

EU-ENTWICKLUNGSPOLITIK

Weg mit den alten Mustern



Neue Wege in der EU-Entwicklungspolitik: EU-Kommissar für entwicklungspolitische Fragen, Poul Nielson, will verhindern, dass die Globalisierung den Ärmsten schadet.

In der Entwicklungspolitik der EU hat sich Mitte der 90er Jahre eine Trendwende vollzogen. Alte Kolonialgebiete werden nicht länger bevorzugt behandelt. Stattdessen bestimmt der globalisierte Weltmarkt die neuen Regeln.

Es gibt sie schon seit Jahren, die "globalisierte" Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Sie folgt vor allem der Frage: Ist die "Hilfe" kompatibel mit den Regeln der Welthandelsorganisation WTO? Unter dieser globalen Zielsetzung haben sich nicht nur die politischen Akzente sondern auch die regionalen Orientierungen der europäischen Entwicklungspolitik verschoben. Statt auf eine Karte zu setzen, fährt die EU eine Doppelstrategie: Sie konzentriert sich vornehmlich auf jetzige und zukünftige Schwellenländer und versucht, Pufferregionen wie Ost- oder Südosteuropa und den Mittelmeerraum durch wirtschaftspolitische Maßnahmen als sicheres Umfeld an sich zu binden.

Der Abschluss eines neuen Vertrags zur Assoziation von Ländern in Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum (AKP) voriges Jahr in Cotonou markierte den Schlusspunkt einer Ära. Die besonderen Beziehungen mit den AKP-Ländern und damit der An-

spruch einer gleichwertigen Partnerschaft wurden begraben. Auch sie werden nach einer kurzen Übergangszeit in einen Rahmen eingeordnet, der vom WTO-Diktat zu Liberalisierung und Wettbewerb bestimmt ist. Kern des Cotonou-Vertrags ist das Konzept von regionalen Freihandelszonen, den "Regionalen Partnerschafts-Abkommen" (REPA). In diesen Zonen will die EU sich den Marktzugang erleichtern. Direkte Zahlungen für Projekte, Programme und Haushaltsstützen der von Natur- und Wirtschaftskrisen gebeutelten AKP-Länder wurden hingegen gekürzt.

EU als größte Geldgeberin

Über die Hälfte des Geldes, das weltweit für Entwicklungshilfe ausgegeben wird, stammt aus der Kasse der EU und der Mitgliedstaaten. Damit steht die Gemeinschaft der 15 Nationen international gut da. Zwischen Mitte der achtziger und Ende der neunziger Jahre wuchs die eigentli-

che Entwicklungshilfe der EU um immerhin 202 Prozent. Dabei wurde die Entwicklungshilfe aus öffentlichen Haushalten (Official Development Assistance – ODA) im letzten Jahrzehnt kontinuierlich abgebaut, zudem wurde deren Zusammensetzung erheblich umgeschichtet. Der Anteil von bilateralen Zahlungen sank noch schneller, innerhalb der ODA nahm der Anteil der humanitären Nothilfen und bilateraler Ausgleichszahlungen um fast neunhundert Prozent zu.

"In den nächsten fünf Jahren muss das ODA-Volumen verdoppelt werden", forderte im vergangenen Monat EU-Kommissar Poul Nielson im Europaparlament. "Nur so können wir die Entwicklungsziele des Millenniums erreichen", betonte Nielson, der im Vorfeld zur internationalen UN-Konferenz über die Finanzierung der Entwicklungshilfe, Mitte März im mexikanischen Monterrey, sprach. Solche Ziele scheint die EU nun nur noch in bestimmten Regionen zu verfolgen. Die Hilfe für die ärmsten Entwicklungsländer nahm in allen Bereichen kontinuierlich ab. Inzwischen bekommen die Entwicklungsländer der Kategorie "weniger entwickelt" gerade noch ein Drittel sowohl der bilateralen wie der multilateralen Hilfe der EU. Der Anteil für die AKP-Gruppe sank von fast zwei Dritteln auf gerade noch ein Drittel. Dabei sind 39 der 48 von der UNO als "least developed countries" (LDC) eingestuften Länder aus dieser Gruppe. Der neue Fokus liegt auf Lateinamerika (+173 Prozent) und Asien (+205 Prozent). Ganz neu hinzugekommen sind vergleichsweise hohe Posten für Mittelmeerrainer sowie Zentral- und Osteuropa.

Beschlossen wurde die Tendenzwende Anfang der 90er Jahre, auf dem EU-Gipfel in Cannes wurde 1995 der Gros der auswärtigen Hilfen den Pufferregionen des Mittelmeers und der osteuropäischen Randstaaten der EU zugesprochen. Die Uruguay-Runde zum Welthandelsvertrag (GATT) und zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) hatte bereits ein Jahr zuvor den Neubeginn vollzogen. Auch der vergleichbar kleine Haushaltsposten der EU-Kofinanzierung von NGO-Projekten spiegelt den regionalen Umbau wider: An erster Stelle der Zielländer stehen Brasilien und Indien, gefolgt von anderen südamerikanischen und südostasiatischen Ländern.

Die EU-Kommission folgte diesem Grundmuster in ihrem Strategiepapier zur Entwicklungspolitik der Gemeinschaft, das der Rat im November vorigen Jahres verabschiedete. Zwar werden in dem Papier die grundlegenden Daten der Verarmung von Entwicklungsländern aufge-

führt - etwa die ständig sinkenden Pro-Kopf-Einkommen, Verluste am Anteil im Weltmarkt oder der Niedergang von Schul- und Gesundheitsversorgung. "Die aktuelle Krise wird Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung weltweit haben", erkannte auch Poul Nielson vor dem Straßburger Parlament. "Wieder einmal werden die Ärmsten es sein, die den höchsten Preis zahlen müssen."

Neue Zeiten, neue Zielländer

Der Prozess, der diese Entwicklung in Gang gebracht hat, wird weder im Kommissionpapier noch von Nielson in Frage gestellt. "Wir müssen diesem Trend entgegenwirken, indem wir dafür sorgen, dass Globalisierung für die Armen und nicht gegen sie arbeitet", so Nielson vage. In ihrem Papier erklärt auch die Kommission die Bekämpfung der Armut zur zentralen Aufgabe der EU-Entwicklungspolitik. Die aufgeführte Prioritätenliste sieht jedoch anders aus: An oberster Stelle wird hier die Entwicklung des Handels genannt. Beistand zur Integration in das multilaterale Handelssystem und in den Weltmarkt, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Privatsektors sind die Eckpunkte dieser Politik.

Die Analyse in den Studien, die eigens von der Kommission zur Verhandlung des neuen AKP-Vertrags in Auftrag gegeben wurden, sprechen eine deutliche Sprache. Die regionalen Freihandelszonen, die nun in den EU-Rahmenvertrag als REPA fest eingeschrieben sind, hätten demnach in den betroffenen AKP-Länder zusätzliche Einkommensverluste von drei bis fünf Prozent zur Folge.

Entwicklungs-NGO weisen ihrerseits auf die Verluste und destabilisierende Risiken, die den AKP-Staaten aus der forcierten Einrichtung von Freihandelszonen entstehen: "Nach unserer Einschätzung dieser Anpassungskosten wäre der wirtschaftlichen Nutzen im besten Fall unbewiesen, eher wahrscheinlich aber entgegengesetzt zu den entwicklungspolitischen Zielen der AKP und der EU selbst", heißt es etwa in einer Stellungnahme von Eurostep, dem Netzwerk der nichtkonfessionellen Entwicklungsorganisationen zu Beginn der Lomé-Nachfolge-Verhandlung im Jahr 1998. Für die EU würden sie einen deutlichen Vorteil im Marktzugang und für Investitionen (in den AKP-Ländern selbst) bedeuten; sie würden viele AKP-Länder mit ihrem jeweils sehr unterschiedlichen Entwicklungsstand in einen höchst unfairen Wettbewerb untereinander zwingen. Und sie würden massive Kosten der Liberalisierung nach sich ziehen.

Auch der interne Umbau des EU-Apparates in Sachen Entwicklungshilfe zeigt die Spuren der Trendwende. Poul Nielson ist zwar der für die

Die EU und die Entwicklungshilfe

Rund 55 Prozent der weltweiten staatlichen Entwicklungshilfe stammt aus den Töpfen der EU und ihrer Mitgliedstaaten. "Die Entwicklungshilfe spielt eine äußerst wichtige Rolle in der EU", betonte auch der spanische Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, Ramón Miguel: Vor zwei Wochen stellte Miguel als Vertreter der spanischen EU-Präsidentschaft die Schwerpunkte der EU im Hinblick auf die internationale UN-Konferenz über die Finanzierung der Entwicklungshilfe Mitte März in Monterrey (Mexiko) vor.

Dass die meisten EU-Staaten in den letzten Jahren im Budget für Entwicklungshilfe kontinuierlich den Rotstift ansetzten, musste Miguel trotz allen guten Vorsätzen zugeben. Einer rezenten Studie der Weltbank zufolge ist die Entwicklungshilfe aller Industriestaaten an ihrem tiefsten Niveau seit 1947 angelangt. Kommissionspräsident Romano Prodi will sich dafür einsetzen, dass die Mitgliedstaaten in nächster Zeit näher an das erklärte Ziel herankommen, 0,7 Prozent des Bruttosozialproduktes für Entwicklungshilfe auszugeben. Derzeit haben lediglich vier EU-Staaten, die Niederlande, Dänemark, Schweden und Luxemburg, dieses Ziel erreicht.

Heimo Claasen ist freier Journalist und lebt in Brüssel. Er ist Korrespondent für epd-Entwicklungspolitik. Für die woxx berichtete er wiederholt über die Entwicklungspolitik der EU.



Wasser dank EU-Geld (Ghana): Solche Direktzahlungen wurden im neuen Entwicklungshilfe-Konzept der EU gekürzt.

Formulierung der entwicklungs politischen Ziele zuständige EU-Kommissar. Die Umsetzung dieser Politik ist jedoch die Aufgabe seines Kollegen Chris Patten, dem Kommissar für Außenbeziehungen. Für viele Beobachter ist dies ein Zeichen für den Untergang der EU-Entwicklungshilfe. Nielson sei der "Kaiser der Titanic", meint etwa die Beraterin für EU-Entwicklungspolitik in Brüssel, Mirjam van Reisen. Der nächste logische Schritt sei die komplette Abschaffung des Postens eines EU-Kommissars für Entwicklungspolitik.

Außenhandels- statt Entwicklungspolitik

Auch die entwicklungs politische Abteilung der Kommission "EuropeAid" geriet nicht nur bei Eurostep in die Kritik. EuropeAid wurde im vergangenen Jahr gegründet, um die EU-Hilfe zu koordinieren. Dass der Name so ähnlich klingt wie die in Washington stationierte US-amerikanische Organisation USAID, sei ein seltsamer Zufall, so van Reisen. "Es ist hinlänglich bekannt, dass USAID sehr eng mit der Außenpolitik der USA verbunden ist", sagt van Reisen. "Der Name EuropeAid suggeriert einen ähnlichen Trend für das Europäische Hilfsprogramm." Es sei beunruhigend, dass EuropeAid Verwaltungsaufgaben mehr Gewicht als der Politik zu messen würde, beklagt Eurostep-Sprecher Guggi Laryea. Und: "Eine Menge der EuropeAid-Leute scheinen vornehmlich daran interessiert zu sein, das Image der Kommission aufzupolieren."

Tatsächlich verdient die neue EU-Strategie wohl eher den Namen Außenhandels- denn Entwicklungspolitik. So wurde im Maastrichter EU-Vertrag die Formel von der "Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft" festgehalten. Ein merkwürdiges Konzept, wenn man bedenkt, dass in vielen

Entwicklungsländern der Anteil der Außenwirtschaft höher als bei vielen europäischen und asiatischen Ländern ist. Selbst in quasi zerfallenen Staaten, wie Sierra-Leone oder Kongo, in denen kaum noch von Staatswirtschaft die Rede sein kann, scheint die weltwirtschaftliche Integration am weitesten fortgeschritten zu sein. Als Währung zählt der US-Dollar und viele Betriebe sind nahezu unmittelbar abhängig von den Rohstoffbörsen in New York, London, Antwerpen, Tel Aviv oder Bombay.

Ebenfalls im Maastrichter EU-Vertrag ist das Kohärenz-

Gebot verankert: Ihm zufolge dürfen in den verschiedenen Bereichen der EU-Politik keine gegenläufigen Ziele verfolgt werden. Das macht die Aufgabe für EU-Entwicklungspolitik nicht leichter, in der Praxis werden entwicklungs politische Ziele meist anderen nachgestellt. Auch die gegenwärtige Kommissions-Besetzung folgt bislang diesem vorgegebenen Pfad. In den offiziellen Stellungnahmen hört sich das nicht so an. Im derzeitigen internationalen Kontext könne die EU die Konferenz über die Finanzierung der Entwicklungshilfe in Monterrey nicht in "Business-as-usual-Basis"-Manier angehen,

betonte Poul Nielson in Straßburg. "Dieses Mal brauchen wir konkrete Aktionen." In welche Richtung diese gehen werden, muss dann nach Abschluss der Konferenz im Kleingedruckten der politischen Erklärungen nachgelesen werden.

Heimo Claasen,
Danièle Weber

Die Europäischen Entwicklungs-Fonds

Die bisher acht Europäischen Entwicklungs-Fonds (EDF) sind nicht Teil des EU-Haushalts, sondern werden nach einem besonderen Beitrags-Schlüssel und nach Maßgabe der EDF-Auszahlungen aus den Budgets der EU-Staaten angefüllt. Die Kombination von Nichtanspruchnahme zweckgebundener Posten, bewilligter, aber unfertiger Projekte, die für die letzte Raten noch ausstehen, sowie verschärfte Abrechnungs-Kontrollen sorgten vor allem in den letzten zwei EDF-Perioden für beträchtliche Einsparungen bei den tatsächlichen Ausgaben und entsprechend bei den Überweisungen aus den nationalen Etats.

Aus den EDF stammen die weitaus größten Teile der EU-finanzierten Entwicklungszusammenarbeit. Seit langem verlangt das Europa-Parlament, dessen Haushalts-Ausschüsse diese Mittel und ihre Verwendung nicht kontrollieren können, die EU-Budgetisierung, also den Einbezug des EDF in den ordentlichen EU-Haushalt. Dem EDF sind in den 90er Jahren zur Finanzierung der AKP-Hilfe auch die spezifischen Fonds für den Mittelmeer-Raum und für die EZ in Osteuropa beigestellt worden, die nach einem gleichartigen Schema aus nationalen Beiträgen befüllt und von der Kommission verwaltet werden. Aus EU-haushaltseigenen Mitteln werden die Posten "Auswärtige Vorhaben" (im Jahr 2000 knapp 3,5 Milliarden Euro), sowie Ausgaben für Sicherheit, Konfliktvorbeugung und Demokratie-Förderung und die kofinanzierten Projekte von nichtstaatlichen Entwicklungs-Organisationen finanziert.

Die Ko-Finanzierung

Rund 200 Mio. Euro sieht der laufende EU-Haushalt für die Ko-Finanzierung von Vorhaben von Entwicklungs-NGO vor, die in einer Bandbreite zwischen 25 und 75 Prozent der Kosten mitfinanziert werden können, in besonders begründeten Fällen sogar bis zu 90 Prozent. Die absolute wie relative Höhe dieser Zuschüsse hängt dabei nicht nur davon ab, in welchem Maße ein Vorhaben den Kriterien der Haushaltslinien - und EU-spezifischen Bedingungen - entspricht, sondern auch vom Geschick beim Ablauf der Verhandlungen mit den verwaltenden Kommissions-Diensten.

Dabei hat der Umbau der Kommissions-Verwaltung und -Verfahren in den vergangenen zwei Jahren erhebliche Erschwernisse gebracht. Zunächst wurden 1999 die bewilligungs-technischen Aufgaben aus der ehemaligen Generaldirektion Entwicklung in einen Gemeinsamen Dienst für auswärtige Beziehungen ausgegliedert. Im vergangenen Jahr wurde dann mit EuropeAid, einem Kommissions-Amt für auswärtige Operationen, eine neue Institution gegründet, die von Bewilligung über Begleitung und Evaluierung bis Endabrechnung für alle Stationen zuständig ist. Dennoch beklagen die NGO, dass die Verfahren eher unübersichtlicher wurden. Erschwerend kam auch die Auflösung des Brüsseler Verbindungsbüros und der 15 nationalen Plattformen von Entwicklungs-NGO (Comités de liaison) hinzu.



Kinder in Benin: Statt Bildung wird die Entwicklung des Handels im EU-Programm groß geschrieben.

(Fotos: EU)