Umsetzung durch Partner der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit führen. Im vergangenen Jahr hat die Europäische Union die Implementierung dieses Nexus-Ansatzes in sechs Pilotländern – Tschad, Irak, Myanmar, Nigeria, Sudan und Uganda – fortgesetzt. Für Uganda haben sich die EU-Institutionen (Europäischer Auswärtiger Dienst, die Generaldirektionen der Europäischen Kommission für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung, DG DEVCO, sowie für den Europäischen Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe, DG ECHO) und Mitgliedstaaten im Februar 2019 auf einen „Nexus-Aktionsplan“ verständigt. In dessen Rahmen sollen die EU-Bemühungen zur Umsetzung des „Umfassenden Rahmenplans für Flüchtlingshilfemaßnahmen“ (Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF) in Uganda besser koordiniert werden.¹²

Schlussfolgerungen

Insgesamt war das vergangene Jahr im Bereich der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe geprägt von inhaltlichen Debatten über die zukünftige Ausrichtung der Euro-

8 DG European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Financing Decisions (HIPs) 2018 21.3.2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/echo/financing-decisions-hips-2018_en (letzter Zugriff: 1.7.2019).

9 DG European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Humanitarian Implementation Plan (HIP) 2018: Syria's Regional Crisis, 16.5.2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/echo_syr_bud_2018_91000_v2.pdf (letzter Zugriff: 1.7.2019).

10 DG European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Humanitarian Implementation Plan (HIP) 2018: West Africa, 27.11.2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/echo_wf_bud_2018_91000_v9.pdf (letzter Zugriff: 1.7.2019).

11 Council of the European Union: Council conclusions Operationalising the Humanitarian-Development Nexus, 19.5.2017, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf> (letzter Zugriff: 1.7.2019).

12 European External Action Service: Action Plan: EU Response to Forced Displacement in the Framework of the Comprehensive Refugee Response Framework in Uganda, 2018-2020 and Post-2020, 21.2.2019, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_nexus_action_plan.pdf (letzter Zugriff: 1.7.2019).

päischen Union in diesen Politikfeldern. Die Tatsache, dass Vorschläge wie die zur Errichtung eines einheitlichen Instruments (NDICI) oder der Europäischen Friedensfazilität intensiv und kontrovers diskutiert wurden, verdeutlicht die teilweise sehr unterschiedlichen Vorstellungen über die Gestaltung dieser Politikfelder auf Seiten der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten. Gerade im Zuge der Bemühungen der Europäischen Union, ihre unterschiedlichen Außenpolitiken im Sinne eines „integrierten Ansatzes“ besser zu koordinieren und enger aufeinander abzustimmen, treten diese Interessendivergenzen deutlich zu Tage. Auch in Zukunft werden diese Aushandlungsprozesse über die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sowie ihres Verhältnisses zu anderen Bereichen der EU-Außenbeziehungen ein Wesensmerkmal dieser Politikfelder bleiben. Gleichzeitig zeigt dieser Umstand jedoch auch ihre Anpassungsfähigkeit an veränderte Erwartungen und politische Rahmenbedingungen, die in Zeiten multipler „Krisen“ neue Zielvorgaben und Lösungsansätze erfordern.

Weiterführende Literatur

- Julian Bergmann/Mark Furness: Eine Europäische Friedensfazilität könnte einen pragmatischen Beitrag zur Friedensförderung weltweit leisten. Analysen und Stellungnahmen 7/2018, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Clare Castillo et al.: Financing EU external action. Understanding member state priorities, Dezember 2018, European Think Tanks Group, abrufbar unter: <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2019/01/Financing-EU-external-action.pdf> (letzter Zugriff: 12.7.2019).