



## **Kohärentes Handeln in der Entwicklungspolitik im Zusammenspiel von nationaler und europäischer Ebene**

**Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte unter der Leitung von Arnold Vaatz MdB vom 21. November 2011**

### **1. Einleitung**

Die Europäische Union ist gemeinsam mit ihren Mitgliedsstaaten der quantitativ größte Geber von ODA-Mitteln. Laut DAC-Bericht 2010 werden 56 Prozent der weltweiten Gelder für Entwicklungspolitik von der Europäischen Union aufgebracht.

Nicht erst mit dem Vertrag von Lissabon und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Union haben sich die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten verpflichtet, ihre Politiken auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit kohärent und einander ergänzend zu gestalten mit dem Ziel einer höheren Wirksamkeit (Art. 208 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union). Bereits im Maastricht-Vertrag von 1992 wurde die Verpflichtung, das entwicklungspolitische Handeln nach den Grundsätzen der Komplementarität, Kohärenz und Koordination auszurichten, festgeschrieben. Im Jahr 2006 haben sich das Europäische Parlament, die EU-Kommission und die Mitgliedsstaaten auf den „European Consensus on Development“ geeinigt, dem die Ergebnisse der High-Level-Foren in Rom 2003 und Paris 2006 zu Grunde lagen. Dieser Consensus stellt Armutsbekämpfung, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und Politikkohärenz in den Mittelpunkt des zukünftigen entwicklungspolitischen Handelns.

Das Kohärenzprinzip ist folglich ein wesentliches Merkmal entwicklungspolitischen Agierens auf europäischer und nationaler Ebene als auch beim Zusammenspiel beider Ebenen, wobei das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden muss. Europäisches, mit den Mitgliedsstaaten abgestimmtes Handeln, muss dabei einen Mehrwert generieren.

Die drei Grünbücher (zur Finanzierung des Auswärtigen Handelns nach 2013, zur Zukunft der EU-Entwicklungspolitik und über die EU-Budgethilfe), die die Europäische Kommission zur öffentlichen Diskussion stellte, sind die jüngste Grundlage, auf der die europäische Entwicklungspolitik im Verhältnis zu den nationalen Politiken der Mitgliedstaaten neu ausgerichtet werden soll. Für Ende des Jahres 2011 ist die Veröffentlichung eines Strategiepapiers, auf der öffentlichen Konsultation basierend, geplant.

In der Vergangenheit war die EU hauptsächlich mit sich und den Reformen ihrer institutionellen Strukturen beschäftigt. Jetzt hat sie einen neuen Auswärtigen Dienst und eine neue Generaldirektion für Entwicklungszusammenarbeit. Diese neuen Institutionen sollen dazu beitragen, das Profil der EU als globalen Akteur zu schärfen.

Deshalb ist es an der Zeit, die bereits getroffenen Verabredungen, Erklärungen und Ergebnisse von Konsultationen der Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel den „Code of Conduct“ aus dem Jahr 2007, in die Tat umzusetzen. Nur so werden wir national als auch im europäischen Rahmen unsere Handlungsfähigkeit erhöhen.

Vor diesem Hintergrund müssen wir unsere eigene nationale Entwicklungspolitik auf den Prüfstand stellen und uns gegenüber einer erstarkenden europäischen Entwicklungspolitik neu positionieren. Dabei sind Schnittstellen, Synergieeffekte als auch Alleinstellungsmerkmale und komparative Vorteile herauszuarbeiten und Schlussfolgerungen für unser politisches Handeln abzuleiten.

In diesem Zusammenhang spielt natürlich neben einer strukturellen Neuausrichtung eine angepasste Personalpolitik eine gleichwertige Rolle. So wird unser nationaler Einfluss auf europäischer Ebene auch davon abhängen, in ausreichender Anzahl qualifizierte Mitarbeiter aus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor allem in die neuen Institutionen der Europäischen Außen- und Entwicklungszusammenarbeit zu entsenden. Bisher wurden nur sehr wenige Schlüsselstellen in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit von deutschen Mitarbeitern besetzt.

## **2. Kohärente Politik auf Europäischer Ebene**

Das Handeln der Europäischen Union ist geleitet von dem einenden Grundverständnis seiner Mitglieder über die im Lissabon-Vertrag verankerten Werte: Achtung der Menschenrechte, Freiheit, Gleichheit und Demokratie sowie die Herrschaft des Rechts.

Diese Werte sind die Basis für das gemeinsame Handeln der Europäischen Mitgliedstaaten. Das vereinte Auftreten und Handeln in internationalen Gremien wie auch im Bereich der Entwicklungspolitik sind ein Gebot unserer Zeit, damit wir als Europa bei den zentralen globalen Fragen wie Klimawandel, Ernährungssicherheit, Rohstoffsicherung und Migration weiterhin eine gewichtige Rolle einnehmen können.

Die europäische Entwicklungszusammenarbeit muss deshalb ihre eigenen Institutionen und Instrumente auf ihre Wirksamkeit überprüfen, besser aufeinander abstimmen und transparenter gestalten. Eine dadurch erzielte höhere strukturelle Kohärenz würde die Kontrollfunktion der politischen Akteure aufgrund transparenterer Entscheidungswege stärken. Europapolitische Entscheidungen erhielten gleichzeitig eine höhere Legitimation gegenüber den Wählern und würden an Akzeptanz gewinnen. Ein guter Ansatz ist die Einrichtung einer Abteilung für Politikkohärenz bei der Europäischen Kommission und die Einrichtung eines Ständigen Berichterstatters für Politikkohärenz im Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlamentes.

### **2.1. Kohärenz zwischen den Politikbereichen**

Die europäische Entwicklungspolitik wie auch die nationalen Entwicklungspolitiken der Mitgliedstaaten sind keine klassischen Ressortpolitiken, sondern von Natur aus ressortübergreifend angelegt. Das erfordert ein hohes Maß an Abstimmung und Kooperation mit anderen Fachbereichen, um letztendlich erfolgreich gestalten zu können (siehe Artikel 208 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union).

So ist zum Beispiel eine mit der Entwicklungspolitik abgestimmte Europäische Handelspolitik, die in alleiniger Kompetenz der Europäischen Union liegt, von entscheidender Bedeutung. Die Neugestaltung der Europäischen Handelspolitik, gerade auch im Rahmen der Verhandlungen um die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik), zielt darauf ab, Widersprüchlichkeiten abzubauen und Handel als

ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken. Im Bereich des Rohstoffhandels- und der Rohstoffförderung muss ein mit den Partnerländern abgestimmtes, transparentes Verfahren (ähnlich dem EITI-Verfahren) zugrunde gelegt werden. Die Umgehung von Steuern und anderen Abgaben führt in Entwicklungsländern oft zu Milliardenverlusten. Dieses gilt es zu verhindern, um deren wirtschaftliche Entwicklung zu begünstigen. Das Gleiche muss auch für den Bereich der Agrar- und Fischereipolitik gelten. Marktverzerrende Agrar- oder Agrarexportsubventionen sowie eine europäische Fischereipolitik, die gegenüber Produzenten und Händlern in Entwicklungsländern kontraproduktiv wirkt, werden entwicklungspolitische Maßnahmen unweigerlich konterkarieren und widersprechen somit dem Wirksamkeitsgebot, das im European Consensus on Development festgeschrieben ist.

## **2.2. Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)**

In diesem Zusammenhang ist die gesonderte Stellung des Europäischen Entwicklungsfonds, dem wichtigsten Instrument der EU im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten, zu überdenken. Der von den Mitgliedstaaten finanzierte EEF sieht für den Zeitraum 2008-2013 eine Mittelausstattung in Höhe von 22,68 Milliarden Euro vor, wobei Deutschland mit einem Anteil 20,5 Prozent der größte Geber ist. 2011 lag der deutsche Beitrag bei 825 Mio. Euro. Der EEF, für den eine eigene Finanzregel gilt, unterliegt nicht dem Budgetrecht des Europäischen Parlaments, sondern wird in einem gesonderten Ausschuss verwaltet und von den Parlamenten der Mitgliedstaaten de facto kontrolliert. Der jetzige EU-Entwicklungskommissar strebt an, den EEF im EU-Haushalt zu budgetieren, was auch als Ziel in den Koalitionsvertrag der christlich-liberalen Koalition für die 17. Legislaturperiode aufgenommen wurde. Damit würde die Entscheidungsgewalt über diese Mittel von der nationalen hin zur europäischen Ebene verlagert und die demokratische Kontrolle aller europäischen Einrichtungen beim Europäischen Parlament vereint. Dies entspricht einer klaren und transparenten Kompetenzzuordnung und rechtfertigt die Abgabe dieser bisherigen nationalen Kompetenzen.

## **2.3. Budgethilfe**

Das Finanzinstrument der Budgethilfe unterliegt zurzeit sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene einer kritischen Betrachtung. Auf Grund nicht abgestimmter Kriterien zur Gewährung der Budgethilfe zwischen der Europäischen Kommission und den Mit-

gliedsstaaten wird die fehlende Kohärenz zwischen beiden Ebenen besonders deutlich. Durch den derzeitigen Grünbuchprozess sollen einheitliche Vergabekriterien erarbeitet werden. Das ist ein weiterer Schritt hin zu kohärentem Handeln.

Beim Aufbau von Kapazitäten in der öffentlichen Finanzverwaltung sollte geprüft werden, inwieweit eine stärkere Anwendung von Budgethilfe zielführend ist. Es ist zu überlegen, ob Budgethilfe nicht ausschließlich durch die Europäische Entwicklungszusammenarbeit gewährt werden sollte. Mit Budgethilfe investieren Geber unmittelbar in den staatlichen Haushalt eines Entwicklungslandes. Die dabei anfallenden operativen Kosten und der Verwaltungsaufwand sind teilweise sehr hoch. Investieren nun mehrere Geber mittels Budgethilfe in den Haushalt eines Partnerlandes, summieren sich diese Kosten zu sehr hohen Summen. Eine europäische Budgethilfe „aus einer Hand“ würde die operativen Kosten und den Verwaltungsaufwand senken und zudem die Transparenz für eine parlamentarische Kontrolle erhöhen. Die Rolle der Kommission könnte gestärkt und der Wirkungsgrad dieses Instrumentes der Entwicklungszusammenarbeit wesentlich vergrößert werden.

### **3. Zusammenwirken der Entwicklungspolitik der Mitgliedstaaten mit der Entwicklungspolitik der europäischen Kommission - Der „Code of Conduct“**

Im „Code of Conduct“, dem Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung, haben sich die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten im Jahr 2007 darauf verständigt, untereinander eine Arbeitsteilung einzuführen. Dabei sind die beiden wichtigsten Kriterien von insgesamt elf Positionen:

1. Ein Geber soll in einem Partnerland in nicht mehr als drei Sektoren tätig werden.
2. In einem Sektor, z. B. im Gesundheitsbereich, sollen innerhalb eines Partnerlandes nicht mehr als fünf Geber agieren Diese Vereinbarung sollte als Grundlage für mehr abgestimmtes und kohärentes Handeln zwischen den Gebern dienen.

Die Umsetzung dieser zielführenden Vereinbarung steht jedoch aus. Auch auf dem 3. High-Level-Forum 2008 in Accra, das sich insbesondere mit der Erhöhung der Wirksamkeit von Entwicklungspolitik und deren Umsetzungsproblemen auseinandersetzte, gab es erneut den Appell nach einer besseren Arbeitsteilung als auch nach mehr Komplementarität unter den Gebern. Eine aktive Arbeitsteilung, wie sie im Code of Conduct vereinbart wurde, würde Doppelarbeit reduzieren, Transaktionskosten senken und letztendlich über

Erfolg und Misserfolg unseres entwicklungs- und außenpolitischen Handelns auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene entscheiden.

In einigen Partnerländern haben sich die Geber bereits vor Ort auf eine „Joint Assistance Strategy“ geeinigt, die durch eine gegenseitige Unterzeichnung eine gewisse Verbindlichkeit ausübt. So gewinnt auch eine Verständigung der EU mit ihren Mitgliedsstaaten auf eine gemeinsame Programmierung in einem Partnerland zunehmend an Bedeutung. Mit Haiti und dem Sudan ist solch eine abgestimmte Programmierung gestartet worden, die unterstreicht, dass der politische Willen zu einer gemeinsamen Vorgehensweise durchaus vorhanden ist. Dergestalt sollte in Zukunft weiter gearbeitet werden, um sich dem gemeinsamen Ziel der EU-Mitgliedsstaaten „Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss“ zu nähern. Wir sind der Auffassung, dass eine wirksame Arbeitsteilung innerhalb der Europäischen Union drei Grundvoraussetzungen erfüllen sollte:

**3.1. Jeder Mitgliedsstaat sollte sich in seiner Entwicklungszusammenarbeit auf Sektoren konzentrieren, in denen er nachweisbare Expertise aufweisen kann.**

Hindernisse auf dem Weg zu einer besseren Koordinierung liegen laut dem für Entwicklungspolitik zuständigen Mitglied der EU-Kommission, Andris Piebalgs, derzeit nicht auf der politischen Ebene, sondern sind eher von technischer Natur. Für die Mitgliedstaaten bedeutet das, dass trotz ihrer unterschiedlich historisch gewachsenen Strukturen und Institutionen im Entwicklungsbereich eine stringente Koordination der Entwicklungszusammenarbeit in den Partnerländern und die Erarbeitung gemeinsamer Konzepte vorangebracht werden muss, um Kohärenz, Komplementarität und die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik erfüllen zu können. Ein Vorteil Deutschlands ist hierbei die Verankerung der Entwicklungspolitik in einem eigenständigen Ministerium, das auch zukünftig erhalten bleiben muss.

**3.2. Die Mitgliedsstaaten sollten sich untereinander absprechen und koordinieren.**

Eine durch Arbeitsteilung bedingte Absprache und Koordination der Mitgliedstaaten muss berücksichtigen, dass die Zahl der Nichtkooperationsländer verringert wird und gegebenenfalls die EU die federführende Koordination von Gebern in diesen Ländern, die oft fragile Staaten sind, übernimmt. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass es auch Staaten gibt,

die aufgrund objektiver Kriterien für eine Entwicklungszusammenarbeit nicht in Frage kommen oder bei denen lediglich ein Engagement in wenigen ausgewählten Sektoren sinnvoll ist.

### **3.3. Die Europäische Kommission sollte ausschließlich in Bereichen tätig werden, wo ein geeintes europäisches Handeln einen expliziten Mehrwert darstellt.**

Man kann immer wieder beobachten, dass sich EU-Delegationen in Partnerländern zum Beispiel um kleinteilige Kulturprojekte kümmern. Auch wenn Kultur im Kampf gegen Hunger eine Rolle spielt, ist die EU vielleicht nicht der relevanteste Akteur auf diesem Feld. Hier brauchen wir schärfere Konturen, die den Mehrwert und das Fachwissen der EU hervorheben.

Bei der Entscheidung der EU für so genannte 'delegierte Kooperationen' mit nationalen Durchführungsorganisationen wie der GIZ sollte in erster Linie die Qualität der Arbeit der entsprechenden Organisation maßgeblich sein.

Es sollte geprüft werden, ob und wo nationale Beiträge an multilaterale Entwicklungsorganisationen vereint über die EU erfolgen können. Damit könnte die EU als großer Geber in den entsprechenden Organisationen ein größeres Gewicht und damit größere Gestaltungsmacht entfalten als 27 nationale Beitragszahler.

## **4. Zusammenfassung und Forderungen**

Unsere nationale Entwicklungspolitik muss sich an die neuen, veränderten Parameter einer globalisierten Welt anpassen, damit sie auch in Zukunft den an sie gestellten Anforderungen gerecht werden kann. Für Deutschland als Mitgliedsstaat der Europäischen Union bedeutet das insbesondere, die neuen europäischen politischen Strukturen und Bündnisse mit zu gestalten und mit unseren nationalen Strukturen und Politiken kohärent und komplementär abzustimmen.

**Vor diesem Hintergrund sieht der CDU-Bundesfachausschuss Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte folgenden Maßnahmen als notwendig an:**

1. Die führende Rolle Deutschlands bei der Verständigung über eine wirksame kohärente und komplementäre Arbeitsteilung unter den Mitgliedsstaaten fortzusetzen und zu verstärken.

2. Darauf hinzuwirken, die Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen auf Europäischer Ebene, insbesondere mit der Europäischen Handelspolitik, zu erhöhen.
3. Sich für eine Budgetierung des Europäischen Entwicklungsfonds EEF in den EU-Haushalt stark zu machen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass dies im Haushaltsprozess nicht zu einer Reduzierung der deutschen ODA-Quote führt.
4. Budgethilfe als ein ausschließliches Instrument der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit auszugestalten.
5. Sich dafür einzusetzen, gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten und der Kommission Bereiche der Entwicklungspolitik herauszuarbeiten, in denen der Mehrwert der EU gegeben ist
6. Die Umsetzung des Code of Conduct auf nationaler Ebene voranzutreiben und dabei insbesondere:
  - a. Sektoren zu definieren, in denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit über besonderes Wissen und Können verfügt und eine Federführung innerhalb der EU übernehmen kann,
  - b. in Absprache mit der EU eine Führungsrolle in einem „Nehmerwaisen“, also einem Nicht-Kooperationsland, zu übernehmen,
  - c. im Rahmen der in dieser Legislaturperiode angegangenen Institutionenreform weiterhin die eigenen Strukturen und Durchführungsorganisationen im Hinblick auf die Umsetzung des Code of Conduct transparenter und schlanker zu gestalten,
7. Vor dem Hintergrund der sich neugestalteten Europäischen Außen- und Entwicklungspolitik frühzeitig in ausreichender Zahl geeignete Mitarbeiter für die neuen Aufgaben auf europäischer Ebene vorzubereiten und zu entsenden.
8. Zu überprüfen, ob und wo nationale Beiträge an multilaterale Entwicklungsorganisationen vereint über die EU erfolgen können.