

VENRO-Stellungnahme zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union

für den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
des Deutschen Bundestages

Bonn, 16. März 2004

2004 ist ein Schlüsseljahr für die europäische Entwicklungspolitik. Die unmittelbar bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union, die noch ausstehende Unterzeichnung des Verfassungsvertrags, die Parlamentswahlen im Juni und der Umstrukturierungsprozess der Kommission werden die EU-Entwicklungspolitik maßgeblich beeinflussen. Aktuelle Entwicklungen zeigen bereits, dass ein Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik droht, wenn diese an Eigenständigkeit einbüßt und den strategischen sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen untergeordnet wird.

Der Verband Entwicklungspolitik (VENRO) nimmt zu folgenden Themenfeldern Stellung und bittet den AwZ um Berücksichtigung bei seinen Debatten:

1. Die Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik bewahren
2. Folgen der Erweiterung auf die Entwicklungspolitik der EU
3. Die Beteiligung der entwicklungspolitischen NRO am Cotonou-Prozess
4. Die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den EU-Haushalt
5. Zum Begriff "Non-State-Actors"
6. Herausforderungen für die NRO-Kofinanzierung

1. Die Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik bewahren

Während der Sitzung des Europäischen Rates in Sevilla am 21/22. Juni 2002 wurde der EU-Entwicklungsministerrat durch seine Integration in den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen faktisch abgeschafft. Dies war ein entscheidender Schritt in Richtung einer zunehmenden Vermischung der EU-Entwicklungspolitik mit dem Gesamtbereich Außenbeziehungen.

Die Bestimmungen des Verfassungsvertrages, dessen Unterzeichnung noch aussteht, bedeuten Neuerungen für die EU-Entwicklungspolitik, die aus NRO-Sicht positiv zu werten sind. So wird die weltweite Armutsbekämpfung gleich zu Beginn des Verfassungstextes zu den Zielen der EU gezählt. Auch im Kapitel zur Entwicklungspolitik ist die Bekämpfung und Beseitigung der Armut

als vorrangiges Ziel festgeschrieben. Jedoch muss die Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik bewahrt werden. In diesem Zusammenhang könnten Regelungen des Verfassungsvertrages, die dem zukünftigen europäischen Außenminister ermöglichen, auch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzusetzen, eine eigenständige Entwicklungspolitik einschränken.

Mit großer Sorge hat VENRO den Beschluss des Rates von Mitte November 2003 aufgenommen, 250 Mio. Euro aus bisher nicht beanspruchten Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds für die Finanzierung einer schnellen Eingreiftruppe der Afrikanischen Union zur Verfügung zu stellen.

Ab November 2004 wird es eine neue EU-Kommission geben. Bereits im Mai kommen zehn weitere Kommissare aus den Beitrittsländern dazu. In Kürze beginnen Verhandlungen zur Reform der Kommission, die darüber entscheiden werden, ob es zukünftig einen eigenständigen und gleichberechtigten Kommissar für Entwicklungspolitik geben wird. Erste interne Planungen deuten darauf hin, dass auch innerhalb der Kommission die Unterordnung der Entwicklungspolitik unter die Außen- und Sicherheitspolitik vorangetrieben wird, so dass es in Zukunft keinen eigenständigen Kommissar für Entwicklungspolitik mehr geben könnte. Ein „Superkommissar“ für Außenbeziehungen soll gleichzeitig Vizepräsident der EU-Kommission sein. Dieser Posten würde den Weg hin zu einem Europäischen Außenminister ebnen, so wie er im Entwurf des Verfassungsvertrags vorgesehen ist. Dieser „Superkommissar“ soll die Arbeit von sechs weiteren Kommissaren des auswärtigen Handelns koordinieren, darunter auch die des Kommissars für Entwicklung.

Um eine armutsorientierte EU-Entwicklungspolitik zu erhalten, fordert VENRO:

- einen eigenständigen und gleichberechtigten Kommissar für Entwicklung und Humanitäre Hilfe,
- die Vermischung der Politikfelder Entwicklungspolitik und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Sinne einer Verwischung des eigenständigen Profils der Entwicklungspolitik zu vermeiden. Beide Politikfelder verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass die Entscheidungsverfahren dieser Politikfelder voneinander abweichen (gemeinschaftlich versus zwischenstaatlich, qualifizierte Mehrheit versus einstimmige Beschlüsse).
- die Bestandsaufnahme und Erarbeitung eines Konzepts zur Umsetzung des entwicklungspolitischen Kohärenzprinzips durch die europäischen Institutionen, die die Zivilgesellschaft und auch Vertreter/innen aus den Entwicklungsländern einbeziehen.

2. Folgen der EU-Erweiterung auf die Entwicklungspolitik der EU

Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und mit Beginn der Kriege in (Ex-)Jugoslawien hat sich die EU stärker ihren strategischen Interessen in Osteuropa, auf dem Balkan und im südlichen Mittelmeerraum zugewandt. Dies hat dazu geführt, dass nach Aussage des britischen Entwicklungsministeriums DFID der Anteil der armen (LICs) und ärmsten (LDCs) Länder an der EU-EZ in den 90er Jahren drastisch von 70 % in 1990 auf 38 % im Jahr 2000 abgenommen hat.¹

Auch wenn in den letzten beiden Jahren eine positive Trendwende in Richtung armutsorientierte Entwicklungspolitik stattgefunden hat, indem eine Steigerung auf 52 % erreicht werden konnte, zeigt der Gesamthaushaltsplan der EU 2004 eine deutliche Aufstockung der Haushaltsansätze für die Zusammenarbeit mit den neuen Nachbarländern. Der Titel „Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Zentralasien“ wird um 7,9 % auf ca. 556 Mio. Euro erhöht. Die Zusammenar-

¹ Poverty Focus of European Commission Aid, DFID Department for International Development, November 2003

beit mit Drittländern im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten wird um 12,2 % auf 672 Mio. Euro erhöht.

Die Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ vom März 2003 zeigt, dass im Rahmen der Erweiterung die strategischen Sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen im Sinne eines Gürtels sicherer Nachbarstaaten im Osten und südlichen Mittelmeerraum zukünftig an Priorität gewinnen werden. Diese Tendenz verstärken die traditionellen geographischen Schwerpunkte der neuen EU-Mitglieder, die Inhalte ihrer Entwicklungspolitiken aber auch ihre sicherheitspolitischen Bedürfnisse. In den neuen EU-Mitgliedsstaaten, die mit ihrem EU-Beitritt von Empfänger- zu Geberländern werden, ist die Entwicklungspolitik mit sehr geringer personeller Ausstattung den Außenministerien zugeordnet.

Das vom Brüsseler NRO-Dachverband im Februar verabschiedete Papier „EU-Enlargement related challenges for development policies in the European Union“ (siehe Anlage) stellt fest, dass nur drei der zehn Beitrittsländer (Estland, Polen und Malta) Armutsbekämpfung als Ziel der ODA anführen.

Damit die Entwicklungspolitik im Zuge der Erweiterung nicht schlechter gestellt wird, fordert VENRO:

- Die Zusage von EU-Kommission und Rat im November 2000, dass die Beseitigung der Armut Ziel der Entwicklungspolitik ist, muss auch in der Entwicklungspolitik der neuen EU-Beitrittsländer berücksichtigt werden. Der positive Trend der letzten zwei Jahre in Richtung armutsorientierter Entwicklungspolitik muss fortgeführt werden.
- Der Aufbau eigener entwicklungspolitischer Strukturen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten auf staatlicher Seite und in der Zivilgesellschaft sowie der Dialog zwischen beiden, muss befördert werden.
- Die Erfahrungen der Beitrittsländer mit politischen Übergangsprozessen und ihre Schwerpunkte in ihren Nachbarländern sollen genutzt werden. Mittel- und langfristig müssen die neuen EU-Mitglieder jedoch dabei unterstützt werden, Partnerschaften mit den ärmsten Ländern des Südens aufzubauen.
- Hinsichtlich der „Nachbarschaftspolitik“ der EU ist es zu begrüßen, dass auch in den an die EU angrenzenden Ländern die Armut bekämpft wird und demokratische Strukturen aufgebaut und gesichert werden. Dies darf jedoch nicht zu Lasten der ärmsten Länder im Süden geschehen.

3. Die Beteiligung der entwicklungspolitischen NRO am Cotonou-Prozess

Das Abkommen von Cotonou, das bis 2020 die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten bestimmt, ist für die europäische Entwicklungspolitik von herausragender Bedeutung: Nach der EU-Erweiterung betrifft es 109 Länder, darunter 41 der 48 am wenigsten entwickelten Länder und verwaltet mittels des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) mehr als 10 % der weltweit zur Verfügung gestellten Entwicklungsgelder. Eine der wichtigsten Neuerungen ist die vertraglich zugesicherte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure.

VENRO hat im Juli 2003 mit dem Studentag „Reality or Wishful Thinking – Does the Cotonou Process Strengthen Civil Society“ eine Zwischenbilanz darüber gezogen, inwieweit die zivilgesellschaftlichen Akteure in den Cotonou Process einbezogen wurden. Unter den Teilnehmer/innen waren VENRO-Mitgliedsorganisationen, die Brüsseler Netzwerke Aprodev und Eurostep, die EU-Kommission, das BMZ, eine Vertreterin einer NRO aus Tansania sowie Mitarbeiter/innen von wissenschaftlichen Institutionen und der politischen Stiftungen. Hauptergebnis der

Veranstaltung war, dass die Zivilgesellschaft bisher völlig unzureichend beteiligt wurde. In vielen Fällen wurden die Zielgruppen erst konsultiert, nachdem der Meinungsbildungsprozess bereits abgeschlossen war. Die ausführliche Dokumentation der Ergebnisse des Studientages sind beigefügt.

Die Ergebnisse des Studientages sind relevant für den aktuellen Prozess der *Mid Term Reviews* (MTR) der Länderstrategiepapiere (*Country Strategy Papers – CSP*).

Eine Umfrage der Arbeitsgruppe zum Cotonou-Abkommen des Brüsseler Dachverbandes CONCORD hat ergeben, dass die meisten NRO im Süden über keinerlei Informationen zu den MTR verfügen. Ein weiteres Problem ist der Zeitpunkt für die MTR, denn erst 20 der möglichen 76 CSP wurden Mitte 2002 fertiggestellt und adaptiert. Zudem stehen erst seit April 2003 Mittel aus dem EEF für die Unterstützung der CSP zur Verfügung. Nicht alle Geldflüsse der EU in die AKP-Länder unterliegen Kriterien der Armutsbekämpfung und der nachhaltigen Entwicklung und fallen damit aus der kritischen Bewertung der MTR heraus. Schließlich ist nicht erkenntlich, ob und wie die Erkenntnisse des MTR zukünftige Politik und Programme beeinflussen.

VENRO erachtet darum folgende Maßnahmen als dringend erforderlich:

- eine verstärkte Informationspolitik der Delegationen und eine transparente Gestaltung des MTR,
- die Umsetzung einer qualifizierten Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure, wie vertraglich im Cotonou-Abkommen vorgesehen,
- eine individuelle Anpassung der MTR in Bezug auf den Zeitraum der Durchführung,
- die Unterstützung der Gesellschaften im Aufbau von Instrumenten zur Wahrnehmung ihrer Partizipation,
- die Berücksichtigung der Forderungen des EU-Parlaments, wie z. B. die Förderung auf den sozialen Bereich zu fokussieren,
- eine klare Bewertung der Programme orientiert an den Millenniumszielen,
- eine Überprüfung der Behandlung der Genderfrage in den MTR.

4. Die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushalt der EU

Am 8. Oktober 2003 hat die EU-Kommission ihre Mitteilung „Towards the full integration of cooperation with the ACP in the EU budget“ (COM 2003/590) veröffentlicht. Der Verband Entwicklungspolitik begrüßt grundsätzlich eine Integration des EEF in den EU-Haushalt, ist jedoch der Ansicht, dass bestimmte Aspekte und Folgen der Budgetsierung des EEF noch nicht ausreichend beleuchtet wurden.

VENRO stellt fest, dass bisher nicht geklärt wurde, ob eine Vermischung der Gelder für Entwicklungszusammenarbeit/Armutsbekämpfung mit den Mitteln für außen- und sicherheitspolitische Belange stattfindet. Auch die Verwendung nicht ausgeschütteter Ressourcen ist ungeklärt. Zudem kann die Überweisung der Gelder in „global funds“ dazu führen, dass diese für die EU als verbucht angesehen werden, obwohl sie in den jeweiligen Haushaltstiteln verbleiben.

VENRO fordert darum:

- die Beibehaltung der Trennung des EU-Budgets in entwicklungspolitische und außen- und sicherheitspolitische Titel,
- die Weiterverfolgung der Mittelvergabe bis zum Empfänger,
- die Einbeziehung und ggf. Entwicklung von AKP-Kontrollmechanismen,
- die Bindung der Gelder an entwicklungspolitische Vorgaben auch bei der Nichtverwendung im Budgetzeitraum.

Die Arbeitsgruppe zum Cotonou-Abkommen des Brüsseler Dachverbandes CONCORD hat eine detaillierte Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission erstellt. Diese ist als Anlage beigefügt.

5. Zum Begriff “Non-State-Actors”

Die VENRO-AG Europäische Entwicklungspolitik hat in ihrer Stellungnahme vom Februar 2003 zur Mitteilung der Kommission zu „Partizipation nichtstaatlicher Akteure an der EU-Entwicklungspolitik“ bereits deutlich gemacht, dass der Begriff Non-State-Actors (NSA) sehr problematisch ist, weil er undifferenziert ist und u.a. Unternehmerverbände, Beratungsorganisationen und andere Verbände einschließt. Gemeint sind dagegen gemeinnützige soziale Organisationen und zivilgesellschaftliche Initiativen, so wie sie auch die EU Kommission in ihrer Mitteilung über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft im Jahr 2000 definiert hat.

VENRO empfiehlt daher, zum ursprünglichen Begriff der zivilgesellschaftliche Organisationen wieder zurückzukehren.

6. Herausforderungen für die NRO-Kofinanzierung

Die Zusammenarbeit mit NRO macht seit vielen Jahren einen bedeutenden Teil der EU-Entwicklungszusammenarbeit aus. Von besonderer Wichtigkeit für europäische NRO sind dabei die thematischen Budgetlinien, allen voran die Haushaltlinie 21-02-03 (ex B7-6000), mit der zur Zeit 200 Mio. Euro für Entwicklungsprojekte im Süden sowie für Bildungs- und Bewusstseinsarbeit im Norden bereit gestellt werden. Der Bedeutung und Wertschätzung dieser Zusammenarbeit, wie sie auf politischer Ebene immer wieder artikuliert wird, stehen jedoch massive Probleme auf der operationellen Ebene gegenüber.

So wurden im Zuge der Verwaltungsreform Verfahren und Regelwerke (z.B. *Call for Proposals*, Standardvertrag für Auslandshilfen) geschaffen, die in vielen Bereichen eine effiziente und effektive Projektarbeit behindern. Es lassen sich viele Beispiele anführen, gemeinsam ist diesen Instrumentarien, dass sie im Falle der Projektbeantragung menschliche und finanzielle Ressourcen in einem Maße binden, das nicht mehr zu verantworten ist. Hinzu kommt, dass trotz steigender Popularität die Kofinanzierungslinie seit 1998 nicht mehr substantiell aufgestockt wurde, was zu einer Ablehnungsquote der aufwändigen Anträge von mittlerweile über 80% geführt hat. Insbesondere betroffen sind hiervon kleine ostdeutsche NRO. Im Falle der Projektdurchführung werden NRO und ihre Südpartner in ein administratives Korsett gezwungen, welches sie mehr Zeit mit der Einhaltung von Vertragsregeln verbringen lässt als mit dem Inhalt ihrer Programme. Ohne eine flexiblere Interpretation der neuen Haushaltsverordnung (1605/2002) für den EZ-Bereich läuft die Europäische Kommission Gefahr, diese Probleme weiter zu verschärfen bis hin zu eklatanten Widersprüchen zu entwicklungspolitischen Grundsätzen (Beispiel: Art. 168: Lieferbindung an Güter und Waren europäischen Ursprungs; siehe hierzu eine kurze Hintergrundinformation als Anlage.)

Auf der Generalversammlung des Brüsseler NRO-Dachverbandes am 19. Februar bestätigte Kommissar Nielson, Kleinkreditvorhaben zukünftig über die Europäische Investitionsbank durchführen zu lassen und die Beteiligung von NRO auf reine Ausbildungsmaßnahmen in diesem Bereich zu beschränken. Auch dies unterminiert die Rolle von NRO in Widerspruch zu bisherigen Kommunikationen und Empfehlungen. Der Brüsseler NRO-Dachverband ist in dieser Angelegenheit bereits aktiv geworden (siehe Anlage).

Schließlich gibt auch die Auslagerung der NRO-Kofinanzierung an die Delegationen Anlass zu Besorgnis: Schon jetzt zeigen Beispiele, dass sich das Problem der uneinheitlichen Interpretation der Verwaltungsvorschriften verschärfen wird. Überregionale Instrumente könnten aus rein administrativen Beweggründen fallengelassen werden. Sprachliche Einschränkungen würden u.a. deutsche NRO zunehmend benachteiligen. Der Standardvertrag für Auslandshilfen soll nur noch in französischer, englischer, spanischer und portugiesischer Sprache zur Verfügung gestellt werden. Aus anderen Budgetlinien sind Beispiele bekannt, in denen deutsche NRO aufgefordert wurden, selbst ihre amtlichen Dokumente (Satzung, Wirtschaftprüfungsberichte) übersetzen zu lassen.

Der Verband Entwicklungspolitik begrüßt es sehr, dass mit dem in 2003 durchgeführten „Brainstorming zur Zukunft der B7-6000“ mit seinem Höhepunkt in der Palermo-Konferenz ein Prozess angestoßen wurde, in dem Europäische Kommission, NRO und Mitgliedsstaaten in einem konstruktiven Dialog über die zu bewältigenden Probleme der Kofinanzierung zusammengefunden haben. Die Herausforderung liegt nun darin, den auf politisch-strategischer Ebene erzielten Konsens derart auf die operationelle Ebene herunterzubrechen, dass wieder eine effiziente und effektive NRO-Arbeit gewährleistet wird.

VENRO fordert daher:

- eine konsequente Weiterführung des Palermoprozesses,
- eine ausreichende Berücksichtigung kleinerer NRO, insbesondere aus Ostdeutschland, bei der Projektvergabe,
- eine Anpassung bzw. flexiblere Anwendung der Verwaltungsvorschriften, die dem Charakter einer basisnahen NRO-Projektarbeit Rechnung tragen und im Einklang stehen mit den Grundsätzen einer armutsorientierten Entwicklungspolitik (Beispiel Lieferbindungen),
- die Wahrung der Interessen und Rechte europäischer NRO und ihrer Südpartner auch bei der Dekonzentration sowie die Sicherstellung einer qualitativen Begleitung von NRO-Projekten durch die Delegationen,
- eine angemessene Berücksichtigung der durch NRO geleisteten Armutsbekämpfung in der Finanzperspektive 2007-2013.

**Verband Entwicklungspolitik
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
(VENRO)
Kaiserstr. 201
53113 Bonn**

Tel.: 0228/ 9 46 77 - 0

Fax: 0228/ 9 46 77 99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

VENRO ist ein freiwilliger Zusammenschluss von rund 100 deutschen Nichtregierungsorganisationen, die als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind.