

# Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

Julian Bergmann/Niels Keijzer\*

Im Juli 2020 übernahm Deutschland die rotierende Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU), deren Funktion vor allem die Moderation und Vermittlung in Verhandlungsprozessen ist. 2020, dem ersten Jahr der Covid-19-Pandemie, gab es viele wichtige Verhandlungsdossiers, allen voran das EU-Budget für 2021–2027, das auch wichtige Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe der EU hat. Diese Verhandlungen erforderten ein gutes Prozessmanagement – mit welchem sich die deutsche Ratspräsidentschaft in hohem Maße auf EU-Ebene einbrachte.

Ähnlich wie während der letzten deutschen Ratspräsidentschaft 2007 diskutierten EU-Institutionen und Mitgliedstaaten intensiv über eine bessere Zusammenarbeit als „Team Europe“ in der Entwicklungspolitik, in der sie laut EU-Verträgen parallele Kompetenzen haben. Parallel zu den laufenden Trilog-Verhandlungen über die Rechtsgrundlage des neuen Instruments für Nachbarschaft, Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit (NDICI/Globales Europa) wurden durch die Europäische Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) auch Vorbereitungen getroffen, um die Kooperationsprioritäten der EU im Rahmen ihres neuen einheitlichen Instruments für auswärtiges Handeln zu bestimmen („Programmierung“ im EU-Jargon). Darüber hinaus entwickelten Kommission und EAD gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und Entwicklungsbanken sogenannte „Team-Europe“-Initiativen. Auf den ersten Blick scheinen diese Bemühungen proaktiv zu sein und bauen auf früheren Versuchen eines koordinierten Vorgehens der EU in der Entwicklungspolitik auf. Doch der EU-Ansatz manifestiert sich in einer Welt, die von einer zunehmenden Politisierung der Entwicklungspolitik und einem verstärkten geopolitischen Wettbewerb geprägt ist. Das gilt vor allem für die Covid-19-Hilfen und die Frage des weltweiten Zugangs zu Impfstoffen und deren Produktion. Alles in allem erwies sich diese Zeit als Auftakt zu einer wichtigen Übergangsperiode im auswärtigen Handeln der EU und vor allem ihrer Entwicklungspolitik und Humanitären Hilfe.

## **Beziehungen zwischen der EU und der Afrikanischen Union und die Post-Cotonou Verhandlungen**

Als die erste Covid-19-Welle im Frühjahr 2020 Europa erreichte, sahen sich Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und Ratspräsident Charles Michel großen Herausforderungen gegenüber. Die Krise stand ihren ambitionierten Ideen für eine umfassende Partnerschaft mit Afrika im Wege. Zwar hielt die EU im weiteren Verlauf des Jahres an ihren Vorschlägen für die Strategie vom März 2020 fest. Doch der Dialog mit der Afrikanischen Union (AU) im Vorfeld des für den 28. und 29. Oktober in Brüssel geplanten AU-EU-Gipfels kam nicht in Schwung. Schließlich wurde der Gipfel verschoben. Ein für den 9. Dezember 2020 geplantes Treffen der AU-EU-Führungspersonlichkeiten – ein separater Versuch Michels, ein solches Treffen zu organisieren – wurde in letzter Minute abgesagt. Die beiden Kontinente sind eng miteinander verbunden. Ihre Partnerschaft aber, das

---

\* Die Autoren danken Anna Hörter für die redaktionelle Unterstützung.

zeigen diese Entwicklungen, muss sich erst noch an die neuen Realitäten im Lichte der Covid-19-Pandemie anpassen.

Im Gegensatz dazu schritt der fristgebundene Prozess zur Aushandlung eines Nachfolgeabkommens des Cotonou-Abkommens<sup>1</sup> zwischen der EU und den 79 Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten (AKP-Staaten) zunächst weiter voran. Am 3. Dezember wurde eine politische Einigung über ein internationales Abkommen und die zukünftig verfügbaren Mittel für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten erzielt.

Die Verhandlungen wurden 2021 fortgesetzt. Wie in den beiden Jahren zuvor waren die internen Diskussionen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten ebenso intensiv wie die eigentlichen Verhandlungen mit den AKP-Staaten. Während die Kommission ein reines EU-Abkommen mit den AKP-Staaten anstrebte, forderten die Mitgliedstaaten die Beibehaltung des bewährten Ansatzes, ein gemischtes Abkommen abzuschließen. Da kein Konsens erzielt wurde, kam es zu einer einzigartigen Situation: Am 15. April 2021 schlossen die AKP-Staaten ein Abkommen ab, ohne dass klar war, ob sie dies mit der EU oder mit der EU und ihren Mitgliedstaaten taten. Dies deutet darauf hin, dass der Weg zur Ratifizierung und Umsetzung lang sein wird und das neue Abkommen möglicherweise erst 2022 in Kraft treten wird.

### **Die Covid-19-Pandemie und der „Team Europe“-Ansatz**

Kurz nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie richtete die EU ihre Entwicklungszusammenarbeit unter dem „Team Europe“-Ansatz auf die globale Bekämpfung der gesundheitlichen und sozio-ökonomischen Folgen der Pandemie aus. Unter „Team Europe“ wird einerseits eine bessere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen EU-Politikfeldern – Entwicklungspolitik, Humanitäre Hilfe, Nachbarschaftspolitik – sowie mit den Mitgliedstaaten andererseits verfolgt. Die anfängliche Motivation war defensiver Natur. Die EU versuchte, auf den zunehmenden globalen geopolitischen Wettbewerb, insbesondere mit China, im Zusammenhang mit der Bekämpfung der globalen Pandemie zu reagieren und ihre Sichtbarkeit als außen- und entwicklungspolitische Akteurin zu erhöhen.

Gemeinsame Prioritäten von „Team Europe“ sind (1) Notfallhilfen zur unmittelbaren Bewältigung der gesundheitlichen Herausforderungen und humanitären Bedürfnisse in Zusammenhang mit Covid-19, (2) die Stärkung von Gesundheitswesen und Wasser- und Sanitärversorgung sowie die Verbesserung der Notfallvorsorge der Partnerländer sowie (3) die Bewältigung der unmittelbaren sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie.<sup>2</sup>

Nach einer ersten gemeinsamen Mitteilung der Kommission vom April 2020 und ersten Schlussfolgerungen des Rates der EU zu „Team Europe“ im Juni 2020 hat die Kommission bis Mitte 2021 den „Team Europe“-Ansatz systematisch weiterentwickelt und ins Zentrum der EU-Entwicklungspolitik gerückt. Neben dem Fokus auf kurzfristige Nothilfen ist nun ein Schwerpunkt auf langfristige und nachhaltige Unterstützung von Entwicklungsländern im Sinne des Prinzips „Building Back Better and Greener“ getreten.<sup>3</sup>

---

1 Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou regelt die Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten und verbindet die entwicklungspolitische Zusammenarbeit und die Bekämpfung der Armut mit wirtschafts- und handelspolitischer Kooperation sowie einem breit angelegten politischen Dialog. Das Abkommen enthält verbindliche Vorschriften in den Bereichen „verantwortliche Regierungsführung“ (Good Governance), Achtung der Menschenrechte und Demokratie.

2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Team-Europa-Initiative: 1 Mrd. EUR für die Herstellung von und den Zugang zu Impfstoffen, Arzneimitteln und Gesundheitstechnologien in Afrika, 21.5.2021, IP/21/2594.

3 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 14.6.2021, 9549/21.

Die zweiten Ratsschlussfolgerungen zu „Team Europe“ im April 2021 bestätigten die inhaltliche Ausweitung des Ansatzes. Er gilt als zentraler langfristiger Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und der Erreichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens, im Einklang mit dem Europäischen Grünen Deal und seiner externen Dimension.<sup>4</sup>

Im Zuge der portugiesischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2021 wurden globale Entschuldung, verstärkte Zusammenarbeit mit Ländern mittleren Einkommens, multilaterales Handeln und menschliche Entwicklung Bestandteil der Debatten zum „Team Europe“-Ansatz. Am 14. Juni 2021 verabschiedete der Rat der EU-Entwicklungsministerinnen- und -minister in diesem Zusammenhang drei Ratsschlussfolgerungen zum Beitrag von „Team Europe“ zu menschlicher Entwicklung,<sup>5</sup> zur Ausrichtung der Europäischen Architektur für Entwicklungsfinanzierung<sup>6</sup> sowie zur Aufwertung der EU-Partnerschaften mit Ländern mittleren Einkommens.<sup>7</sup>

Im Zuge des Ansatzes werden sogenannte „Team Europe Initiativen“ (TEI) vorbereitet, in deren Rahmen gemeinsame Aktivitäten von EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Entwicklungsfinanzierung möglich sein werden.

### **NDICI – ein politischer Deal**

Die TEIs hatten einen wichtigen Einfluss auf die inhaltliche Programmierung des neu geschaffenen Instruments für Nachbarschaft, Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit/Globales Europa (NDICI/Global Europe). Auf der Zielgeraden der deutschen Ratspräsidentschaft hatten sich die EU-Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission erfolgreich auf diese vielleicht grundlegendste Reform der Finanzierung des auswärtigen Handelns seit Beginn des europäischen Projekts geeinigt. Bisher nutzte die EU eine Vielzahl von Finanzierungsverordnungen und den außerhalb des EU-Haushalts existierenden Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Entsprechend eines Vorschlags der Kommission von 2018 sollten diese Ausgaben zukünftig über ein einziges Instrument geregelt werden: NDICI. Es enthält nicht nur Zuschüsse, sondern auch eine Garantie zur Förderung externer Investitionen sowie verschiedene Formen von „Blended Finance“ zur Verfolgung desselben Ziels. Darüber hinaus erfasst es ein aktualisiertes politisches Framing, das die angestrebte globale Rolle der EU widerspiegelt und zu Europas neuen geopolitischen Ambitionen passt. Im Vorfeld der Verhandlungen hatte es erheblichen Widerstand gegen den Vorschlag gegeben, insbesondere bei den Mitgliedstaaten, die die Nachbarschaftspolitik institutionell getrennt halten wollten. Doch auch einige Mitgliedstaaten wollten den EEF als eigenständiges Instrument beibehalten.

Die erheblichen Änderungen am Haushaltsvorschlag der Kommission im Mai 2020 führten dazu, dass die EU-Staats- und Regierungschefs auf ihrem historischen Haushaltsgipfel vom 17. bis 21. Juli 2020 schlichtweg keine Zeit hatten, die Entscheidung über ein einheitliches Finanzierungsinstrument für die EU-Außenbeziehungen zu überdenken. Stattdessen wurde ein früherer Beschlussvorschlag zur Schaffung des NDICI-Instruments scheinbar ohne große Debatte im Windschatten weitaus kontroverserer Entscheidungen angenommen. Die vollständige Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) im November 2020 ebnete den Weg für die politische Einigung über die Schaffung des

---

4 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 23.4.2021, 7894/21.

5 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 14.6.2021, 8856/21.

6 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 10.6.2021, 9462/1/21.

7 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 14.6.2021, 8848/21.

NDICI. Es bietet dem Europäischen Parlament viel Potenzial, eine stärkere demokratische Kontrolle über die externen Ausgaben der EU auszuüben. Obwohl die deutsche Ratspräsidentschaft am 18. Dezember 2020 die politische Einigung für das Instrument und sein Budget von 79,5 Mrd. Euro vorlegen konnte, waren in den ersten Monaten des Jahres 2021 beträchtliche Trilog-Verhandlungsrunden nötig, um eine Einigung über den Verordnungstext zu erzielen. Eine vorläufige Einigung über den Rechtstext des Instruments, dessen Name nun auf NDICI/Global Europe erweitert wurde, wurde dann am 15. März erzielt. Nach der Annahme durch den Rat und das Parlament trat es am 14. Juni 2021 in Kraft und galt rückwirkend ab dem ersten Januar des Jahres.

### **Von der Afrikanischen zur Europäischen Friedensfazilität**

Parallel zu den Verhandlungen zum NDICI/Global Europe-Instrument verhandelten die EU-Mitgliedstaaten über die Errichtung einer außerbudgetären Europäischen Friedensfazilität (EPF), welche die damalige Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini und die Kommission im Juni 2018 vorgeschlagen hatten. Am 22. März 2021 wurden die Verhandlungen zur Errichtung der EPF mit der Verabschiedung der entsprechenden Ratsentscheidung durch die EU-Außenministerinnen und -minister erfolgreich abgeschlossen. Obwohl es sich bei der EPF um ein Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik handelt, waren der EPF-Vorschlag und die Verhandlungen darüber eng mit den NDICI-Verhandlungen verknüpft. Die EPF löst die Afrikanische Friedensfazilität ab, mit der die EU seit 2004 afrikanische Friedensoperationen, Maßnahmen zur Krisenprävention und den Aufbau der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur unterstützt. Die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den EU-Haushalt im Rahmen der NDICI/Global Europe-Verordnung ermöglichte eine neue institutionelle Lösung. Sie war für die Finanzierung von APF-Maßnahmen mit militärischen Bezügen erforderlich geworden. Aufgrund von Art. 41(2) des EU-Vertrages dürfen diese nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden.

Die EPF wird zukünftig drei Arten von Maßnahmen finanzieren können: (1) die Übernahme gemeinsamer Kosten von GSVP-Operationen, welche bisher durch den Athena-Mechanismus getragen wurden; (2) die Unterstützung militärischer Anteile von Friedensoperationen von Partnerländern und -organisationen; sowie (3) den militärischen Kapazitätsaufbau („Ertüchtigungsmaßnahmen“) zur Stärkung der Streitkräfte von Partnerländern und -organisationen. Zivile Maßnahmen wie die Unterstützung von Frühwarnsystemen und Mediationsbemühungen afrikanischer Partner, die bisher durch die APF finanziert wurden, werden zukünftig über das NDICI/Global Europe-Instrument umgesetzt.

Aus den Reihen der Zivilgesellschaft wurde bereits während der Verhandlungen zur EPF insbesondere der Umstand kritisiert, dass die EU durch die EPF zukünftig auch Waffen und Munition an Partnerländer liefern kann. Rüstungsexporte in Krisen- und Konfliktländer könnten potenziell konfliktverschärfend wirken und das Begehen von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Sicherheitsorgane und Militär ermöglichen. Inwiefern das vom Rat verabschiedete „Integrated Methodological Framework“ zur Überwachung der Wirkung von EPF-Maßnahmen diese Risiken tatsächlich abmildern kann, wird sich zeigen müssen.

## Humanitäre Hilfe

Parallel zu den Verhandlungen über das NDICI/Global Europe-Instrument verhandelten der Rat und das Europäische Parlament auch über die finanzielle Aufstellung der Humanitären Hilfe im MFR 2021–2027. Die Humanitäre Hilfe wird als ein eigenständiges Politikfeld unabhängig von der Entwicklungszusammenarbeit angesehen. So war früh der Entschluss gefasst worden, das EU-Instrument für Humanitäre Hilfe nicht in das NDICI zu integrieren. Nach aktuellem Vorschlag der Kommission sind 9,7 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt für die Humanitäre Hilfe der EU im Zeitraum 2021 bis 2027 vorgesehen.

Im Jahr 2020 stellte allein die Europäische Kommission Mittel für Humanitäre Hilfe in Höhe von über 3 Mrd. Euro in über 80 Ländern für die nächsten Jahre bereit.<sup>8</sup> Damit blieb die EU auch 2020 zusammen mit den Mitgliedstaaten der größte internationale Geber für Humanitäre Hilfe mit einem Anteil von 36 Prozent an den globalen humanitären Mitteln.<sup>9</sup> Einen zentralen Schwerpunkt bildet dabei die Bekämpfung der unmittelbaren gesundheitlichen Folgen der Covid-19-Pandemie und der daraus resultierenden humanitären Bedürfnisse. Im Rahmen von „Team Europe“ haben die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission zusammen genommen 3,49 Mrd. Euro an Humanitärer Hilfe hierfür geleistet.<sup>10</sup> Im Zuge dieser Bemühungen wurde die „Humanitäre Luftbrücke der EU“ auch in der zweiten Jahreshälfte 2020 fortgesetzt. Sie ermöglichte den Transport von dringend benötigten Hilfsgütern zur Behandlung von Covid-19 in über 20 Länder auf vier Kontinenten.<sup>11</sup>

Ein weiterer Schwerpunkt der Humanitären Hilfe der EU lag auf der Bewältigung der humanitären Folgen von zahlreichen Krisen und Konflikten. Mehr als 290 Mio. Euro (30 Mio. mehr als 2019) sagte die Europäische Union in 2020 für humanitäre Bedürfnisse wie zum Beispiel Nahrungsmittel und primäre Gesundheitsversorgung im Bürgerkriegsland Syrien sowie in seinen Nachbarstaaten zu.<sup>12</sup> Mit 119 Mio. Euro (2019: 115 Mio.) Zusagen an Unterstützung für Nahrungsmittel, Gesundheitsversorgung und Bildung leistete die EU auch einen wichtigen humanitären Beitrag im Bürgerkriegsland Jemen.<sup>13</sup>

Neben der Bereitstellung Humanitärer Hilfe lag auch im vergangenen Jahr ein Fokus auf der Weiterentwicklung der inhaltlichen Ausrichtung des Politikfelds. Mit einem internen Konzeptpapier von Kommission und EAD wurde ein weiterer konzeptioneller Schritt zur Verbesserung der Koordination der Entwicklungszusammenarbeit und der Außenpolitik im Rahmen des „Humanitarian-Development-Peace Nexus“ gemacht.<sup>14</sup> Im März 2021 legte die Kommission zudem eine neue Mitteilung zur Humanitären Hilfe mit

8 Europäische Kommission: Financing decisions (HIPs) 2020, 23.6.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/echo/financing-decisions-hips-2020\\_en](https://ec.europa.eu/echo/financing-decisions-hips-2020_en) (letzter Zugriff: 12.7.2021).

9 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Coronakrise: Team Europa bleibt dran – in einem Jahr mehr als 26 Mrd. EUR zur Unterstützung der Partnerländer ausgezahlt, 8.4.2021, IP/21/1621.

10 Europäische Kommission: Mitteilung, Über humanitäre Maßnahmen der EU: neue Herausforderungen, unveränderte Grundsätze, 10.3.2021, COM(2021) 110 final.

11 Europäische Kommission: European Union Humanitarian Air Bridge, DG ECHO Factsheet, 2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-bridge\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-bridge_en) (letzter Zugriff: 12.7.2021).

12 Europäische Kommission: Humanitarian Implementation Plan (HIP): Syria Regional Crisis; abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/echo\\_syr\\_bud\\_2020\\_91000\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/echo_syr_bud_2020_91000_v4.pdf) (letzter Zugriff: 12.7.2021).

13 Europäische Kommission: Humanitarian Implementation Plan (HIP): Yemen, 16.12.2020, (2020)7663278.

14 Siehe hierzu auch Julian Bergmann/Ina Friesen: Putting ‘Policy Coherence for Peace’ at the Heart of the EU’s Approach to External Crises and Conflicts [Blog], in: ETTG Blog, 22.2.2021, abrufbar unter: <https://ettg.eu/blog-posts/putting-policy-coherence-for-peace-at-the-heart-of-the-eus-approach-to-external-crises-and-conflicts/> (letzter Zugriff: 12.7.2021).

dem Titel „New Challenges, Same Principles“ vor. Diese ruft zu stärker integrierten Ansätzen in der Humanitären Hilfe auf und zu einem verstärkten EU-Engagement, um die immer größer werdende Finanzierungslücke auf globaler Ebene für Humanitäre Hilfe zu schließen. Zudem wird das Ziel der Errichtung einer Europäischen Humanitären Reaktionskapazität formuliert. Diese soll es der EU ermöglichen, direkt und eigenständig auf humanitäre Krisenlagen reagieren zu können, wenn traditionelle Mechanismen der Bereitstellung Humanitärer Hilfe mittels Implementierungspartnern nicht ausreichen oder nicht ausreichend effektiv sein sollten.<sup>15</sup>

### Schlussfolgerungen

Insgesamt war das vergangene Jahr von zwei eng verbundenen inhaltlichen Debatten geprägt. Einerseits der Debatte über die zukünftige Ausrichtung und Mittelbeschaffung der EU in der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe und andererseits der Debatte, wie die EU zur globalen Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und der langfristigen Folgen am besten beitragen kann. Mit dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über die Verordnung zum NDICI/Global Europe-Instrument hat die EU die Weichen für die zukünftige inhaltliche Gestaltung ihrer Entwicklungszusammenarbeit gestellt. Das Versprechen wurde eingelöst, die verschiedenen Finanzierungsinstrumente in einem einheitlichen Rahmen zusammenzuführen. Somit sind nun die Voraussetzungen für eine höhere Kohärenz der EU-Entwicklungspolitik geschaffen. Gleichzeitig wird sich erst in der Umsetzungsphase zeigen, ob und inwiefern die teilweise sehr unterschiedlichen Vorstellungen über die Gestaltung dieses Politikfelds auf Seiten der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten zukünftig besser in Einklang gebracht werden können.

Die Europäische Union bemüht sich, ihre unterschiedlichen Außenpolitiken im Sinne eines „integrierten Ansatzes“ und im Rahmen von „Team Europe“ besser zu koordinieren und enger aufeinander abzustimmen. Gleichzeitig sind Interessendivergenzen und unterschiedliche Kooperationsphilosophien nach wie vor deutlich sichtbar. Trotzdem hat die Reaktion der EU auf die globalen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie auch die Anpassungsfähigkeit der Entwicklungspolitik an veränderte politische Rahmenbedingungen und Erwartungen gezeigt.

### Weiterführende Literatur

Aline Burni et al.: Who Called Team Europe? The European Union's Development Policy Response During the First Wave of Covid-19, in: *European Journal of Development Research* 2021, S. 1–16.

Christine Hackenesch et al.: Development Policy under Fire? The Politicization of European External Relations, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2021, S. 3–19.

---

15 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Humanitäre Maßnahmen: Neuer Ansatz für weltweite EU-Hilfe angesichts der Auswirkungen von COVID-19, 10.3.2021, IP/21/1067.