

Dies ist ein Auszug der Dokumentation der entwicklungspolitischen Diskussionstage 2004. Die vollständige Dokumentation kann über das SLE bezogen werden (Einzelheiten unter www.berlinerseminar.de)

Vorwort

In den Tagen vom 29. März bis 1. April fanden die mittlerweile vierten Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, gemeinsam organisiert und getragen vom Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und der Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Referiert und diskutiert wurde zu folgenden Themen:

Tag 1: Zivil-Militärische Kooperation – neue Herausforderungen für die EZ?

Tag 2: Konditionalität – wie (un-) politisch soll die deutsche EZ sein?

Tag 3: Bedeutung des Islam für die Entwicklungszusammenarbeit in Afrika

Tag 4: Kohärenz der EU-Entwicklungspolitik mit anderen Politikfeldern (am Bsp. der Handelspolitik)

Die gut besuchten Veranstaltungen boten eine hervorragende Gelegenheit für den Austausch zwischen Wissenschaft und entwicklungspolitischer Praxis. Die ReferentInnen aus unterschiedlichen Organisationen und Fachrichtungen, wie auch die zahlreichen Publikumsfragen gaben viele Anstöße zu weiterführenden Debatten. In diesem Heft, gedacht nicht nur als kleiner Dank an die Vortragenden, sondern auch als Informationsmöglichkeit für eine breite Fachöffentlichkeit, sind die Referentenbeiträge dokumentiert und durch kurze thematische Einführungen sowie Zusammenfassungen der Diskussion umrahmt.

TeilnehmerInnen des 42. Lehrgangs des SLE haben gemeinsam mit Stipendiaten der HBS die Diskussionstage vorbereitet und moderiert. Die Veranstaltung ist ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms am SLE. Die HBS stellte den logistischen und finanziellen Rahmen.

Wir bedanken uns ganz herzlich bei allen ReferentInnen wie auch bei allen, die für einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltung gesorgt haben.

Dr. Karin Fiege
Seminar für Ländliche
Entwicklung (SLE)

Kerstin Kippenhan
Heinrich-Böll-Stiftung

Kohärenz der EU-Entwicklungspolitik mit anderen Politikfeldern (am Beispiel der Handelspolitik)

Einführung

Die Europäische Union ist mit 6,6 Milliarden US\$ (2002) und mit zahlreichen entwicklungspolitischen Abkommen einer der größten und wichtigsten Geber von Entwicklungshilfe. Dies verdeutlicht die wichtige Rolle der EU im Rahmen der Entwicklungspolitik. In der deutschen entwicklungspolitischen Diskussion ist die EU zwar oft Ziel vieler Kritiken. Es sind jedoch nur wenige Studien oder Analysen, die sich genauer mit den Strukturen und Hintergründen, sowie mit den Problemen deren Ursachen und möglichen Lösungen beschäftigen.

Kohärenz als Abstimmung von Politikfeldern ist ein zentrales, vertraglich festgelegtes Grundprinzip der EU (Art. 3 EUV). Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Entwicklungspolitik, die gemäß Art. 178 EGV im Einklang mit den anderen Politikfeldern stehen muss.

Kohärenz kann sich im Hinblick auf die EU auf drei verschiedene Ebenen beziehen:

1. Vertikale Ebene: Kohärenz innerhalb eines Politikfeldes, z.B. Entwicklungspolitik.
2. Horizontale Ebene: Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikfeldern, wie z.B. Entwicklungs-, Sicherheits- und Handelspolitik.
3. Kohärenz zwischen der EU-Politik und der Politik der einzelnen Mitgliedsländer, wie z.B. deutsche Entwicklungspolitik und EU-Entwicklungspolitik.

Der Diskussionstag wird sich aufgrund des breiten Spektrums dieses Themas und des begrenzten Zeitraumes hauptsächlich auf die horizontale Ebene konzentrieren, auch wenn sich die verschiedenen Ebenen an manchen Stellen nicht genau trennen lassen. Ebenfalls soll vorrangig bzw. beispielhaft die Kohärenz zwischen Entwicklungs- und Handelspolitik beleuchtet werden, da diese Politikfelder und deren Ziele traditionell schwer in Einklang zu bringen sind.

Leitfragen und Ausgangspunkt für die Diskussion waren:

- Welche anderen EU-Politikfelder geraten mit der Entwicklungspolitik in Konflikt?

Gibt es einen Zielkonflikt zwischen der Entwicklungspolitik und den handelspolitischen Interessen der EU?

- Welche Strukturen zur Kohärenzsicherung sind in der EU vorhanden?
- Welche neuen Ansätze zur Kohärenzsteigerung werden diskutiert?

Europäische Entwicklungszusammenarbeit: Struktur und Kohärenz

Zusammenfassung des Einführungsvortrages von Frau Eleni Andrikopoulou (GTZ)

I. Die Bedeutung der Europäischen Union in der Entwicklungszusammenarbeit

Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Allgemeinen und die EZ der Europäischen Union (EU) im Besonderen haben in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. So bringt die EU mittlerweile ca. 10% der weltweiten ODA/OA¹ auf. Betrachtet man den Mitteleinsatz der EU und den der 15 Mitgliedstaaten gemeinsam, stellt „EU-Europa“ jährlich rund 55% der weltweiten ODA/OA. Trotz Koordinierungs- und Kooperationsauftrag der EU mit seinen Mitgliedstaaten, spricht die EU allerdings bis heute nicht mit einer Stimme. Der Einfluss der EU insgesamt entspricht daher nicht ihrem finanziellen Einsatz.

II. Die Reform der EU-EZ

Die EZ der EU befindet sich seit Jahren in einem Reformprozess. Nach mehreren Grundsatzentscheidungen im Jahre 2000 zeichnen sich jetzt aber die (vorläufig?) endgültigen institutionellen und inhaltlichen Strukturen der EU-EZ ab.

1. Gründung von EuropeAid und Dekonzentration

Hauptakteure in der EU-EZ sind die Generaldirektionen Außenbeziehungen und Entwicklung, EuropeAid sowie die Delegationen.

¹ *Official Development Assistance* = öffentliche Entwicklungshilfe an Länder gemäß Teil 1 der DAC-Liste; *Official Assistance* = öffentliche Hilfe an Schwellenländer gemäß Teil 2 der DAC-Liste; Das Zuschusselement von ODA/OA muss mindestens 25% betragen.

Die Generaldirektion (GD) Außenbeziehungen und die Generaldirektion (GD) Entwicklung sind für den Länderdialog und damit für die Länderprogrammierung zuständig. Sie teilen sich außerdem die Zuständigkeiten für bestimmte EZ-nahe Sektorpolitiken:

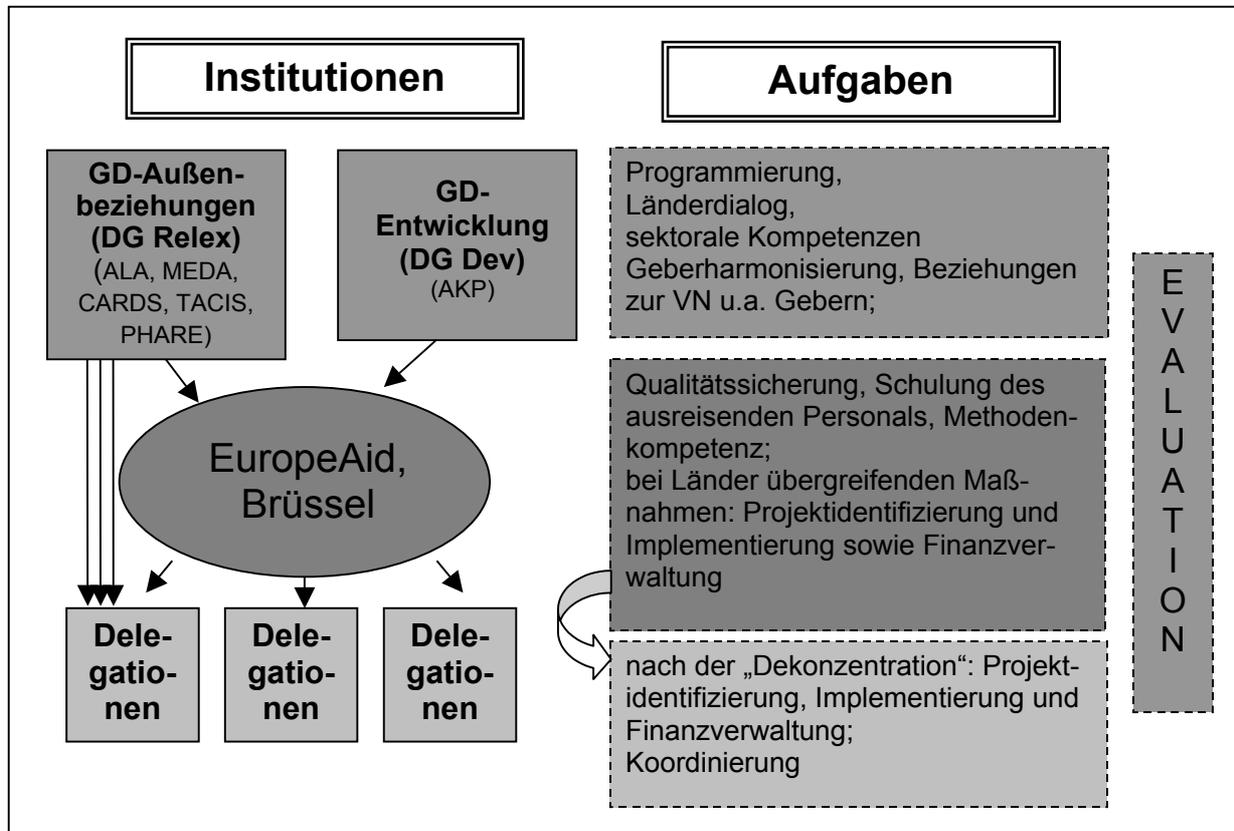
- **Generaldirektion Außenbeziehungen** (auch DG Relex = *Direction Générale des Relations Exterieures*): Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraumes (MEDA), mit Asien und Lateinamerika (ALA), mit dem westlichen Balkan (CARDS), mit Osteuropa und Zentral-Asien (TACIS), mit Mittel-Europa (PHARE) und die Themen Konfliktprävention, Menschenrechte und Demokratisierung.
- **Generaldirektion Entwicklung** (auch DG Dev = *Direction Générale de Développement*): Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas, des Pazifiks und der Karibik (AKP), Europäischer Entwicklungsfonds (EEF), Abteilung für Humanitäre Hilfe (ECHO) und die Themen sozialer Sektor, Umwelt und ländliche Entwicklung sowie Transport, Infrastruktur und Stadtentwicklung.

Mit der 1999 eingeleiteten Reform der EU-EZ sollte die politische Arbeit dieser Generaldirektionen von der Implementierung getrennt werden. 2001 wurde deshalb **EuropeAid** gegründet, eine Generaldirektion, die für den gesamten Projektzyklus verantwortlich ist.

EuropeAids Verantwortung sollte bei der Projektidentifizierung beginnen und über die Ausschreibung, Vergabe bis hin zur Evaluierung der Projekte reichen. Im Gründungsjahr von EuropeAid, 2001, wurde allerdings beschlossen, den Hauptteil der Kompetenzen, die EuropeAid erhalten sollte, in die Delegationen der EU in den Partnerländern zu verlegen. Dieser Prozess der Dekonzentration wurde 2003 abgeschlossen. Die Zuständigkeit für die gesamte Implementierung, einschließlich der Auswahl der Projekte, liegt nun bei den Delegationen.

Das folgende Schema soll einen Überblick über die aktuellen Zuständigkeiten zwischen den GDs, EuropeAid und den Delegationen geben:

Kompetenzaufteilung zwischen den Institutionen



2. Konzentration auf sechs Schwerpunktbereiche

Grundsätzlich verfolgt die EU-EZ das Oberziel Armutsbekämpfung. In einer gemeinsamen Erklärung des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission im November 2000 wurden zur Erreichung dieses Oberzieles sechs sektorale Schwerpunkte formuliert:

- Entwicklung durch Handel
- Regionale Integration und Zusammenarbeit
- Unterstützung makroökonomischer Politik und gleichberechtigter Zugang zu sozialen Einrichtungen
- Verkehr
- Ernährungssicherung/ ländlicher Raum
- *Good Governance* / institutioneller Aufbau

3. Die Politik der Ks

Damit Entwicklungspolitik den größten Nutzen erzielen und am effizientesten zur Minderung der Armut beitragen kann, verfolgt die EU die Politik der drei Ks: Koordination, Komplementarität und Kohärenz.

Koordinierung steht für gegenseitige Abstimmung der Hilfsprogramme der Union und ihrer Mitgliedstaaten - beispielsweise auch in internationalen Organisationen und Konferenzen.

Komplementarität bedeutet das arbeitsteilige Zusammenwirken von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten.

Im Gegensatz dazu gilt das **Kohärenzgebot** nur auf der Ebene des EU-Rechts, wirkt also gewissermaßen horizontal. Nach dem Kohärenzgebot sollen die entwicklungspolitischen Ziele auch in den anderen Politikbereichen Berücksichtigung finden.

III. Kohärenz

1. Legale Basis

Seit dem Vertrag von Maastricht (1992) stellt die Kohärenzherstellung eine rechtliche Verpflichtung dar. Nach Art. 3 des EU-Vertrages „... achtet die Union insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Der Rat und die Kommission sind für diese Kohärenz verantwortlich und arbeiten zu diesem Zweck zusammen. Sie stellen jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die Durchführung der betreffenden Politiken sicher.“

Nach Art. 178 EG-Vertrag besteht weiterhin die Notwendigkeit, dass bei allen Tätigkeiten, die mit Auswirkungen auf die Entwicklungsländer verbunden sein können, die Entwicklungsziele berücksichtigt werden müssen.

Der Entwurf der EU-Verfassung hebt ebenfalls die Bedeutung der Kohärenz für Entwicklung und Armutsbekämpfung in einer integrierten Außenpolitik hervor.

2. Sicherstellung der Kohärenz: Instrumente

Zur Sicherstellung der Kohärenz hat die Kommission in den letzten Jahren eine

Reihe von Methoden und Instrumenten entwickelt.

Wichtig sind die **Interservice Consultations**. Bei jeder wichtigen Maßnahme der EU sollen alle relevanten Generaldirektionen und Abteilungen konsultiert werden damit sich die Kommissare untereinander abstimmen können.

Weiteres Instrument zur Herstellung von Kohärenz ist das **Mainstreaming von Politiken**. Die Themen Gender, Umwelt, Menschenrechte und Konfliktprävention sollen bei allen EZ-Maßnahmen der sechs Schwerpunktbereiche Berücksichtigung finden.

Des Weiteren wurde im Jahr 2001 innerhalb der Kommission eine **Interservice Quality Support Group** (IQSG - Dienststellenübergreifende Gruppe für Qualitätssicherung) eingerichtet. Diese Gruppe überwacht die Kohärenz und Qualität der Länderstrategiepapiere.

Schließlich wurde Ende 2002 das Verfahren der **Folgenabschätzung** eingeführt. Mit diesem Verfahren sollen potentielle wirtschaftliche, soziale und umweltrelevante Wirkungen für die Entwicklungsländer schon im Voraus erkannt werden. So gab die Kommission im Jahr 2002 Folgenabschätzungen zur Nachhaltigkeit (*Sustainable Impact Assessment*) in Auftrag, um deren Ergebnisse in die WTO-Handelsverhandlungen sowie die Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Ländern über die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit einfließen zu lassen.

3. Bisherige Politikinitiativen

Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der **Gemeinsamen Agrarpolitik** (GAP) im Jahr 2002 hat die Kommission eine umfassende Neuausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik vorgeschlagen.² Damit die negativen Auswirkungen auf Drittländer reduziert und die Kohärenz mit der Entwicklungspolitik der EU gefördert wird, forderte die Kommission vor allem eine stärkere Entkopplung der Subventionen von der Produktionsmenge und eine Senkung der Garantieprieise. Von der Halbzeitüberprüfung waren jedoch Erzeugnisse wie Reis, Zucker und Baumwolle nicht erfasst.

Nach dem Scheitern der WTO-Konferenz von Cancun hat die Kommission jedoch

² KOM(2002) 394 endg. vom Juli 2002.

angekündigt sich auch für eine Reform des Zucker- und Baumwollsektors der EU einzusetzen, sowie Subventionen auf andere EU-Agrargüter, die für EL relevant sind, zu überprüfen und ggf. zu verbieten.

In ihrer Mitteilung von 2002 über die Reform der **Gemeinsamen Fischereipolitik** (GFP)³ erkannte die Kommission die Notwendigkeit einer stärkeren Kohärenz zwischen der Fischereipolitik und den entwicklungspolitischen Zielen für die AKP-Staaten. Bei allen neuen Fischerei-Partnerschaftsabkommen sollen nun Prüfungen der nachhaltigen Wirkungen durchgeführt und die Fähigkeiten der lokalen Behörden zur Formulierung und Umsetzung einer eigenen Fischereipolitik gestärkt werden.

Eine weitere Mitteilung der Kommission gab es zum Thema **Migration und Entwicklung**.⁴ Es wurde vorgeschlagen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der Länderstrategiepapiere, diese auf Migrationsbelange hin zu überprüfen und, da wo nötig, anzupassen. Aufgrund dieser Mitteilung wurde ein Fonds eingerichtet, um spezifische und gezielte Maßnahmen im Migrationsbereich zu finanzieren. Vor allem Projekte zum Institutionen- und Kapazitätenaufbau im Bereich Migrationssteuerung sollen gefördert werden

Im Bereich **Handel und Entwicklung** wurde im Jahr 2001 auf Vorschlag der Kommission die *Everything-but-arms*-Initiative verabschiedet. Diese Initiative gewährt den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) für ihre Produkte (außer Waffen) quoten- und zollfreien Zugang zum europäischen Markt. Für „ökonomisch sensible Produkte“ wie Bananen oder Zucker existieren allerdings noch bis 2006 bzw. 2009 Sonderregelungen.

Zum Thema Handel und Entwicklung hat die Kommission ebenfalls eine Mitteilung abgegeben.⁵ Die Mitteilung enthält Vorschläge für Maßnahmen, die in drei Kategorien eingeteilt werden:

- Intensivierung des Dialogs mit den Partnerländern: Dabei geht es z.B. um einen größeren Nachdruck auf Handelsfragen, beispielsweise im Dialog über die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSP).

³ KOM(2002) 181 endg. vom 28. Mai 2002.

⁴ KOM (2002) 703.

⁵ KOM(2002) 513 endg. vom 18. September 2002.

- Erhöhung der Wirksamkeit der von der EU geleisteten Unterstützung: Beispiele hierfür sind die Stärkung der Handelskomponente bei der Programmierung der EU-Entwicklungshilfe, die Erbringung von technischer Hilfe für Nachhaltigkeitsprüfungen oder der Ausbau der Kapazitäten der Entwicklungsländer im Bereich Gesundheits- und Pflanzenschutznormen.
- Beitrag zu internationaler Wirksamkeit: Darunter versteht die Kommission beispielsweise die Unterstützung des WTO-Sekretariats bei der Erbringung technischer Hilfe für die Entwicklungsländer oder eine Verbesserung der bestehenden Mechanismen für die Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

4. Auswirkung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen auf die AKP-Staaten

Die Kommission hat im September 2002 mit den AKP-Staaten Verhandlungen über neue Wirtschaftspartnerschaftsabkommen begonnen. Hintergrund ist, dass das bislang praktizierte einseitige Präferenzsystem nicht mehr WTO-konform ist. Als Ersatz will die EU bis Ende 2007 mit den AKP-Staaten entweder individuell, aber vorzugsweise mit Wirtschaftsregionen (Freihandelszonen oder Zollunionen), Wirtschaftspartnerschaftsabkommen aushandeln. Ein erstes Ziel ist also die Schaffung regionaler, integrierter Märkte zwischen AKP-Staaten, mit denen die EU ab 2008 besondere Wirtschaftsabkommen unterhalten will. Von 2008 an sollen nur noch die LDCs Sonderprivilegien genießen.

Nach der Eurostep-Studie „*New ACP-EU Trade Arrangements: New Barriers to Eradicating Poverty*“ (März 2004) wird diese geplante Handelsliberalisierung mit den AKP-Staaten jedoch massiv den Erfolg der Armutsbekämpfungs-Programme untergraben. Sie kritisiert, dass sich die derzeitigen Verhandlungen im Eigeninteresse der EU auf den Zollabbau konzentrieren, während nicht-tarifäre Handelshemmnisse und andere Probleme, die steigenden Exporten aus den AKP-Staaten in die EU entgegenstehen, ausgeklammert werden. Damit zukünftige Handelsabkommen mit den AKP-Staaten der Bekämpfung der Armut dienen, gibt die Studie folgende Empfehlungen:

- Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sollten der Armutsbekämpfung dienen, nicht der Handelsliberalisierung.
- Neue AKP-EU Handelsabkommen sollten die Abschaffung von nicht-tarifären Handelshemmnissen beinhalten.

- Schutz aller AKP-Märkte sicherstellen, die auf Importe der EU sensibel reagieren.
- Externe Effekte der GAP-Reform identifizieren und in den Verhandlungen aufwerfen.
- Programme finanzieren, die Export-Schwächen der AKP-Staaten reduzieren.

5. Verbesserungsmöglichkeiten

Die Niederlande und Großbritannien sind führend in der Umsetzung von Kohärenz. Um die Kohärenz innerhalb der Kommission zu verbessern schlagen beispielsweise die Niederlande einen umfassenden 3-K-Ansatz vor:

- Kapazitäten innerhalb von DG Entwicklung schaffen, Einheit, die speziell für Kohärenz zuständig ist.
- Koordination: bessere Koordinierungs-Mechanismen auf EU und nationaler Ebene.
- Konkrete Zielvorgaben.

Das Hauptproblem zur Herstellung von Kohärenz bleibt allerdings bestehen: die politische Schwäche der EZ-Themen gegenüber anderen innen- (Agrar!) und außenpolitischen Politiken.



Europäische Entwicklungszusammenarbeit: Ziele, Herausforderungen -Kohärenz?

Von Lars-H. Selwig, BMZ, EU-Referat



Überblick

- I. Die Bedeutung der EU-EZ
- II. Warum Europäische EZ?
Bestimmungen des EGV nach Nizza
- III. Zusammenspiel in der Kommission
- IV. Entscheidungsstruktur im Rat
- V. Ziele der EU-EZ
- VI. Kohärenz
- VII. Bemühungen um mehr Kohärenz: Baumwolle
- VIII. Herausforderungen für die EU-EZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



I. Die Bedeutung der EU-EZ

Ranking der ODA-Geber 2002 Zahlungen in Millionen Euro

| Geber | ODA 2002 |
|--------------------|--------------|
| USA | 13 290 |
| Japan | 9 283 |
| EU | 6 561 |
| Frankreich | 5 486 |
| Deutschland | 5 324 |
| UK | 4 924 |
| Niederlande | 3 338 |
| Italien | 2 332 |
| Kanada | 2 006 |

Deutscher Anteil am EU-Haushalt und am EEF in Prozent

| Jahr | EU-HH | EEF |
|------|-------|-------|
| 2000 | 24,8 | 23,36 |
| 2001 | 24,4 | 23,36 |
| 2002 | 23,3 | 23,36 |
| 2003 | 23 | 23,36 |

- EU ist der drittgrößte ODA-Geber: Euro 5,9 Mrd. in 2002.
- EU mit 15 MS => Hälfte der weltweiten ODA.
- EU ist Handelsmacht und hat Einfluss auf die Gestaltung der Welthandelsordnung.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Definition ODA:



Als öffentliche Entwicklungshilfe oder „ODA“ (Official Development Assistance) werden die Mittel bezeichnet, welche die DAC-Länder, d. h. die Mitgliedsländer des Entwicklungshilfesausschusses der OECD, den Entwicklungsländern bilateral oder durch internationale Organisationen für Entwicklungsvorhaben zur Verfügung stellen. In der Konferenz für Entwicklungsfinanzierung („Monterrey“) 2002 wurde bekräftigt, dass die im Rahmen der ODA aufgewandten Mittel langfristig 0,7% des Bruttosozialprodukts des jeweiligen DAC-Mitgliedslandes erreichen sollten.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



II. Warum Europäische EZ?

- ⇒ „Weiches Werkzeug“ - fördert europäische Werte und Lösungen - der sog. Brüsseler Konsensus:
- ▶ **Demokratie, Menschenrechte, Abschaffung der Todesstrafe, Regulierung von Märkten, Wohlfahrtsstaat.**
 - ▶ **Glaube an den Multilateralismus: Kyoto, Inter. Strafgerichtshof, Johannesburg, etc.**
 - ▶ **EG-EZ ist explizit politisch versus vermeintlich „unpolitische EZ“ der internationalen Finanzinstitutionen (z.B. Weltbank)**
 - ▶ **Bedeutung der Handelsdimension für die EZ (Handelspolitik ist nach Art. 133 EGV Zuständigkeit der EU. Bilateral wäre die Einbindung der Handelsdimension schwierig, da die Kompetenz bei Brüssel liegt.)**



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Bestimmungen des EGV nach Nizza

Artikel 177

- (1) Die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten darstellt, fördert die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer; die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft; die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern.
- (2) Die Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich trägt dazu bei, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.
- (3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten kommen den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer zuständiger internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nach und berücksichtigen die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen.

Artikel 178

Die Gemeinschaft berücksichtigt die Ziele des Artikels 177 bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren können.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



III. Zusammenspiel in der Kommission

Generaldirektion für Außenbeziehungen

- ☆ Zusammenarbeit mit Mittelmeeranrainer (MEDA)
- ☆ Zusammenarbeit mit Asien & Latein Amerika (ALA)
- ☆ Zusammenarbeit mit dem Westlichen Balkan (CARDS)
- ☆ Zusammenarbeit mit Osteuropa & Zentral-Asien (TACIS)
- ☆ Zusammenarbeit mit Mittel- Europa (PHARE)

Generaldirektion für Entwicklung

- ☆ Kooperation mit den afrikanischen, karibische und pazifischen Ländern (AKP)
- ☆ Abteilung für Humanitäre Hilfe arbeitet (ECHO) seit 1992 in mehr als 85 Staaten



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



2001 wurde EuropeAid als Umsetzungsinstanz gegründet. Verantwortlich für:

Umsetzung der Ziele und Politikvorgaben der GD-Außenbeziehungen und der GD-Entwicklung

Umsetzung von Projekten u. Programmen (außer humanitäre und makro-finanzielle Hilfe)

Monitoring & Evaluierung

Dezentralisierung: Unterstützung durch EU-Delegationen

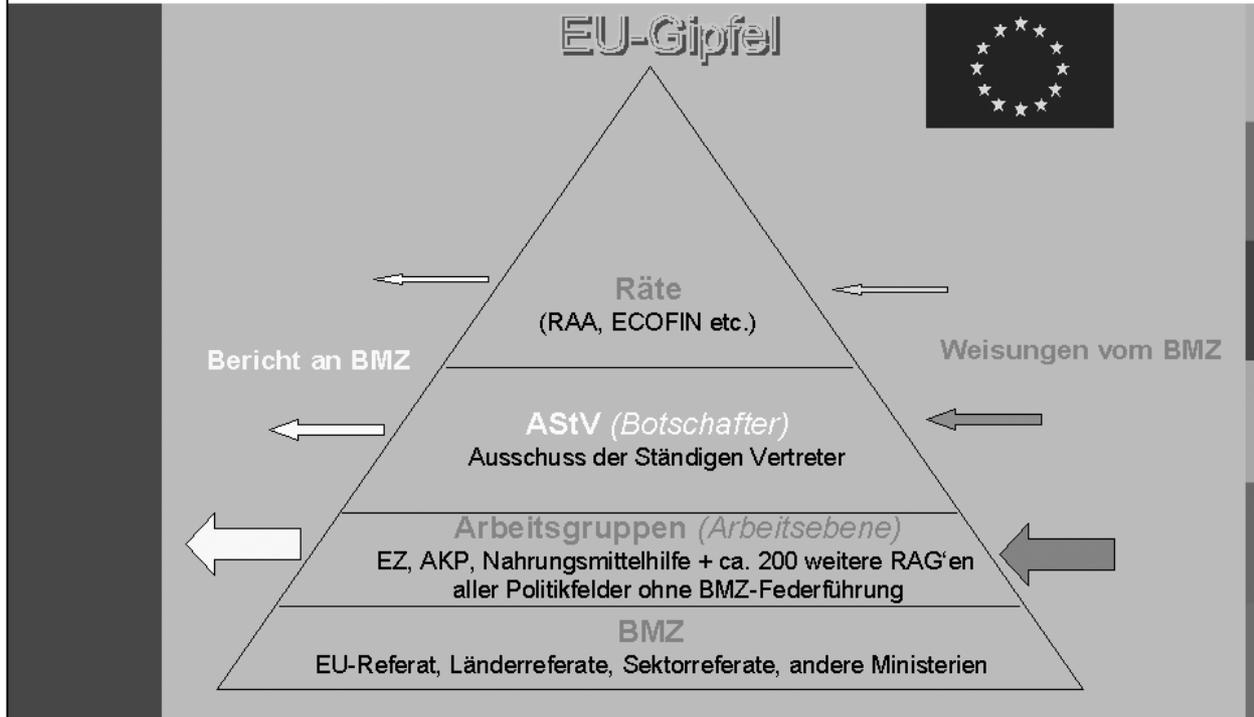




Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



IV. Entscheidungsstruktur im Rat



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



V. Ziele der EU-EZ

1. Ziel: (ergeben sich u.a. aus Art. 177ff EGV)

Stärkung der strategischen Rolle der EU in zentralen Bereichen:

- Armutsbekämpfung
- Demokratische und rechtsstaatliche Strukturen, Menschenrechte, Good Governance
- Handel und Entwicklung / Regionale Integration
- Krisenprävention

2. Ziel:

Förderung thematischer Schwerpunkte:

- Einbeziehung der Umweltdimension in die EZ
- Gleichberechtigung der Geschlechter
- Einbeziehung der Zivilgesellschaft



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

V. Ziele der EU-EZ



3. Ziel:

Koordination: Initiativen wie Follow-up Monterrey, Lieferaufbindung und Harmonisierung von Verfahren; Gemeinschaftliche Länder- und Sektorstrategien

Komplementarität: Außenbild 15+1 => Beispiel Länderstrategiepapier

Kohärenz: neue Verfassung (Art. III-195 und III-218); Kohärenz-Netzwerk

(ergibt sich aus der Gemeinsamen Erklärung von Rat und Kommission, Nov. 2000/ Art. 178 EGV)



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

VI. Kohärenz



1. Maßnahmen der Bundesregierung seit 1998 :

- Übertragung weiterer EZ-relevanter Zuständigkeiten auf das BMZ (u.a. 1998 Zuständigkeit für Lomé- bzw. Cotonou-Abkommen)
- Berücksichtigung von EZ-Gesichtspunkten in den Grundsätzen für Rüstungsexporte
- Bildung des Arbeitsstabes „Armutsbekämpfung 2015“ im BMZ
- Alle neuerlassenen Gesetze werden darauf geprüft, ob EZ-Belange berührt werden
- Um öffentliches Interesse zu bewirken: Unterstützung der Länder, um Kohärenz in die entwicklungspolitischen Bildung einzubeziehen



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

VI. Kohärenz



2. Maßnahmen auf EU-Ebene:

- **Artikel 178 EGV**

Die **Gemeinschaft berücksichtigt die Ziele des Artikels 177 bei den von ihr verfolgten Politiken**, welche die Entwicklungsländer berühren können.

- Aus der **gemeinsamen Erklärung von Rat und Kommission**, Nov. 2000:

„**Ziele der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft [sollen] bei der Konzeption und der Durchführung der übrigen politischen Maßnahmen berücksichtigt werden [...].**
Dies lässt sich erreichen durch eine **systematische Analyse** der Auswirkungen erreichen [...] wie auch dadurch, dass der **Entwicklungsproblematik im Beschlussfassungsprozess innerhalb der Kommission Rechnung getragen wird.**“



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

VI. Kohärenz



... Maßnahmen auf EU-Ebene:

- **Aus dem Verfassungsentwurf:**

Artikel III-195 (Gemeinsame Außen- u. Sicherheitspolitik):
„Die **Mitgliedstaaten** arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie **enthalten sie jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.**“

Artikel III-218 (Entwicklungszusammenarbeit):
„[...] Bei der **Durchführung politischer Maßnahmen**, die sich auf die **Entwicklungsländer auswirken** können, trägt die Union den **Zielen der Entwicklungszusammenarbeit** Rechnung.“



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



VIII. ... Bemühungen um mehr Kohärenz: Baumwolle

Ausgangslage:

- Baumwolle aus Westafrika (Benin, Burkina Faso, Tschad, Mali) konkurrenzfähiges Produkt
- Baumwolle als größter Teil der Exporterlöse Benins

Inkohärenz:

- EU unterstützt westafrikanische Länder im Rahmen des Cotonou-Abkommens
- Gleichzeitig 700 Mio. € Subvention an Griechenland und Spanien für Baumwollproduzenten /p.a.

Notwendigkeiten:

- Öffnung europäischer Märkte, Abbau von Subventionen

KOM-Vorschläge:

- Deckelung der Subventionen
- Technische Unterstützung bei Baumwollproduktion
- Mobilisierung von Weltbank und IWF



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



VIII. Herausforderungen für die EU-EZ

Fortsetzung und Vertiefung der Reformen Schwerpunkt auf Qualität und Wirksamkeit

- Stärkere Ausrichtung auf die Millenniums-Entwicklungsziele/Ergebnisse
 - Wirksamkeit der EG-EZ: Monitoring- und Evaluierungssysteme
- Einheitlichere und übersichtlichere Struktur der EU-EZ
 - Institutionell: Zuständigkeitsunschärfen und -konflikte überwinden
 - Programmatisch: Einheitlichkeit der Ziele Bündelung der Programme
 - Haushaltstechnisch: EZ-Haushalt, EEF-Budgetierung
- Stärkung der operativen Kapazität der EU-EZ
 - Reorganisation der EU-EZ?

Kohärenz zwischen Außen- & Sicherheits-, Handels- und Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission und der EU-Mitgliedsstaaten

von *Gottfried Wellmer*

Vorrangige Ziele der europäischen Entwicklungspolitik sind die Verminderung von Armut, die Unterstützung der Demokratie, der Geltung der Menschenrechte sowie einer nachhaltigen sozio-ökonomischen Entwicklung. Im Artikel 130 des Vertrags von Maastricht (1992) verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten der EU zu einer Außen- und außenwirtschaftlichen Politik, die diese entwicklungspolitischen Ziele kohärent und konsistent unterstützen sollte.⁶ Bisher gibt es allerdings keinen effektiven Mechanismus für Implementierung und regelmäßige Auswertung und Verbesserung. Bei den aktuellen Debatten über eine Neuordnung der Außenbeziehungen der EU als „*global economic player*“ werden sogar Vorschläge zur Abschaffung des Kommissariats zur entwicklungspolitischen Kooperation laut. Umso stärker wird der Ruf der EU nach der Schaffung offener Märkte weltweit. Umgekehrt plant die EU für die Zeit 2007 - 2013 etwa 32 Prozent ihrer Ausgaben der „*Common Agricultural Policy*“ zu widmen. Für diese 5 Jahre eine Summe von 300 Milliarden Euro.⁷

Meine erste Aufgabe ist es, anhand einer von mir vor 6 Jahren betriebenen Recherche die Diskrepanz zwischen Entwicklungspolitik und Handelspolitik nachzuweisen. Anschließend möchte ich über die handelspolitischen Folgen der jetzt laufenden Reform der EU-Agrar-Subventionen für Entwicklungsländer (Protokoll-Präferenzen) reden. In beiden Fällen geht es hauptsächlich um Rindfleisch und um den Handel zwischen der EU und dem südlichen Afrika.

Einige kurze Vorbemerkungen zum Südlichen Afrika: Seit 1910 gibt es eine Zollunion (SACU – *Southern African Customs Union*) zwischen Südafrika und den früheren britischen Kron-Protectoraten Botswana, Lesotho und Swaziland. 1919 wird

⁶ „The Union shall...ensure the consistency of its external activities as a whole in the context of external relations, security, economic and development policies. The council and the Commission shall be responsible for ensuring such consistency“ – Artikel 178 Title XX (Development Cooperation), Consolidated Version of the Treaty of the EU.

⁷ Eurostep, Development disappears to strengthen Agriculture, Trade and Security. 11 February 2004.

die früher deutsche Kolonie Namibia (Süd-West Afrika) faktisch Mitglied der SACU. Lange wird die Zollunion von Südafrika dominiert, die anderen Mitglieder sind nicht viel mehr als abhängige Märkte und Rohstofflieferanten. Erst 2001 gelang eine Demokratisierung der Zollunion. Die *Southern African Development Community* wurde 1980 gegründet, um die politisch unabhängigen Nachbarn vor wirtschaftspolitischen Erpressungen des Apartheidstaates Südafrika so weit wie möglich zu schützen. 1990 schließt sich das unabhängige Namibia der SADC an, 1994 auch das demokratische Südafrika, 1995 gefolgt von Mauritius.

1993 befand sich Südafrika im Übergang von rassistischer Minderheitsherrschaft zur Demokratie. 1993 entschloss sich das Land, die Ergebnisse der Uruguay-Runde zu akzeptieren und Mitglied der WTO zu werden. Im September 1993 hob Südafrika alle Importkontrollen im Rindfleisch-Markt auf. Wenig später begann die EU, ihre subventionierten Rindfleischexporte nach Südafrika massiv zu erhöhen, in Konkurrenz zu den traditionellen Rindfleisch-Lieferanten Südafrikas: Namibia, Botswana, Zimbabwe sowie zu den südafrikanischen Produzenten selbst.

Die EU-Exporte in den südafrikanischen Markt steigerten sich von 6 651 t (1993) auf 34 742 t (1994), 46 176 t (1995) und 39 659 t (1996). Über 90% des exportierten Fleisches gehörte zur Kategorie des entbeinten gefrorenen Rindfleisches, in der Mehrheit der Vorderviertel. Das heißt, es geht um die billigste Klasse C-Sorte von Rindfleisch, die entweder in Großkantinen für Industriearbeiter/Soldaten landet oder in der industriellen Weiterverarbeitung (Dosenfleisch). In diesem Marktsegment gewinnt die EU rasch eine beherrschende Stellung (70% des Marktes) und verdrängt dabei eine bestimmte Produzentengruppe in Nord-Namibia, die auf dieses Marktsegment abonniert ist und keinen anderen Markt beliefern kann. Der massive Export des hoch-subventionierten EU Rindfleisches nach Südafrika setzte zur selben Zeit ein wie ein EU Entwicklungshilfeprojekt (3,8 Mio ECU) im Norden Namibias, dessen Ziel es war, die Vermarktung von Rindfleisch im Norden zu unterstützen um so den südafrikanischen Markt mit entbeintem, tief gefrorenen Fleisch zu beliefern. Deswegen eine kurze Orientierung über die namibianische Rindfleischproduktion.

Bis zur Unabhängigkeit konnten die kommunalen Tierzüchter Nordnamibias nur für den Norden Namibias produzieren (Grund: Maßnahmen zur Seuchenkontrolle, vor allem Maul- und Klauenseuche). Nach der Unabhängigkeit konnte der Standard der Schlachthöfe im Norden und der Veterinärdienst verbessert werden, so dass der Norden erstmals 1995 eine Lizenz erhielt, Fleisch nach Südafrika exportieren

zu können.

Die kommerziellen Züchter südlich des Vet-Zaunes haben bis 1990 hauptsächlich den südafrikanischen Markt beliefert. Seit 1990 erhielt Namibia im Rahmen des Rindfleisch-Protokolls zur Lomé-Konvention ein Exportkontingent zur Belieferung des europäischen Marktes. Die beiden Märkte ergänzten sich vorteilhaft: Europa wurde mit Hinterhälften beliefert (hohe Qualität, gute Preise), Südafrika nahm die Vorderhälften ab und „*Cattle on the hoof*“, Lebendtiere.

Die Tatsache, dass die EU in kurzer Zeit ein südafrikanisches Marktsegment erobern konnte, lag daran, dass zeitweise die Exporterstattungen zweieinhalb Mal höher lagen als der FOB- (*free on board*) Wert des exportierten Rindfleisches. Dass das exportierte Rindfleisch von niedriger Qualität (Klasse C) war, hatte seinen Grund darin, dass die Exporteure dabei den größten Schnitt mit den Exporterstattungen machen konnten. Zum Zeitpunkt der höchsten Exporterstattungen konnten die europäischen Rindfleisch-Exporteure ihr Produkt für weniger als die Hälfte des südafrikanischen Großhandelspreises losschlagen. Diese Exportpreise waren völlig losgelöst von den europäischen Produktionskosten. Die Bauern in der EU erhielten rund drei Mal mehr für ihr Produkt, als die südafrikanischen Händler für zerlegtes, gefrorenes EU Rindfleisch vor Ort zu zahlen hatten.

Die Masse und der Tiefstpreis für exportiertes EU Rindfleisch senkte die Preise auf dem südafrikanischen Markt, besonders für die C-Klasse. Da 60 % der Rindfleischproduktion Nordnamibias als C-Klasse in Südafrika angeboten wurde, schlugen die von der EU verdorbenen Preise voll auf die von der EU-Entwicklungspolitik geförderten Züchter zurück. 1994 fielen die Preise für Namibias Bauern um 4%, 1995 um weitere 5%, 1996 um weitere 6,5 %. Das Ergebnis war, dass die kommunalen Bauern im Norden ihre Tiere nicht mehr zum Schlachthof brachten. Dessen Produktion sank drastisch um 40%. Ein zuerst erfolgreiches Projekt zur Vermarktung von Rindern unter kommunalen Bauern, das die Vermarktungsrate zwischen 1990 und 1995 um das Sechsfache steigern half, geriet jetzt in die Krise.

Seit Januar 1997 begann die EU mit der Reduzierung der Exportsubventionen aufgrund interner Haushaltszwänge (BSE-Krise in Großbritannien, Kompensationszahlungen an die betroffenen Bauern). Bis Mitte 1997 war die Erstattung für Exporte nach Südafrika um 70 % gesunken. Dennoch ist das Problem des Rindfleisch-Dumpings auf dem südafrikanischen Markt mit Folgewirkungen auf Produzenten in Nachbarländern noch nicht gelöst. Die EU hat die Tatsache des Dumpings niemals offiziell zugegeben. Sie kann jederzeit, wenn sie genügend Haus-

haltsmittel hat und eine administrative Notwendigkeit dazu sieht (es geht ja um gelenkten Handel, nicht um freien Handel), ihre Exportsubventionen nach Südafrika oder eine andere unglückliche Region (1992/3 war die Elfenbeinküste betroffen) wieder anheben.

Das Schlüsselproblem liegt darin, eine kohärente Politik zu verfolgen, die die Ziele der EU Entwicklungspolitik auch mit dem Instrument der EU Agrarpolitik implementieren kann.

Bisher habe ich ein Fallbeispiel zum Widerspruch zwischen Entwicklungspolitik und Exportsubventionen/Dumping gebracht. Nun möchte ich noch einige Worte zur gegenwärtigen Reform der europäischen *Common Agricultural Policy* (CAP) und ihren Folgen für Länder im südlichen Afrika verlieren.

Seit 1992 gibt es Bemühungen in der EU, eine grundlegende Veränderung der CAP zu bewirken. Grob gesprochen geht es bei dieser Reform nicht um eine Abschaffung der Finanzhilfen in der europäischen Landwirtschaft, sondern um ihre Verschiebung: Weg von einer Preis- und Vermarktungssubvention, hin zu Direkthilfen der Produzenteneinkommen. Es soll der interne Preis der europäischen Landwirtschaftsprodukte gesenkt werden ohne das Einkommen der Produzenten zu senken. Niedrige Preise sollen den Verbrauch steigern, die Kluft zwischen den EU-Preisen und dem Weltmarktpreis schließen und die Notwendigkeit vermindern, nicht verkaufbare Überschüsse lagern zu müssen.

Die EU ist der größte landwirtschaftliche Produzent und Exporteur des Weltmarktes. Wenn die bisher kritisierten Subventionen der Preise und der Vermarktung überverteuerter Produkte schwere Handelsverzerrungen mit negativen Folgen für Entwicklungsländer hatten, so ist zu erwarten, dass die Umwidmung der Subvention vom Produktpreis zum Produzenten auch Folgen auf eine Vielzahl von Entwicklungsländern haben wird. Aus der Perspektive von Ländern des südlichen Afrika wird der EU Markt mit der Senkung der EU Binnenpreise weniger attraktiv, ihre Gewinnspanne verringert sich, wenn sie wie bisher unverarbeitete landwirtschaftliche Produkte in die EU exportieren. Bisher weigert sich die EU, diese Hypothese überhaupt überprüfen zu lassen. Die AKP Staaten wollten diesen Punkt schon in der ersten Phase der Cotonou-Verhandlungen auf die Tagesordnung setzen. Die EU lehnte das ab.

Um konkreter zu werden: Eine Reihe von AKP-Staaten im südlichen Afrika erhielten für Produkte wie Rindfleisch oder Rohrzucker bestimmte Quoten für den Export

in die EU Märkte. Dafür gab es Protokolle unter der Lomé-Konvention, jetzt auch unter dem Cotonou-Abkommen.

Vorzugsquoten für gekühltes oder gefrorenes, entbeintes Rinds-/ Kalbsfleisch unter dem Cotonou Abkommen:

| | |
|------------|----------|
| Botswana | 18 916 t |
| Namibia | 13 000 t |
| Zimbabwe | 9 100 t |
| Madagascar | 7 579 t |
| Swaziland | 3 363 t |
| Kenya | 142 t |

Wenn dieses Quotenfleisch in der EU verkauft wurde, konnten die afrikanischen Produzenten die EU-Binnenpreise erhalten, während sie geringere Importzölle zahlen mussten als die Lieferanten außerhalb der Vorzugsquote.

Mit den fallenden Fleischpreisen in der EU fallen natürlich auch die Preise für die afrikanischen Exporteure. 2002 stellte eine Produzentenrunde im südlichen Afrika fest, dass in der Periode 1999-2002 die Preise in Großbritannien zwischen 28-30% gefallen sind (je nach der Qualitätsstufe des exportierten Fleisches). EU-Kommissar Fischler meinte, dass zwei Drittel dieser Preissenkung auf die CAP-Reform zurückzuführen sei und nur ein Drittel dem Schock über die BSE Krise anzulasten sei. Im Falle Namibias führte das zu Einkommensverlusten von etwa 6 Millionen Euro (im Vergleich zu Preisen Anfang der 90er Jahre). Swaziland hat den Export des qualitäts- und preismäßig niedrigeren Rindfleisches in die EU jetzt aufgegeben, weil sich das wirtschaftlich nicht mehr rechnet. Diese Situation fallender Einnahmen aus dem Rindfleischexport wird dadurch verschärft, dass die Qualitätsanforderungen der EU im sanitären Bereich ständig steigen. Die AKP-Rindfleischexporteure befinden sich in der Zange zwischen geringeren Exporteinnahmen und steigenden Lieferkosten. Die EU drückt auf weltweit gültige Normen zur Wohlfahrt der Tiere in der Hoffnung, dass die EU Produzenten dadurch Konkurrenz Nachteile wettmachen können. Die afrikanischen Fleischproduzenten schlugen der EU vor, angesichts steigender Produktionskosten und fallender Exportgewinne

einige kompensatorische Zugeständnisse zu machen, z.B.:

- Streichung des 8% Importzolls auf AKP-Fleisch-Exporte (etwa 20 cents pro kg Exportfleisch)
- Erlaubnis, mehr hochwertige Produkte statt unverarbeiteter Massenware exportieren zu dürfen
- Die Exportlizenzen für AKP Exporteure zu reformieren, so dass AKP Länder schneller und flexibler auf Marktsignale reagieren können.

Nach Artikel 12 des Cotonou Abkommens ist die EU zu Konsultationen bereit, sollten ihre CAP-Reformen negative Folgewirkungen auf die entwicklungspolitischen Bemühungen der AKP-Länder haben. AKP-Staaten haben danach auch das Recht, selber in die Konsultationen eigene Änderungsvorschläge einzubringen. Nun geht es darum, dass solche Klauseln mit Leben erfüllt werden, damit AKP Staaten (im südlichen Afrika) gewisse Vorteile im Handel mit der EU verteidigen können, und zwar selbst im Kontext einer CAP-Reform, die den Marktwert bisheriger Präferenzen erodieren lässt und neue Konkurrenten zulässt (Argentinien z.B. hat eine Rindfleischquote von 38 000 Tonnen hochwertigen Fleisches erhalten und muss nur 20 % Importzoll zahlen.)

Zusammenfassung der Diskussion

Den Vorträgen der drei ReferentInnen schloss sich eine Diskussion mit dem Podium und später mit dem Publikum an. Im Folgenden sind die wichtigsten Diskussionsbeiträge zusammengefasst.

Als Einstieg in die Podiumsdiskussion wurden die ReferentInnen aufgefordert, Probleme aufzuzeigen, die bei der Umsetzung von Lösungsansätzen zur Kohärenzsteigerung entstehen.

Herr Selwig wies darauf hin, dass die praktische Umsetzung des entwicklungspolitischen Kohärenzprinzips eine große Herausforderung für viele Fachpolitiken der EU darstelle. Die Umsetzung des Kohärenzprinzips gehe deutlich über die „klassischen Bereiche“ der Entwicklungspolitik hinaus. Beispielhaft führte er aus, dass es im Rat der Europäischen Union ca. 200 Ratsarbeitsgruppen zu allen Politikfeldern gebe. Die Entwicklungspolitik sei davon nur ein Politikfeld. Vergemeinschaftete Poli-

tikfelder wie die Agrarpolitik nähmen in der Arbeit des Rates weiterhin einen breiten Raum ein. Hinzu komme, dass die Europäische Kommission zwar das Initiativrecht besäße, aber in wichtigen Fragen, wie z.B. bei der finanziellen Vorausschau –die den Finanzrahmen für die Gemeinschaft über mehrere Jahre absteckt- oder dem Erlass von Verordnungen von der politischen Willensbildung im Rat abhängig sei. „Hält man sich die europäischen Entscheidungsprozesse vor Augen, so wird deutlich, dass ein ursprünglicher Vorschlag der Kommission noch erheblich verändert werden kann.“ In den meisten Fällen folge der Rat in weiten Teilen dem Kommissionsvorschlag, aber es gäbe auch Politikfelder, in denen die Mitgliedstaaten starke Eigeninteressen verfolgten. Oftmals stünden dahinter mächtige Lobbygruppen in den betreffenden Ländern, daher solle man es vermeiden, nur einzelne Länder plakativ als „Bremser“ zu bezeichnen. Es gehe also prinzipiell um Überzeugungsarbeit, um das Abschließen von Allianzen und um eine aufmerksame Öffentlichkeit, damit mittels –auch öffentlichem- Druck Kompromisse erreicht werden können.

Herr Wellmer bemerkte, dass der Druck auf nationale Gremien und Ministerien möglicherweise mehr Wirkung erzielen könne als auf eine Kommission, die dem Bürger nicht unmittelbar rechenschaftspflichtig sei. So habe die EU-Kommission unter der damaligen Ratspräsidentschaft von Holland Rindfleischdumping in Südafrika geleugnet. Das Bundesministerium für Wirtschaft hat jedoch unter dem Druck der Öffentlichkeit die europäisch subventionierten Rindfleischexporte zugegeben. Des Weiteren problematisierte Herr Wellmer die aktuellen Cotonou-Verhandlungen mit den AKP-Staaten. Es gehe bei diesen Verhandlungen lediglich um Freihandel. Welcher Sektor freigegeben, welcher zuletzt liberalisiert werde, welche sensible Güter seien usw. Man verliere sich in tausenden von Tarifen. Themen wie etwa die Verarmung der Kleinbauern in afrikanischen Ländern durch die EU-Subventionspolitik würden nicht behandelt.

„Welche Möglichkeiten hat die Interservice Quality Support Group, bei der Entwicklung von Länderstrategiepapieren Inkohärenzen aufzuheben?“ war die Frage, die den nächsten Diskussionspunkt einleitete.

Frau Andrikopoulou betonte die konstruktive Rolle der Interservice Quality Support Group. Sie wies aber darauf hin, dass an der Entwicklung der Länderstrategiepapiere sehr viele Akteure beteiligt seien. Es gehe nicht nur um eine Abstimmung innerhalb der Kommission sondern auch um eine Abstimmung mit den Partnerländern. So sei es z.B. schon mal vorgekommen, dass Genderaspekte trotz Qualitätsprüfung nicht genügend berücksichtigt worden seien.

Herr Wellmer stellte den Vergleich her, dass man sich die EU wie eine Wettkampf-Arena vorstellen müsse. Dort seien nicht nur die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, die Wettkämpfe austragen, sondern eben auch die Interessensvertreter der Industrie, die Lobbygruppen. Wenn über EU-Entscheidungsmuster geredet werde, müsse man daher auch die Interessen der einzelnen Produzentengruppen genau analysieren, um als kleine Gruppe oder nationale Regierung gegen solche korporatistischen Interessen vorgehen zu können.

Dass der Verfassungsentwurf für die EU einen eigenen Artikel zur Kohärenz und Entwicklungspolitik beinhalte, wurde positiv von Herrn Selwig gewertet. Die Bundesregierung habe sich hierfür stark eingesetzt. Er warnte jedoch vor zu idealistischen Erwartungen. In Brüssel gäbe es an die 20 000 Lobbyisten: Die Agrarlobby sei ziemlich gut organisiert und habe gute Beziehungen zur Generaldirektion Landwirtschaft. Das schließe sich natürlich, auch in der Entwicklung der Politiken nieder. Zudem schaffe es die Lobby oftmals, Öffentlichkeit und Entscheidungsträger zu mobilisieren. Auf Nachfragen zu Möglichkeiten der Einflussnahme des BMZ auf andere Politikfelder, wie z.B. die Agrar- oder Wirtschaftspolitik wies Herr Selwig einerseits auf unterschiedliche Ressortzuständigkeiten, andererseits auf die Ressortabstimmungen innerhalb der Bundesregierung hin. So liegt die Hauptzuständigkeit (Federführung) für Agrarfragen beim BMVEL, die für Handelsfragen beim BMWA. Durch Ressortabstimmungen werde versucht, Kohärenz innerhalb der Bundesregierung sicherzustellen. Das BMZ bringe sich hier engagiert ein. Ein ähnliches Verfahren gelte intern für die Europäische Kommission (unterschiedliche Portfolios der Kommissare/ Generaldirektionen einerseits sowie „interservice consultation“ und gemeinsame Beschlüsse durch das Kollegium andererseits). Ein wichtiger Baustein des Wirkens des BMZ bliebe die Einflussnahme auf die europäische und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit und die bilaterale Zusammenarbeit mit Partnerländern bspw. im Bereich handelsbezogene Beratung oder Unterstützung der Partnerländer in internationalen Gremien („raising the voice of the poor“).

Frau Andrikopoulou bestätigte die Position ihres Vorredners und wies darauf hin, dass die Herstellung von Kohärenz auf europäischer Ebene ein sehr langsamer Prozess sei. Als positiv beurteilte Sie die Entscheidung des DAC-Komitees, dieses Jahr eine Konferenz zur Kohärenz zu organisieren. Dies bedeute, dass das Thema auch international an Bedeutung gewinne und aufgegriffen werden würde. Ob sich allerdings direkt etwas ändern würde, wäre fraglich. Wichtig sei auch das Europäische Parlament. Lobbyarbeit sei mit dem Parlament gut möglich und es würde im-

mer mehr Einfluss auf die EU-Politik gewinnen.

In der Diskussion wurden dann die African Peace Facility und die Tatsache angesprochen, dass nun die Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfond (EEF) für friedensschaffende Maßnahmen eingesetzt würden.

Die Bundesregierung habe sich unter Federführung des BMZ, im Gegensatz zu vielen anderen Mitgliedstaaten- lange dafür stark gemacht, dass nicht Mittel aus dem EEF für die ‚African Peace Facility‘ eingesetzt würden, betonte Herr Selwig. Das BMZ habe schließlich einem Kompromiss zugestimmt, der u.a. beinhaltet, dass nach einem Jahr alternative Finanzierungsmöglichkeiten geprüft werden sollen und die Auszahlung der Gelder an klare Kriterien gebunden ist. „Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass in Zukunft solche Maßnahmen nicht zu lasten der Entwicklungspolitik gehen, sondern aus einer eigenen Budgetlinie finanziert werden sollten.“ Die Diskussionen seien aber sehr schwierig, da es Mitgliedsländer gäbe, die eine andere Position vertreten und starke Eigeninteressen in Afrika haben.

Eurostep hat gerade zu dieser Entwicklung eine empörte Presseerklärung veröffentlicht, erwähnte Herr Wellmer. Um diese Entwicklung zu verhindern, sei die einzige Möglichkeit, dass sich alle entwicklungspolitischen Gruppierungen zu Worte melden würden.

Zum Abschluss der Podiumsdiskussion wurde noch die Frage gestellt, ob es denn nicht utopisch sei, Kohärenz von der EU zu erwarten, wenn nicht einmal die Mitgliedstaaten es schaffen würden, ihre eigenen Politikfelder kohärent zu gestalten.

In der Tat sei dies ein bisschen illusorisch, bemerkte Herr Selwig. „Es ist allerdings gut, dass das Stichwort Kohärenz in den Verträgen steht und die Entwicklungspolitiker/innen darauf Bezug nehmen können. Dies ist eine wichtige Grundlage, um auf andere Politikfelder Einfluss nehmen zu können.“ Durch die konkrete Einforderung von mehr Kohärenz könne man den Druck auf andere Politikfelder erhöhen und so stetig eine Veränderung bewirken. Allerdings sei dies ein schwerer und langwieriger Prozess und bedürfe nicht zuletzt der kritischen Unterstützung und Begleitung durch die Öffentlichkeit, insbesondere der NROs.

Für Frau Andrikopoulou bleibt Kohärenz vorerst eine Utopie. Man könne jedoch weniger Inkohärenz erreichen, wenn Methoden und Instrumente verbessert und erweitert würden. Die nationalen Interessen würden allerdings immer bestehen bleiben.

Herr Wellmer betonte, dass die Öffentlichkeit, die NGOs eine sehr wichtige Funktion haben – ohne sie wäre die Bedeutung der Entwicklungspolitik noch geringer. Um Druck aufzubauen sei eine wache Öffentlichkeit notwendig, die Themen wie z.B. die African Peace Facility immer wieder anspricht.

In der darauf folgenden Diskussion mit dem Publikum wurde auch von Seiten des Publikums die Relevanz nichtstaatlicher Akteure als kritische Beobachter zur Verbesserung der Kohärenz auf europäischer Ebene hervorgehoben. Denn ausschließlich diese Organisationen hätten auch wirklich die Betroffenen vor Ort im Blick.

Daraufhin wurde aus dem Publikum die Rolle des BMZ hinterfragt, wenn dem so ist, dass dem verantwortlichen Ministerium im Bezug auf die Herstellung von mehr Kohärenz die Hände gebunden seien und die Kontrollfunktion der öffentlichen Meinung übergeben wird. Herr Selwig stellte wiederholt klar, dass es sich beim BMZ nicht um „das Kohärenzministerium“ handle. Dies sei in der Bundesregierung nicht vorgesehen. Dennoch versuche das BMZ Initiativen voranzubringen, die zu mehr Kohärenz führen könnten. Er verwies beispielhaft auf die aktuelle Behandlung der Baumwoll-Initiative im Rat.

Anschließend wurde von Seiten des Publikums der vorsichtige Optimismus der Diskutanten, der vor allem im Bezug auf eine baldige Einstellung der hohen Agrarsubventionen geäußert wurde, hinterfragt. Es wurde gefragt, ob es auf diesem Gebiet nicht unmöglich sei, eine kohärente Politik zu betreiben, ohne hierzulande bestehende und durchaus wünschenswerte Strukturen (ökologisch und sozial nachhaltigere regionale Wirtschaftskreisläufe) zu zerstören.

Herr Wellmer entgegnete, man müsse an der Liberalisierungspolitik festhalten und Subventionen auf den entwicklungspolitisch bedeutsamen Sektoren abbauen. Am Beispiel des Getreidesektors veranschaulichte er aber auch, dass dies kein Allheilmittel sei. Obwohl in der EU Exportsubventionen abgebaut wurden, ist der Preis von Getreide in den vergangenen Jahren gesunken und die Produktion um 25% gestiegen. Zurückzuführen sei dies auf die direkte Einkommensunterstützung an EU-Bauern in Höhe von 17,8 Milliarden Euro. Die Folge seien immense Getreideexporte aus der Europäischen Union in Entwicklungsländer, allein die AKP-Staaten würden 20% des europäischen Getreideüberschusses abnehmen. Obwohl direkte Subventionen abgebaut wurden, seien durch diese Entwicklung neue Probleme entstanden. Daher müssen von der EU für die Zukunft vernünftige Folgeneinschätzungen von Handelsmaßnahmen oder Unterstützungen auf dem Agrarsektor ver-

langt werden.

Frau Andrikopoulou zog daraufhin eine Parallele zu Projekten in Osteuropa, die nach dem Fall der Mauer in großem Umfang unterstützt wurden. Erst nach Jahren habe man damals erkannt, dass das Vorgehen zu radikal war. Heute unterstütze man von europäischer Seite zwar nach wie vor die Politik der Privatisierung, aber nicht mehr in Form einer kompletten Liberalisierung.

Aus dem Publikum wurde anschließend die These aufgeworfen, dass man bei dem Ansinnen, Entwicklung durch Handel zu erreichen, immer die Rahmenbedingungen genau untersuchen muss. Ansonsten könne das genaue Gegenteil, also eine zunehmende Verarmung eintreten. Es wurde kritisiert, dass zu wenige Ergebnisse der EU Entwicklungspolitik veröffentlicht werden, die deutlich machen, wie entwicklungspolitische Ziele beispielsweise durch die gemeinsame Handelspolitik konterkariert werden.

Herr Selwig antwortete, dass sich die Europäische Kommission durchaus um eine transparente Politik bemühe. Wenn man allerdings den Jahresbericht anschauere, würde auch deutlich, dass eine Verbesserung dringend notwendig sei. Die Bundesregierung habe dies auch nachdrücklich eingefordert und in dieser Frage die Diskussionen im Rat stark beeinflusst. Vor allem nachvollziehbare Schwerpunktsetzungen, überschaubare institutionelle Umsetzungen und ein adäquates Monitoring seien in diesem Zusammenhang sehr wichtig.

Herr Wellmer entgegnete, dass NGOs seit langem regelmäßige Evaluierungsberichte von der Kommission eingefordert haben, dies aber noch nicht umgesetzt worden sei. Die Aufgabe des Monitoring nur den NGOs zu überlassen gleiche einem Zufallsspiel, vor allem da den Nichtregierungsorganisationen gar nicht die nötigen Mittel zur Verfügung stünden. Von daher sollte das BMZ den NGOs für diese Aufgabe mehr Mittel zur Verfügung stellen.

Auf die Frage, inwiefern gemeinsame Strategien der Entwicklungspolitik zwischen den Mitgliedsstaaten bestehen würden bzw. inwieweit gemeinsame Instrumente der verschiedenen nationalen Institutionen existieren, verwies Herr Selwig auf die i.d.R. gute Zusammenarbeit in den Ratsgremien und auf informelle, z.T. sachbezogene Netzwerke jener Mitgliedsstaaten, die ein starkes Interesse an Entwicklungsfragen miteinander verbinde. So haben bspw. die Niederländer ein Kohärenznetzwerk ins Leben gerufen, an dem sich u.a. BMZ und DFID (UK) beteiligten. Darüber hinaus bestünde generell auf informeller Ebene, wie z.B. im Rahmen der EU- Ge-

neraldirektorentreffen, eine Plattform zur Diskussion solcher Themen.

Zum Abschluss der Diskussion wurde die Frage diskutiert, ob es durch die EU-Osterweiterung überhaupt noch Chancen für eine verbesserte Kohärenz gäbe. Frau Andrikopoulou bezweifelte dies unter dem Gesichtspunkt, dass die neuen Mitgliedsstaaten kaum Erfahrung auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik besäßen und betonte vor allem die starke Stellung des Agrarsektors in den neuen Mitgliedsstaaten. Herr Wellmer unterstrich ebenfalls das

Interesse der neuen Mitgliedsstaaten am Agrarsektor und verwies auf deren Bestreben, einen möglichst großen Teil vom „Agrarkuchen“ zu bekommen. Darüber hinaus befürchte er, dass die Entwicklungszusammenarbeit in Afrika unter dem Titel der Terrorbekämpfung untergehen könnte. Herr Selwig ging auch davon aus, dass die osteuropäischen Staaten aus historischen Gründen ein größeres Interesse an ihren direkten oder mittelbaren östlichen Nachbarn als an den AKP-Staaten haben. Gerade deswegen seien jedoch die alten Mitgliedstaaten gefordert, die Beitrittsländer „mitzunehmen“ und deren Erfahrungen mit Transformationsprozessen für die Zusammenarbeit mit den Partnerländern zu nutzen.

Kurzbiografien der ReferentInnen

Eleni Andrikopoulou ist Leiterin des GTZ-Verbindungsbüro zur EU in Brüssel. Sie war zuvor, ebenfalls in Brüssel, tätig für die Europäische Kommission, eine Nicht-Regierungsorganisation und eine Consultingfirma.

Lars Selwig ist gelernter Bankkaufmann und hat Umwelt-/Landschaftsplanung und Stadtplanung in Berlin und Auckland, Neuseeland, studiert. Er arbeitete in der Politikberatung und Forschung zu Fragestellungen einer global nachhaltigen Entwicklung sowie zur Regional- und Kommunalentwicklung/-politik in Südamerika und Brüssel (DG Regio). Seit 2002 ist er Referent für europäische Entwicklungspolitik im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Seine Aufgaben umfassen u.a. die Ratsarbeitsgruppe Entwicklungszusammenarbeit, den Minister-Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA), EU-Generaldirektorentreffen sowie auszugsweise Querschnittsthemen und die Entwicklungspolitik des Europäischen Parlamentes.

Gottfried Wellmer ist freier Journalist. Er hat in Göttingen, Heidelberg, Roma (Lesotho) und in Mosambik studiert und arbeitet seit mehr als 30 Jahren zu Politik und Wirtschaft der Region des südlichen Afrika.