



Vom Krisenmanagement zu nachhaltiger Entwicklung: Die europäische Entwicklungspolitik im nächsten EU-Budget

Zusammenfassung

Die EU gehört zu den führenden weltweiten Akteuren in den Bereichen internationale Entwicklung, Handel, Frieden und Sicherheit. Deshalb ist ein wesentlicher Teil des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für das auswärtige Handeln der EU reserviert. Der entsprechende Teil des Budgets heißt Globales Europa bzw. Rubrik IV. Im Rahmen des derzeitigen Budgets für den Zeitraum 2014 bis 2020 stehen einschließlich des Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) über 90 Mrd. EUR für Maßnahmen außerhalb der EU zur Verfügung. Ein Großteil davon ist für die Entwicklungszusammenarbeit reserviert. In den letzten Jahren musste die EU auf neue Herausforderungen in ihrem Außenhandeln reagieren, die hauptsächlich durch spezifische Initiativen und neue Finanzierungsinstrumente angegangen wurden. Zu Beginn der Verhandlungen über den nächsten MFR erscheint die Rubrik IV im Vergleich zu anderen Rubriken daher komplex und fragmentiert.

Neben der Vielzahl an unterschiedlichen Instrumenten hat die EU auch damit zu kämpfen, dass ihr eine klare strategische Richtung fehlt. Die jüngsten EU-Strategien vermitteln den Eindruck, fast alles habe Priorität. Dies übersteigt sowohl die finanziellen als auch die Handlungskapazitäten der EU. Aufgrund dieser fehlenden Ausrichtung konnten die Regierungen der Mitgliedsländer ihre eigenen strategischen Interessen (größtenteils migrations- und sicherheitsbezogen) verfolgen. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation der EU muss für Rubrik IV eine klare Richtung vorgegeben werden, die hilft, Engpässe und Zielkonflikte zu beseitigen. Diese beziehen sich auf (i) den Gesamtumfang, (ii) thematische Prioritäten, (iii) die Empfänger von EU-Mitteln und (vi) den Aufbau von Rubrik IV.

Den Spielraum für Entwicklungspolitik werden die anderen, größeren Haushaltsrubriken wie die Agrar- oder Kohäsionspolitik bestimmen. Trotz Diskussionen über eine Erhöhung der Mitgliedsstaatenbeiträge wird durch den Brexit wohl ein geringeres Gesamtbudget zur Verfügung stehen. Neue politische Prioritäten (wie Migration und Sicherheit) werden den Etat für nachhaltige Entwicklung weiter einschränken. Deshalb müssen thematische und geografische Schwerpunkte gesetzt werden.

Bei den thematischen Entscheidungen muss ein kurzfristiger Beitrag zur Krisenbewältigung von einer klaren Strategie begleitet werden, wie man mit Blick auf die Agenda 2030 und die SDGs mit verschiedenen Partnern zusammenarbeiten will. Dieses Engagement sollte von den SDG-Strategien der Partner und dem von der EU erzielten Mehrwert geleitet werden.

Geografisch muss die EU ein Gleichgewicht zwischen der Zusammenarbeit mit Ländern mit mittlerem Einkommen (MICs) und der Ausrichtung auf die ärmsten Länder der Welt herstellen. Dies ist nur möglich, wenn die Gelder geografisch gesehen auf die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), die Nachbarländer und Subsahara-Afrika verteilt werden, während man in anderen Regionen im Rahmen thematischer Programme mit MICs zusammenarbeitet.

Rubrik IV muss zudem hinsichtlich verfügbarer Instrumente und Initiativen, aber auch bezüglich der Vorschriften über deren Einsatz deutlich rationalisiert werden. Eine wesentliche Voraussetzung in dieser Hinsicht – auch für den Vorschlag eines einheitlichen Instruments für Rubrik IV – wäre die Einbeziehung des EDF in den Haushalt.

Fehlende Ausrichtung – europäische Entwicklungspolitik heute

Die Vorbereitungen für die Verhandlungen zum nächsten MFR sind bereits im Gange. Dabei werden sowohl die verfügbaren Ressourcen als auch die politischen Schwerpunkte der EU-Entwicklungspolitik und den Außenbeziehungen bis 2030 festgelegt. Diese Prioritätensetzung muss zu einer Zeit geschehen, in der es dem EU Außenhandeln nicht an Strategien, sondern an einer klaren Richtung fehlt. Die Globale Strategie zur Außen- und Sicherheitspolitik der EU aus dem Jahr 2016 zielt auf kohärente und besser koordinierte auswärtige Politik ab. Der neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik von 2017 legt übergeordnete Ziele und Prinzipien für die Entwicklungspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten fest und fokussiert zu Recht auf die Umsetzung der Agenda 2030. Allerdings umfasst er lediglich eine lange Liste von Möglichkeiten, statt wirkliche Entscheidungen zu treffen.

Diese fehlende Priorisierung und die Tatsache, dass die EU-Entwicklungspolitik heute kaum mehr als die Summe ihrer Einzelteile darstellt, ist hauptsächlich auf eine immer vielfältigere Palette von Akteuren, Interessen und Prioritäten auf europäischer sowie auf Ebene der Mitgliedsstaaten zurückzuführen. Die Mitgliedsstaaten haben unterschiedliche thematische und geografische Schwerpunkte. Während einige die EU drängen, sie in Sektoren und Ländern zu unterstützen, in denen sie sich selbst engagieren, sähen es andere lieber, dass sich die EU mit Regionen und/oder Themen beschäftigt, denen sie sich nicht (oder nicht mehr) selbst widmen. Zudem versuchen die Innen- und Wirtschaftsministerien der Mitgliedsstaaten zunehmend, die EU dazu zu bringen, ihre nationalen und oft kurzfristig orientierten Interessen durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu unterstützen. Ebenso interessieren sich einige Generaldirektionen der Europäischen Kommission (insbesondere die GD Inneres) zunehmend für die Rubrik IV. Weitere Akteure wie das Europäische Parlament oder Nichtregierungsorganisationen neigen dazu, sich für eine EU-Entwicklungspolitik einzusetzen, die vor allem auf die direkte Armutsbekämpfung ausgerichtet ist. Diese Vielzahl von Interessen werden die nächste Rubrik IV in verschiedene Richtungen drängen.

Um einen Flickenteppich verschiedener Interessen und Instrumente zu verhindern und ein starkes und gut ausgestattetes EU-Entwicklungsbudget zu erstellen, müssen vier wichtige Engpässe und Zielkonflikte angegangen werden.

Gesamtumfang – weniger Geld für mehr Dinge?

Das erste Problem besteht darin, eine angemessene Finanzierung von Rubrik IV sicherzustellen, die traditionell einen relativ geringen Teil des MFR ausmacht (6,1 % des Gesamthaushalts ohne Berücksichtigung des EDF). Angesichts der großen Reichweite und der Ausrichtung auf Drittländer wird im Vergleich zu anderen Rubriken wie der Landwirtschafts- oder der Kohäsionspolitik seit jeher weniger Lobbying für Rubrik IV betrieben. Ferner hat der Druck auf die EU zugenommen, Hilfgelder vornehmlich für Sicherheits- und Migrationsbelange einzusetzen. Obwohl die EU bei der Festlegung des nächsten

MFR mehr Geld für Rubrik IV fordert, ist es sehr unwahrscheinlich, dass sich eine EU mit 27 Mitgliedsstaaten auf ein Budget einigen kann, das das derzeitige übersteigt. Es könnte gar zu einer Herabsetzung kommen, wenn die Mitgliedsstaaten sich gegen eine Erhöhung ihrer MFR-Beiträge zum Ausgleich der durch den Brexit entstehenden Lücken aussprechen.

Eine angemessene Finanzierung von Rubrik IV kann deshalb nur im Zusammenhang mit einer Ausgabensenkung in anderen Rubriken garantiert werden. In dieser Hinsicht kommt den Agrarausgaben der EU große Bedeutung zu. Wenn in diesem Bereich keine Ausgabenkürzung möglich ist, werden keine Ressourcen für andere Zwecke frei.

Die für Rubrik IV zur Verfügung stehenden Ressourcen sind zudem von der Lobbyarbeit für die Wichtigkeit des auswärtigen Engagements und der Entwicklungspolitik abhängig. Ein wichtiges Thema in diesem Bereich sollte sein, dass die Gelder für Migrations- und Sicherheitsthemen zusätzlich zu den Entwicklungsausgaben und nicht auf deren Kosten bereitgestellt werden müssen. Die Frage nach der angemessenen Höhe ist somit eng mit der Prioritätenfrage verknüpft.

Schwierige thematische Entscheidungen

Förderung einer nachhaltigen Sicherheits- und Migrationspolitik: Während Migration und Sicherheit in den nächsten MFR-Verhandlungen eine entscheidende Rolle spielen werden, lautet die wichtigste Frage, wie ein Gleichgewicht zwischen kurzfristigen Interessen und mittel- bis langfristigen Entwicklungszielen hergestellt werden kann.

Im Bereich Frieden und Sicherheit muss sich die EU den politischen und sogar moralischen Fragen stellen, ob und wie sie auf die zunehmenden und sich verändernden sicherheitspolitischen Herausforderungen reagieren soll. Soll die EU Entwicklungsgelder nutzen, um Sicherheitsakteure in einzelnen Ländern zu unterstützen? Welcher Art des zivilen und militärischen Engagements sollte die EU im Rahmen ihrer auswärtigen Beziehungen nachgehen?

Im Migrationsbereich sieht sich die EU mit der Herausforderung konfrontiert, ihre Migrationspolitik zu reformieren. Momentan konzentriert sich diese stark auf Grenzschutz und Grenzsicherung und auf die Zusammenarbeit mit den an den Migrationsrouten liegenden Ländern. Die im Rahmen des nächsten MFR verfügbaren Migrationsgelder sollten auf einem umfassenden Mobilitätsansatz basieren, der sowohl die Rolle der Migration bezüglich Resilienz und Entwicklung als auch Süd-Süd-Migrationsmuster stärker berücksichtigt.

Zudem hat das derzeitige Engagement der EU im Bereich Migration und Sicherheit zu Glaubwürdigkeitsproblemen geführt. Der zunehmende Einsatz von Hilfgeldern, um die EU-Migrationsziele zu erreichen, steht oft im Widerspruch zu den Verpflichtungen, welche die EU in Sachen Entwicklung und Menschenrechte eingegangen ist. Gleichzeitig verfolgen derzeitige Maßnahmen oft nicht die Wirksamkeitsgrundsätze wie *ownership* und *alignment*. Dies umfasst auch die Unterstützung von Regierungen durch Direktzahlungen, ohne auf Reformen bei der demokratischen Regierungsführung und sozialen Entwicklung zu bestehen. Würde die externe Migrationspolitik der

EU stärker auf Entwicklung und langfristige Ziele ausgerichtet, könnte diese besser mit der Agenda 2030 kombiniert werden.

Bestimmung des europäischen Mehrwerts auf Grundlage von Agenda 2030 und SDGs: Die Agenda 2030 und die SDGs bilden den Rahmen für die künftige EU-Entwicklungspolitik. Eine Herausforderung wird sein, nicht nur Entwicklungspolitik, sondern Rubrik IV allgemein an den SDGs auszurichten. Zudem muss die EU zur Erreichung der SDGs Prioritäten setzen. Die bilaterale Zusammenarbeit sollte von der Gap-Analyse und SDG-Strategie des jeweiligen Partners und dem europäischen Mehrwert geleitet sein. In ihren geografischen Programmen könnte die EU dann – zusammen mit den Partnerländern – drei vorrangige SDGs bestimmen. Damit würde sie ihrer seit Langem bestehenden Verpflichtung gerecht, sich auf maximal drei Sektoren zu konzentrieren. Die durchgängige Widerspiegelung des Nachhaltigkeitsprinzips in den geografischen Programmen von Rubrik IV könnte sicherstellen, dass die EU alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen berücksichtigt (siehe Hackenesch et al., 2018).

Zudem wird die thematische Mittelbereitstellung für die Umsetzung der Agenda 2030 von zunehmender Bedeutung sein. Die Zuweisung nach thematischen Gesichtspunkten erfolgt meist über Ländergrenzen hinweg, ist flexibler und kann Mittel für bestimmte Problembereiche bereitstellen. Durch die Einrichtung des thematischen Programms „Globale öffentliche Güter und Herausforderungen“ und die Priorisierung der Zusammenarbeit mit und durch die Zivilgesellschaft, hat sich die EU bereits in diese Richtung bewegt. Auswertungen zum Instrument für Entwicklungszusammenarbeit haben gezeigt, dass thematische Programme einen bestimmten europäischen Mehrwert bieten. Die Ausrichtung der geografischen Programme der EU auf einige SDGs sollte deshalb Hand in Hand mit einer Stärkung und soliden Finanzierung der thematischen Programme gehen (z. B. ein Drittel eines einheitlichen Instruments in Rubrik IV).

Wer sollte EU-Hilfen erhalten?

Ein weiterer Bereich, in dem die unterschiedlichen Interessen und Prioritäten der verschiedenen Institutionen der EU sowie der Mitgliedsstaaten deutlich werden, ist die Frage des geografischen Fokus. Bei den letzten MFR-Verhandlungen unterstützten einige Mitgliedsstaaten eine Herabsetzung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) für Länder mit mittlerem Einkommen, hauptsächlich aus Sorge um die geringen EU-Zahlungen an LDCs. Dennoch bleibt die Unterstützung für MICs hoch. Dies liegt zumindest teilweise daran, dass die EU ODA-Gelder ebenfalls für die Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik benutzt (die meisten nordafrikanischen Länder, die Türkei und die Ukraine sind MICs). Die zehn führenden ODA-Empfänger der EU im Jahr 2016, die zusammen ein Drittel der EU-Hilfsgelder erhalten, widerspiegeln diese Realität, da es sich ausschließlich um MICs handelt (mit Ausnahme von Afghanistan).

Die Nachbarländer werden für die EU von oberster Priorität bleiben. Zudem hat die externe Migrationspolitik der EU Ziele wie die Armutsbekämpfung verdrängt und dazu geführt, dass die EU ein klares Interesse daran hat, ODA ohne angemessene

Berücksichtigung des Armutsstatus oder der Einkommensklassifizierung bereitzustellen. Angesichts der begrenzten ODA-Ressourcen kann die EU die MICs allerdings nur auf Kosten ihrer internationalen Verpflichtung unterstützen, mindestens 0,15 bis 0,2 % des Bruttonationaleinkommens für LDCs aufzubringen.

Eine Lösung wäre, die Zusammenarbeit mit MICs stärker auf thematische Programme zu gründen und die geografische Unterstützung hauptsächlich auf die EU-Nachbarländer, Afrika und LDCs, auch in Asien, zu konzentrieren. Die auf Länderebene vorherrschende Kohärenz und Komplementarität zwischen geografischen und thematischen Komponenten ist zu optimieren und muss besser mit anderen auswärtigen Maßnahmen der EU abgestimmt werden.

Strukturelle Reform der Rubrik IV

Länder- und Themenschwerpunkte wirken sich auch direkt auf die künftige Struktur von Rubrik IV aus. Der Vorschlag, die zur Rubrik IV gehörenden Instrumente zu vereinheitlichen findet immer mehr Gehör. Eine Harmonisierung der Instrumente kann natürlich vorteilhaft sein und eine sichtbarere, besser koordinierte und flexiblere Rubrik IV hervorbringen. Bisher allerdings scheint noch keine Einigung darüber zu bestehen, wie dieses einheitliche Instrument aussehen könnte und was es umfassen sollte. Während entwicklungspolitische Akteure die Idee eines einheitlichen ODA-Instruments begrüßen, bevorzugt man in der Außenpolitik ein einziges Instrument im Rahmen der Rubrik IV, welches ODA- und Nicht-ODA-Instrumente vereint.

Neueste Vorschläge scheinen eine weitgehende Konsolidierung von Instrumenten der Rubrik IV zu propagieren, darunter auch ein Fenster für das Nachbarschaftsinstrument, die Aufnahme des EDF in den Haushalt (Kasten 1) sowie einen starken Fokus auf Migration. Aus entwicklungspolitischer Sicht birgt dieser Vorschlag einige Herausforderungen und Risiken.

Kasten 1: Der Europäische Entwicklungsfonds

Ein wichtiger Verhandlungspunkt ist die Integration des EDF in den EU-Haushalt. Der erste EDF wurde 1959 als zwischenstaatlicher Fonds zur Finanzierung von Maßnahmen in den Überseeländern und -gebieten der Mitgliedsstaaten lanciert. Nach deren Unabhängigkeit entwickelte sich der Fonds zu einem Umsetzungsinstrument für die Zusammenarbeit mit afrikanischen, Karibik- und Pazifikstaaten (ACP).

Die frühe Schaffung des EDF machte die EU-Entwicklungspolitik äußerst pfadabhängig, sodass bis heute eine separate Gesetzgebung und Finanzierung für die Zusammenarbeit mit ACP- und Nicht-ACP-Ländern besteht. Über die Jahre hat diese Unterscheidung aber an Bedeutung verloren. Grund dafür sind verschiedene Entwicklungen, darunter (1) die Verhandlung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit kleineren Gruppen von ACP-Staaten, (2) unterschiedliche Bemühungen, die EDF-Regeln und -Verfahren an die der im Haushaltsplan enthaltenen Instrumente anzugleichen, und (3) die paradoxe Situation, ein stark institutionalisiertes Rahmenwerk für eine nicht-strategische Partnerschaft zu haben.

Zum einen scheint es an der Zeit zu sein, den EDF in den Haushalt aufzunehmen. Der größte verbleibende Unterschied zwischen dem EDF und den Haushaltsinstrumenten ist, dass der EDF nicht dem Jährlichkeitsprinzip des MFR unterliegt. So können auch Finanzierungsentscheidungen getroffen werden, die über die Dauer des Haushaltsjahrs hinausgehen. Im letzten Budgetierungszeitraum war das einzige wirkliche Argument gegen die Eingliederung des EDF finanzieller/ formeller Natur: Der Grenzwert von 1 % des BIP würde bedeuten, dass sich durch die Integration des riesigen Fonds die EU-Hilfen insgesamt reduzieren könnten.

Einige Beteiligte haben die EDF-Debatte mit dem Brexit-Prozess verknüpft. Die EU würde den von Großbritannien bevorzugten Ansatz einer fallweisen statt langfristig vereinbarten Zusammenarbeit in der Entwicklungspolitik wahrscheinlich ablehnen, da sie eine Rosinenpickerei generell vermeiden möchte. Derzeit scheint eine Zusammenarbeit zwischen der EU und Großbritannien im Rahmen einer delegierten Finanzierung und gemeinsamer Programme politisch gesehen wahrscheinlicher als langfristige finanzielle Beiträge seitens der Briten, egal ob diese innerhalb oder außerhalb des Haushalts erfolgen.

Zudem könnte die Eingliederung des EDF in den EU-Etat im Zuge des nächsten MFR Möglichkeiten schaffen, um die Schlagkraft der Rubrik IV insgesamt zu erhöhen. So könnte der beim EDF gegebene Spielraum für alle Instrumente übernommen werden, was auch für die Anwendung der sogenannten n+3-Regel auf alle Budget-Instrumente gilt. Laut dieser Regel müssen Zuweisungen über drei Jahre verteilt und innerhalb dieses Zeitraums genutzt werden.

Ein weiterer wichtiger Punkt sind die Ausgaben für Migration. Bisher verteilen sich diese über verschiedene Instrumente, wobei der Großteil außerhalb des EU-Haushalts anfällt (z. B. EU-Treuhandfonds für Afrika und Investitionsplan für Europa). Die Kommission arbeitet gegenwärtig Vorschläge aus, die vorsehen, ein spezifisches Instrument für die Grenzsicherung und Grenzverwaltung (außerhalb von Rubrik IV) zu schaffen und der Migration im Rahmen des einheitlichen Instruments

für die Rubrik IV wesentliches Gewicht zu verleihen. Aus entwicklungspolitischer Sicht müssten einige Sicherheiten eingebaut werden, um langfristige und auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtete Ausgaben abzusichern.

Schutzvorkehrungen sind auch bezüglich der Migrationsbewältigung zu treffen, um sicherzustellen, dass kurzfristige Maßnahmen zur Beschränkung der Einwanderung die Ausnahme bleiben. Gemeinsam mit den Herkunfts- und Transitländern und unter Berücksichtigung der Menschenrechte und entwicklungspolitischer Grundsätze muss ein umfassender, langfristiger Ansatz verfolgt werden. Es muss auch gewährleistet sein, dass Entwicklungszusammenarbeit und Investitionen nicht nur für die Bewältigung der Migrationsströme, sondern hauptsächlich dafür eingesetzt werden, Beschäftigung, Landwirtschaft, Jugend, die Entwicklung ländlicher Gebiete und die Unterstützung des Sozialwesens zu fördern.

Vorschriften, gemäß welchen der Großteil der im Rahmen eines einheitlichen Instruments verfügbaren Gelder (z. B. 90 %) den ODA-Anforderungen entsprechen müssen, sind dabei nur ein erster Schritt. Genauso wichtig ist eine gemeinsame Umsetzungsverordnung, die eine umfassende Anpassung der Ausgaben an den SDGs, die Einhaltung der Grundwerte und die Wirksamkeitsgrundsätze fordert.

Schlussfolgerung

Die Sicherstellung einer starken und mit ausreichend Ressourcen ausgestatteten Rubrik IV im nächsten MFR hängt nicht zuletzt von der Rolle und Positionierung der Entwicklungspolitik im Vergleich zu anderen EU-Politiken ab. Die Zukunft liegt in der Förderung einer starken EU-Entwicklungspolitik, die unverrückbar an bestimmten Grundprinzipien festhält, statt sich anderen strategischen Interessen der EU unterordnen zu müssen. Dies bezieht sich auf den langfristigen und mehrdimensionalen Charakter der nachhaltigen Entwicklung und die Wahrung grundlegender Werte und Wirksamkeitsprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit und bedeutet die Abkehr vom derzeitigen Krisenmanagementsmodus der EU.

Literatur

Hackenesch, C., Bergmann, J., Keijzer, N., & Koch, S. (2018). *EU budget reform: Opportunities and challenges for global sustainable development* (Briefing Paper 4/2018). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Dieses Papier ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Europas Rolle in der Welt: Von Entwicklungszusammenarbeit zu Politik für globale Entwicklung?“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) entstanden, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wird.

Svea Koch

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Dr. Niels Keijzer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Dr. Christine Hackenesch

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Dr. Julian Bergmann

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Forschungsprogramm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/as6.2018