

Zum europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik

Anforderungen aus Sicht der Zivilgesellschaft



Dr. Pedro Morazán



IMPRESSUM

Bonn, Oktober 2016

Herausgeber:

SÜDWIND e.V. – Institut für Ökonomie und Ökumene

Kaiserstr. 201 53113 Bonn

Tel.: +49 (0)228-763698-0 info@suedwind-institut.de www.suedwind-institut.de

Bankverbindung:

KD-Bank

IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77

BIC: GENODED1DKD

Autor:

Dr. Pedro Morazán

Redaktion und Korrektur:

Jannik Krone, Vera Schumacher

V.i.S.d.P.:

Martina Schaub

Titelfoto:

Projektion der Sustainable Development Goals anlässlich des 70. Geburtstags der Vereinten Nationen, Foto: United Nations/Cia Pak/Flickr.com

INHALT

	ABK	(ÜRZUNGEN	2
1	. N	eue Herausforderungen seit 2005	3
2	. N	eue Akteure in der Entwicklungspolitik: Süd-Süd Kooperation:	4
3	N	achhaltige Entwicklung als Herausforderung	6
	I.	Anspruch und Vision	6
	II.	Grundsätze	6
	III.	Umsetzung	7



ABKÜRZUNGEN

BNE Bruttonationaleinkommen

BREXIT Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union

BRICS Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika

DAC Development Assistance Committee / Entwicklungshilfeausschuss der

OECD

EPA Economic Partnership Agreement / Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

EZ Entwicklungszusammenarbeit

LDCs Least Developed Countries

LICs Low Income Countries /
MICs Middle Income Countries

ODA Official Development Assistance / offizielle Entwicklungshilfe

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation

für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

SDG Sustainable Development Goals / Ziele nachhaltiger Entwicklung

SSK Süd-Süd-Kooperation

WTO World Trade Organization / Welthandelsorganisation

INSTITUT FÜR ÖKONOMIE UND ÖKUMENE

1 Neue Herausforderungen seit 2005

Der Brexit (Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union) wirkt sich sowohl quantitativ als auch qualitativ negativ auf die Entwicklungspolitik der EU aus: Großbritannien ist ein globales Schwergewicht in der Entwicklungspolitik und hat einen positiven Einfluss auf die strategische Ausrichtung der europäischen Entwicklungspolitik. Der Spielraum für entwicklungspolitisch orientierte regierungsorganisationen innerhalb der EU wird dadurch kleiner und die Wirkung der **EU-Entwicklungspolitik** damit erheblich beeinträchtigt.

Die Verhandlungen über den Brexit werden sich nicht nur auf die Außen- und Entwicklungspolitik der EU auswirken sondern auch auf Aspekte der Handelspolitik. Dazu zählen beispielsweise die für Entwicklungsländer relevanten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs). Die EU wird wertvolle Zeit damit verbringen, den Brexit zu implementieren, anstatt dringende entwicklungspolitische Herausforderungen wirkungsvoll zu stemmen.

Empfehlung: Die EU sollte bei der Formulierung eines Konsenses den Konsultationsprozess partizipativ gestalten und den Brexit als Chance nutzen, eine mutige Vision für nachhaltige Entwicklung zu formulieren.

Die Finanzkrise und die darauf folgenden Sparmaßnahmen haben sich negativ auf das Gewicht und die Bedeutung der europäischen Entwicklungspolitik ausgewirkt. Alleine zwischen 2009 und 2010 ging laut OECD-Angaben der ODA-Beitrag (Official Development Assistance – offizielle Entwicklungshilfe) der EU-Institutionen um 5,7 % zurück. In vielen Mitgliedstaaten der EU ist der Rückgang stärker spürbar; in Spanien ist die ODA beispielsweise um 65 % zwischen 2010 und 2014 zurückgegangen.

Bei vielen Menschen ist die nicht unbegründete Sorge spürbar, die EU begünstige die Interessen der Banken und Großkonzerne massiv und ignoriere dabei weitgehend die Sorgen der Armen und Arbeitslosen. Diese Sorge ist auch in Bezug auf die europäische Entwicklungspolitik und ihre künftige Finanzierung präsent, wie der Streit um die Budgetlinien der EU-Rahmenfinanzierung 2014-2020 zeigt. In Ländern wie Spanien ist der Etat für Entwicklungszusammenarbeit (EZ) weitgehend zusammengebrochen, in anderen Ländern wie Finnland, Schweden oder den Niederlanden haben die Budgetkürzungen die bilaterale EZ empfindlich getroffen.

Empfehlung: Die EU und deren Mitgliedsstaaten sollten die im Rahmen der internationalen Vereinbarungen gemachten Zusagen für Entwicklungsfinanzierung (0,7 %-Ziel) und den auf der internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba eingegangenen Verpflichtungen ausdrücklich bekräftigen.

Die Flüchtlingskrise: Mehr als eine Millionen Menschen flüchteten im Jahr 2015 in die Mitgliedsstaaten der EU. Das ist nur ein Bruchteil von den mehr als 65 Millionen Menschen, die weltweit auf der Flucht sind. Seit 2014 sind mehr als 10.000 Menschen im Mittelmeer ertrunken. Im Vergleich zu anderen Ländern hätte die EU immer noch große Kapazitäten, Menschen aufzunehmen und Schutz und Asyl zu gewähren. Sowohl entwicklungs- als auch wirtschaftspolitisch bleiben die Antworten der EU in der Flüchtlingskrise hinter den Erwartungen zurück.

Daher liegt es nahe, instrumentelle Ansätze wie den EU-Notfall-Treuhandfonds und den Deal mit der Türkei zu hinterfragen. Mit dem Notfall-Treuhandfonds wird versucht, afrikanische Regierungen, deren zum Teil repressive Politik eine Fluchtursache ist, als Türsteher für die EU zu instrumentalisieren und zu finanzieren. Ähnlich verhält es sich im Fall Türkei, wo man sich zu Recht fragen kann, ob sich ein Deal mit einer Regierung rechtfertigen lässt, die grundlegende demokratische Prinzipien der eigenen Bevölkerung verletzt - ganz besonders, wenn es dabei um das Schicksal und die Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen geht.

Flüchtlinge und MigrantInnen brauchen den Schutz, den ihnen die Genfer Flüchtlingskonvention auf dem Papier gewährt.



Empfehlung: Ein Konsens soll die Werte und internationalen Verpflichtungen der EU in diesem Zusammenhang bekräftigen. Internationale UN-Abkommen und Resolutionen zu Flucht und Migration, insbesondere die Genfer Flüchtlingskonvention, sollen im Konsens anerkannt werden. Die Unabhängigkeit der Humanitären Hilfe der EU soll ebenfalls im Konsens bekräftigt werden.

Die Handelsbeziehungen der EU mit den Entwicklungsländern: Die EU hat in den letzten Jahren zu sehr auf Eigeninteressen in der Handelspolitik gesetzt und dadurch viel Glaubwürdigkeit eingebüßt. Das spiegelt sich auch darin wider, dass die als Entwicklungsagenda geplante Verhandlungsrunde (Doha-Runde) der Welthandelsorganisation (WTO) bis heute nicht zum Abschluss gebracht werden konnte. Das Scheitern ist wohl das jüngste Beispiel für die fehlende Bereitschaft der EU, über die strukturellen Probleme von schwachen Ländern zu diskutieren. Deswegen bleiben Entwicklungsländer misstrauisch, wenn die EU und die USA versuchen, nationale Umweltregeln mit Hilfe von Handelshemmnissen durchzusetzen.

Empfehlung: Die verbesserte Teilhabe von Entwicklungsländern in den globalen Wertschöpfungsketten kann einen großen Beitrag zur Entwicklung von Manufakturindustrien leisten. Das betrifft insbesondere auch den Bereich der erneuerbaren Energien. Hier könnte der Aufbau einer wichtigen Industrie mit armutsreduzierenden Wirkungen optimal verknüpft und der Energiezugang für die Armen verbessert werden. Ohne eine grundsätzliche Reform der bestehenden Handelspolitik auf WTO-Ebene ist die grundlegende grüne Transformation der Weltwirtschaft nur Wunschdenken. Bestehende Präferenzabkommen für schwächere Entwicklungsländer sollten mit der größtmöglichen entwicklungspolitischen Wirkung zwischen den USA und der EU vereinheitlicht werden. Das wäre ein guter Start. Dabei könnten nicht nur die EPAs, sondern auch die von den Vereinten Nationen vereinbarten Ziele Nachhaltiger Entwicklung (SDG) eine Grundlage bieten, Entwicklung mit einer grünen Transformation zu verbinden.

2 Neue Akteure in der Entwicklungspolitik: Süd-Süd Kooperation:

Mehr als 60 Jahre lang wurde die internationale Entwicklungspolitik nach den Vorstellungen der Industrieländer gestaltet. Sie haben bereits in den 1960er Jahren innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen Sonderausschuss für Entwicklungsfragen (DAC) gegründet. Allerdings hat sich die traditionelle entwicklungspolitische Landschaft mit der zunehmenden Rolle von aufstrebenden Gebern ("emerging donors") stark verändert. "Emerging Donors" bezeichnet eine Vielzahl an Ländern und Institutionen. Sie werden von einigen Experten in drei große Gruppen eingeteilt: 1. DAC-kompatible Geber wie die neuen EU-Mitgliedsstaaten aus Osteuropa, die nicht Mitglieder in der OECD sind, 2. Aufstrebende Volkswirtschaften, die zunehmend mit Entwicklungsländern in Süd-Süd-Kooperation (SSK) eintreten, wie Brasilien, China, Indien oder Russland, aber auch Länder wie Thailand oder Indonesien und 3. Arabische Geber. Die Interessenkonstel-

lation, die dahinter steckt, beeinflusst schon jetzt die Diskussionen über die "Agenda 2030" zur Umsetzung der SDG und deren Finanzierung genauso wie die Klimaverhandlungen. Bislang zeigen die aufstrebenden Geber ein sehr heterogenes Bild und es mangelt der Ländervereinigung und ihrer SSK noch an einem klaren Profil und einer einheitlichen Orientierung sowie an gemeinsamen Zielen in der EZ.

Empfehlung: Die EU und die Mitgliedstaaten sollten die unterschiedlichen Sichtweisen und Forderungen der aufstrebenden Geber an eine neue Agenda anerkennen und ihre Initiativen als neue Geberländer ernst nehmen. Noch ist die SSK keine gleichwertige Alternative zur traditionellen EZ, aber eine neue globale Partnerschaft, wie vom High Level Panel und der "Agenda 2030" vorgeschlagen wird, bietet das Potenzial, die Prinzipien der SSK mit den Erfahrungen der traditionellen EZ zu verbinden.



Klimapolitik: Am 12. Dezember 2015 wurde in Paris ein historisches Klimaabkommen beschlossen und damit eine neue gemeinsame Grundlage im Kampf gegen den Klimawandel erzielt. Es wurden zwar nationale Klimaschutzbeiträge vereinbart, aber keine verbindlichen Verpflichtungen. Alle sind sich vertraglich einig: Der Temperaturanstieg soll auf deutlich unter 2°C eingedämmt werden. Das ist der größte Erfolg von Paris. Im Artikel 4 des Abkommens ist die Erwartung verankert, dass die Industrieländer sich zu absoluten Emissionsminderungen verpflichten. Ab 2023 sollen die selbstgesteckten Ziele alle fünf Jahre überprüft und nachgeschärft werden. Gleichzeitig wurden nach dem Prinzip der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung alle Staaten in den Klimaschutz eingebunden und somit die traditionelle Teilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern aufgehoben. Industrieländer sollen aber die Entwicklungsländer bei der Umsetzung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen unterstützen.

Empfehlung: Der Konsens soll die Verpflichtung für Klimafinanzierung bekräftigen und dabei betonen, dass die im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen vereinbarten Mittel in Höhe von 100 Mrd. US-Dollar jährlich, die ab dem Jahr 2020 von den Industrienationen für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen im globalen Süden als Klimafinanzierung versprochen wurden, nur einen Teil der Kosten decken, die tatsächlich benötigt werden, um den Transformationsprozess weltweit voranzutreiben.

Die Agenda 2030: Die neue "2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung", die Ende September 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde, setzt den nationalen und internationalen Rahmen sowie die Prioritäten für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Die "Agenda 2030" soll in allen Ländern - ob reich oder arm - umgesetzt werden. Dabei werden die unterschiedlichen Voraussetzungen und Potenziale der Länder berücksichtigt. Dieser Ansatz folgt dem internationalen Prinzip der Lastenteilung nach der "gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung". In weiten Teilen des Globalen Südens werden die globalen Entwicklungsziele der "Agenda 2030" jedoch nicht ohne zusätzliches Wirtschaftswachstum zu erreichen

sein. Gerade diese Länder sind aber von den Folgen des Klimawandels besonders betroffen.

Empfehlung: Die EU verpflichtet sich, die "Agenda 2030" umzusetzen und Entwicklungsländer im Rahmen einer globalen Partnerschaft dabei zu unterstützen. Der Konsens soll die Erreichung der SDG, die in der "Agenda 2030" formuliert wurden, anerkennen und die Formulierung einer "EU-Nachhaltigkeitsstrategie" anstreben. Die Ziele und Visionen der "Agenda 2030" sollten die Grundlage für den EU-Konsens bilden.

Hemmnisse für die Entwicklungspolitik

Die EZ der EU war in der Vergangenheit stark von Fragmentierung (Einzelinitiativen und –interessen der Mitgliedsstaaten) geprägt. Diese Fragmentierung hat die Wirksamkeit der EU-EZ erheblich beeinträchtigt. Der Konsens sollte hier eine strategische Ausrichtung der zukünftigen EZ in Bezug auf die Wirksamkeit und der Harmonisierung klar und deutlich aussprechen.

Die Kohäsion (Zusammengehörigkeit) von EU-Institutionen und Mitgliedstaaten in der EZ ist immer noch schwach. Regelungen und Institutionen erscheinen relativ komplex. Damit wird die notwendige Führungsrolle der EU in der EZ beeinträchtigt.

Empfehlung: Der Konsens sollte eine bessere institutionelle Verzahnung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten anstreben. Eine Revision der "Agenda for Change" sollte angestrebt werden.

Potenziale und Fähigkeiten:

Das Abkommen von Paris für eine globale Klimapolitik ist auch ein Erfolg der EU-Politik. Die EU sollte sich durch den Brexit nicht verführen lassen, sich allein mit den eigenen Problemen zu beschäftigen. Mit der Formulierung einer globalen Strategie durch die Außenbeauftragten der EU besteht eine große Chance, die Rolle der EU in einer Globalen Partnerschaft für Entwicklung zu stärken. In der globalen Strategie sollte eigentlich viel stärker der Beitrag der EU zur Lösung vielfältiger Krisen festgeschrieben sein, von denen der globale Süden betroffen ist.



3 Nachhaltige Entwicklung als Herausforderung

I. Anspruch und Vision

Armutsbekämpfung bleibt die wichtigste gemeinsame Herausforderung. Die Vision des neuen EU-Konsens sollte die Überwindung von Armut in all ihren Dimensionen, die Bekämpfung von Ungleichheit in und zwischen den Ländern und den Schutz von natürlichen Ressourcen beinhalten. Jedes Land sollte in der Lage sein, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung zu gestalten. Konventionelles Wachstum als Maßstab von Wohlstand wird durch nachhaltige Entwicklung ersetzt. Die EU nimmt sich vor, eine regionale Nachhaltigkeitsstrategie zu entwerfen.

- Der Konsens sollte klar darlegen, dass es sich nicht alleine um eine moralische Verantwortung handelt, sondern um eine historische, soziale und politische.
- Neben Armutsbekämpfung ist die Überwindung von Ungleichheit hervorzuheben. Es geht hier sowohl um die Ungleichheit in den Ländern und Regionen als auch zwischen den Ländern.
- Anpassung und Schutz gegen den Klimawandel ist eine dritte Herausforderung.
- Alle Mitgliedsstaaten sollen verpflichtet werden, sich dem Konsens anzuschließen.
- Die EU zieht Konsequenzen aus den Veränderungen in der entwicklungspolitischen Landschaft und richtet ihre Kooperation entsprechend aus.

Gemeinsame Ziele

Nachhaltige Entwicklung als Ziel des Konsens beinhaltet die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, wobei die ökonomische mit einer Förderung von menschenwürdiger Arbeit, die soziale mit der Überwindung von Armut und Ungleichheit und die ökologische Dimension mit der grünen Transformation gekoppelt sind.

Das Kohärenzgebot soll dabei nicht eingeengt werden, wobei eine stärkere entwicklungspolitische Ausrichtung der EU-Handelspolitik dringender denn je ist. Die Konzentration der EU-EZ auf Länder mit niedrigem Einkommen (Low Income Countries - LIC) und die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries - LDC) sollte nicht auf Kosten der Armen in Ländern mit mittleren Einkommen (Middle Income Countries – MIC) vollzogen werden. Mitgliedstaaten sollten hier eigene nationale Interessen zugunsten der allgemeinen Entwicklungsinteressen zurückstellen und eine stärkere Koordination anstreben.

Die EU soll bei der Unterstützung von armen Menschen und von armen Ländern die optimale Balance finden. Den Schwerpunkt auf LIC zu legen bedeutet nicht, dass die MIC keine Aufmerksamkeit bekommen sollten.

Eine gemeinsame Definition von Armut sollte auch mit einer gemeinsamen Definition von Ungleichheit einhergehen: Der Konsens sollte die im Rahmen des DAC vereinbarte multidimensionale Definition von Armut beibehalten.

Gemeinsame Werte: Menschenrechte und Demokratie sollten als gemeinsame Werte der EU-EZ beibehalten werden.

Geschlechtergerechtigkeit: In der Formulierung gemeinsamer Werte sollte das Thema Geschlechtergerechtigkeit eine besondere Nennung erhalten.

II. Grundsätze

International verpflichtet sich die EU, die Grundsätze der Agenda 2030 zu übernehmen. Dazu gehören u. a. Völkerrechte, Menschenrechte und insbesondere das Recht auf Entwicklung. Die EU verpflichtet sich weiterhin, insbesondere die UN-Ziele der zahlreichen Konferenzen umzusetzen.

Die UN-Leitlinien für Wirtschafts- und Menschenrechte wurden 2011 von der internationalen Gemeinschaft verabschiedet. Die EU hat ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN Leitlinien für Wirtschafts- und Menschenrechte auszuarbeiten. Dieses sollte im Konsens formell und ambitionierter aufgenommen werden.

INSTITUT FÜR ÖKONOMIE UND ÖKUMENE

Die **grüne Transformation** und der Schutz der **globalen Gemeinschaftsgüter** haben einen universellen Charakter und bilden einen Grundsatz des EU-Konsens für Entwicklung.

III. Umsetzung

Wirksamkeit: Harmonisierung und Arbeitsteilung sollten neu definiert werden: Die EU-EZ sollte nicht in Konkurrenz mit der EZ der Mitgliedstaaten treten.

Kohärenz in der Handelspolitik: Die EU sollte im Konsens ihre Bemühungen bekräftigen, die Förderung eines Handelssystems im Rahmen der WTO zu unterstützen, von dem die teilnehmenden, kooperierenden Staaten gleichermaßen profitieren (SDG 17.10). Explizit wird hier die DohaEntwicklungsagenda als Schlüsselfaktor bei der Erreichung eines nicht diskriminierenden Handelssystems genannt.

Klimafinanzierung: Die im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen vereinbarten Mittel in Höhe von 100 Mrd. US-Dollar jährlich, die ab dem Jahr 2020 von den Industrienationen für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen im globalen Süden als Klimafinanzierung versprochen wurden, decken dabei nur einen Teil dessen, was tatsächlich benötigt wird, um den Transformationsprozess weltweit voranzutreiben.

Privatsektor: Der Konsens soll weiterhin ein strategischer Rahmen sein für die Rolle des Privatsektors im Hinblick auf die Schaffung von inklusiver und nachhaltiger Entwicklung. Dieser Rahmen sollte mindestens drei Ebenen umfassen, die sowohl für die EU-Institutionen als auch für Mitgliedstaaten gelten sollten:

- Zusammenarbeit mit Unternehmen, die dazu bereit sind, menschenwürdige Arbeit zu schaffen und die grüne Transformation in den Bereichen nachhaltige Energie, nachhaltige Landwirtschaft und Agrarindustrie, digitale und physische Infrastruktur sowie im ökologischen und sozialen Sektor herbeizuführen.
- Zusammenarbeit mit den öffentlichen Sektoren von Partnerländern, um eine nachhaltige Industrialisierungspolitik zu unterstützen.
- Die Mobilisierung privater Investitionen sollte nicht als Feigenblatt für gebundene

Hilfe oder den Rückzug staatlicher Mittel genutzt werden.

Die Neudefinition von ODA: Ein neuer Begriff sollte eingeführt werden, durch den die traditionelle Entwicklungshilfe (ODA) von der Klimafinanzierung und der Militärhilfe klar getrennt werden kann. Die Leitgedanken dabei müssen sein:

- Armutsbekämpfung und Anpassung an den Klimawandel sind an vielen Stellen auf das engste miteinander verbunden. Das darf aber nicht dazu führen, dass hierfür verwendete Mittel doppelt gezählt werden. Um den internationalen Verpflichtungen im Rahmen der EZ und der Klimaverhandlungen angemessen nachzukommen, sollten ODA und Klimafinanzierung auf der Buchungsebenen sauber getrennt werden.
- Entwicklungshilfe ist dafür gedacht, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen zu leisten und sollte insbesondere in die Länder fließen, die diese Hilfe am meisten brauchen.
- Die Geberländer müssen dafür sorgen, dass ihre Hilfe weder als Exportförderung für die eigene Industrie noch als geopolitisches Machtinstrument eingesetzt wird.
- Andere Politikfelder wie Sicherheit, Wirtschaft, Landwirtschaft, Investitionen, etc. müssen die Entwicklungspolitik ergänzen und dürfen ihr nicht widersprechen (Kohärenz).

Nach dem Prinzip der "gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung" müssten so auch andere Ziele in den Industrienationen stärker ins Zentrum der Debatte um ökologisches Wirtschaften rücken: Hierzu gehört zum Beispiel das SDG 12, das nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster zum Ziel setzt. Wesentliche Teile unseres gegenwärtigen Konsum- und Produktionsmodells basieren auf scheinbar unbegrenzten Verfügbarkeit kostengünstiger Rohstoffe und Flächen, billiger Arbeitskräfte auf den internationalen Märkten, auf unserer beherrschenden Marktposition und sozialen Ungleichheiten weltweit. Auch die klima- und umweltbezogenen SDG (13-15) dürfen nicht getrennt werden von der Frage, wie unser zukünftiges Wirtschaften gestaltet werden muss. Noch lie-



fert die "Agenda 2030" keine klaren Indikatoren und Maßstäbe für die Klärung dieser Fragen. Wenn die "Agenda 2030" als eine Art Katalysator für die Umsetzung einer so verstandenen Green Economy werden soll, müssen die Indikatoren und Vorgaben für die einzelnen Ziele in diese Richtung nachgebessert werden.

Bonn, den 10.10.2016