



ENTWICKLUNGSPOLITIK: EIN ALLGEMEINER ÜBERBLICK

Die Entwicklungspolitik nimmt in der Außenpolitik der Europäischen Union eine Schlüsselstellung ein. Ihre Ziele bestehen darin, die Armut zu beseitigen, ein nachhaltiges Wachstum zu fördern, die Menschenrechte und die Demokratie zu verteidigen, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und die Herausforderungen in den Bereichen Umwelt und Klima zu bewältigen. Die EU agiert auf internationaler Ebene und ist der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der EU und eine Ausrichtung an der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung sind der Schlüssel für eine effiziente Bereitstellung von Hilfe.

RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 21 Absatz 1 des [Vertrags über die Europäische Union](#) (EUV): allgemeines Mandat und Leitlinien im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit der EU;
- Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 208 bis 211 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (AEUV);
- Artikel 312 bis 316 AEUV: Haushaltsangelegenheiten;
- [Cotonou-Abkommen](#) (in Bezug auf die Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)) und verschiedene bilaterale Assoziierungsabkommen (gemäß Artikel 217 AEUV): spezifische Kooperationsvereinbarungen.

STRATEGISCHER RAHMEN

Die Europäische Union unterstützt Entwicklungsländer, indem sie nachhaltige Entwicklung fördert. Das langfristige Ziel besteht darin, die Armut zu beseitigen. Dieses Ziel steht seit der Einrichtung des [Europäischen Entwicklungsfonds](#) (EEF) im Rahmen des Vertrags von Rom im Jahr 1957 im Mittelpunkt der Außenpolitik der EU. Der EEF deckte ehemalige Kolonien in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) ab. Derzeit arbeitet die EU weltweit mit etwa 160 Staaten zusammen, wobei der Schwerpunkt auf den AKP-Staaten, den Ländern, die eine Mitgliedschaft in der EU anstreben, und den Partnerländern in der östlichen und südlichen Nachbarschaft und in Lateinamerika liegt.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind zusammen der [weltweite größte Geber von Hilfe](#) und stellten 2018 insgesamt 74,4 Mrd. EUR an öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) bereit. Bei der Entwicklungszusammenarbeit verfügt die EU über eine



geteilte Zuständigkeit: Sie kann eine gemeinsame Entwicklungspolitik betreiben, solange die Mitgliedstaaten dadurch nicht daran gehindert werden, ihre eigenen Kompetenzen in diesem Bereich auszuüben. Die Entwicklung ist dergestalt, dass die Entwicklungseinrichtungen der Mitgliedstaaten häufig Programme umsetzen, die von der EU finanziert werden.

Die EU nimmt im Zusammenhang mit der Politikkohärenz auf internationaler Ebene eine Führungsrolle ein und trachtet danach, die Entwicklungsziele in all ihren Strategien, die Entwicklungsländer betreffen, umfassend zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck verabschiedete sie 2005 die politische Verpflichtung zu „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ (PKE). 2009 wurde die Strategie in fünf Bereiche zusammengefasst: 1) Handel und Finanzen, 2) Bewältigung des Klimawandels, 3) Gewährleistung der globalen Ernährungssicherheit, 4) Nutzung der Migration für die Entwicklung und 5) engere Verknüpfung und stärkere Synergieeffekte zwischen Sicherheit und Entwicklung im Rahmen einer globalen Agenda für den Frieden. Die Fortschritte der EU im Bereich der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung werden in einem Zweijahresbericht der Kommission dargelegt. [Der jüngste Bericht](#) wurde im Januar 2019 veröffentlicht.

Entwicklungshilfe ist eine begrenzte Ressource. Daher legt die EU größten Wert auf die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und fördert enge Beziehungen mit den Partnerländern bei der Programmplanung und Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen. Zu diesem Zweck hat die EU 2007 einen „Verhaltenskodex für Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik“ und 2011 einen „Operativen Rahmen für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe“ verabschiedet. Diese Bemühungen entsprechen den internationalen Maßnahmen aufgrund der „Erklärung von Paris“ der OECD von 2005, in der die „Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht“ im Rahmen der Entwicklungshilfe gefördert werden. Der internationale Rahmen für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe wurde zweimal überarbeitet, und zwar im Rahmen des Aktionsplans von Accra (2008) und im Rahmen der Partnerschaft von Busan für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit (2011).

A. Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung

Die EU war aktiv an der Ausarbeitung der [Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung](#) beteiligt, mit der ein neuer globaler Rahmen für die Unterstützung bei der Beseitigung der Armut und der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung festgelegt wurde. Mit der Agenda, die im September 2015 in New York verabschiedet wurde, werden die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) abgelöst und ein neues Paket von 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung („Sustainable Development Goals“ – SDG) eingeführt, deren Schwerpunkt auf Zielvorstellungen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Governance liegt und die bis 2030 erreicht werden sollen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten legten zum hochrangigen politischen Forum der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung im September 2019 erstmals einen gemeinsamen Synthesebericht vor. Der Schwerpunkt des Berichts, der alle vier Jahre erscheinen wird, lag dabei auf den Maßnahmen der EU, mit denen die Agenda 2030 verwirklicht werden soll.



B. Der neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik und die „Agenda für den Wandel“ der EU

Nach der Verabschiedung der Agenda 2030 einigte sich die EU auf eine überarbeitete Fassung des [Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik](#) von 2005, der auf den MDG beruhte. Der neue Konsens umfasst die wichtigsten Grundsätze der Ziele für nachhaltige Entwicklung und eine Strategie für die Verwirklichung dieser Ziele, die in den kommenden 15 Jahren als Leitlinie für die Entwicklungspolitik der EU und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer außen- und innenpolitischen Maßnahmen dienen wird. Die Beseitigung der Armut ist nach wie vor das vorrangige Ziel der europäischen Entwicklungspolitik. Der neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik wurde am 7. Juni 2017 von dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, dem Ministerpräsidenten Maltas im Namen des Rates der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten der Kommission und der Vizepräsidentin der Kommission und Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterzeichnet.

Auf interner Ebene veröffentlichte die Kommission im November 2016 eine Mitteilung mit dem Titel „Nächste Schritte für eine nachhaltige Zukunft Europas“, in der die Ziele für nachhaltige Entwicklung in den politischen Handlungsrahmen und die aktuellen Prioritäten der EU integriert werden. Mit dem Blick über ihre Grenzen hinaus hat sich die EU im Einklang mit ihren in der (im Juli 2015 verabschiedeten) Aktionsagenda von Addis Abeba verankerten Verpflichtungen erneut dem Ziel verpflichtet, 0,7 % ihres BNE für Entwicklungshilfe auszugeben, was ein integraler Bestandteil der Agenda 2030 ist.

Außerdem richtet sich die Entwicklungspolitik der EU im gegenwärtigen Programmplanungszeitraum von 2014 bis 2020 nach der [„Agenda für den Wandel“](#) der EU. Das Ziel dieser Agenda, die im Mai 2012 vom Europäischen Rat angenommen wurde, besteht darin, die Entwicklungspolitik der EU noch wirkungsvoller zu gestalten. Darin werden die „Förderung der Menschenrechte, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der verantwortungsvollen Staatsführung“ und das „breitenwirksame und nachhaltige Wachstum“ als die zwei wichtigsten Säulen der Entwicklungspolitik definiert. Laut dem Dokument sollten die Mittel gezielt für die „bedürftigsten Länder“ eingesetzt werden, darunter fragile Staaten und die am wenigsten entwickelten Länder („least developed countries“ – LDC). Es wird ein neuer Grundsatz der „Differenzierung“ eingeführt, um den Umfang und die Instrumente der Hilfe an die speziellen Bedürfnisse und die im politischen Handeln erzielten Erfolge der einzelnen Länder anzupassen.

C. Rechts- und Finanzrahmen

Die EU-Finanzierungsinstrumente für auswärtiges Handeln (siehe Tabelle 1 unten) werden abhängig von den Ergebnissen der Verhandlungen über den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für den Zeitraum 2021 bis 2028 (siehe gesonderte Kurzdarstellung [1.4.3](#) zu diesem Thema) – die 2018 begonnen haben und bis Ende 2019 oder Anfang 2020 abgeschlossen sein sollten – noch einmal geändert. Im Juni 2018 legte die Kommission einen Vorschlag für ein Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit („Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument“ – NDICI) vor, mit dem die



meisten der bestehenden Instrumente zusammengefasst werden. Das Parlament hat seinen Standpunkt im März 2019 angenommen, der Rat wird vor Ablauf des Jahres 2019 folgen. Beide agieren dabei in ihrer Eigenschaft als Mitgesetzgeber in dieser Angelegenheit.

D. Wichtigste Finanzierungsinstrumente für auswärtiges Handeln

Tabelle 1: Überblick über die EU-Finanzierungsinstrumente für auswärtiges Handeln (MFR 2014-2020)

Instrument	Schwerpunkt	Form	Vorgesehene Mittel	
Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI)	Lateinamerika, Zentralasien, Südafrika sowie themenspezifische Unterstützung	Asien, Golfregion, allgemeine	Geografisch und themenspezifisch	19,7 Mrd. EUR
Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI)	16 Staaten der Europäischen Nachbarschaft, (regionale grenzübergreifende Zusammenarbeit)	Russland und	Geografisch	15,4 Mrd. EUR
Instrument für Heranführungshilfe (IPA)	Balkanstaaten und Türkei		Geografisch	11,7 Mrd. EUR
Partnerschaftsinstrument	Industrielländer		Geografisch	955 Mio. EUR
Instrument für Grönland	Grönland		Geografisch	184 Mio. EUR
Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	Förderung von Demokratie und Menschenrechten		Themenspezifisch	1,3 Mrd. EUR
Instrument für Stabilität und Frieden (ISP)	Politische Stabilität und Friedenskonsolidierung		Themenspezifisch	2,3 Mrd. EUR
Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC)	Nukleare Sicherheit		Themenspezifisch	225 Mio. EUR
Außerhalb des Haushaltsplans				
Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)	Europäischer Entwicklungsfonds (EEF) AKP und überseeische Länder und Gebiete (ÜLG)		Geografisch	29,1 Mrd. EUR

Zwei dieser Instrumente sind hinsichtlich ihres Umfangs und ihres Schwerpunkts für die Entwicklungszusammenarbeit von besonderer Bedeutung:



Das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit („Development Cooperation Instrument“ – DCI) ist eine der größten Quellen für die Finanzierung der Entwicklungshilfe im Haushaltsplan der EU und umfasst die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika, ausgewählten Ländern im Nahen Osten, Südafrika und Zentral-, Ost-, Süd- und Südostasien. Zum DCI gehören auch zwei themenspezifische Programme für alle Entwicklungsländer: das Programm für globale öffentliche Güter und Herausforderungen mit 5,1 Mrd. EUR und das Programm für Organisationen der Zivilgesellschaft und lokale Behörden mit 1,9 Mrd. EUR. Eine der wichtigsten Innovationen des DCI für den Zeitraum 2014 bis 2020 war die Einführung des Grundsatzes der „Differenzierung“. Insgesamt 16 Länder mit mittlerem Einkommen („middle-income countries“ – MIC) haben nicht länger Anspruch auf eine zuschussbasierte bilaterale Finanzierung der EU, auch wenn die regionale und themenspezifische Zusammenarbeit weiterhin für sie gelten kann. Aufgrund von Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Parlament gelten fünf MIC (Kuba, Kolumbien, Ecuador, Peru und Südafrika) als „Ausnahmefälle“; die Zusammenarbeit steht ihnen weiterhin offen. Auch Turkmenistan und der Irak, die zu Ländern mit mittlerem Einkommen der oberen Einkommenskategorie geworden sind, erhalten im Ausnahmefall auch künftig bilaterale Hilfe.

Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) ist das älteste und umfassendste entwicklungspolitische Instrument der EU. Der EEF ist nicht Teil des EU-Haushalts. Er fußt auf dem Cotonou-Abkommen und ist für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten sowie mit den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) der Union bestimmt. Die wichtigsten Bereiche sind die wirtschaftliche Entwicklung, die soziale und menschliche Entwicklung und die regionale Zusammenarbeit und Integration. Der elfte EEF verfügt über eine Finanzausstattung in Höhe von 29,1 Mrd. EUR, darunter 24,3 Mrd. EUR für die nationale und regionale Zusammenarbeit, 3,6 Mrd. EUR für die Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten und 1,1 Mrd. EUR für die AKP-Investitionsfazilität. Die Mittel werden im Rahmen eines Systems der „gleitenden Programmplanung“ zugeteilt, wobei die Partnerländer an der Festlegung der Prioritäten und Projekte für die Zusammenarbeit beteiligt sind. Das Cotonou-Abkommen läuft 2020 aus; die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten begannen Anfang Oktober 2018 und sollten abgeschlossen werden, bevor das Abkommen ausläuft.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

- Rechtlicher Rahmen: Das Europäische Parlament und der Rat erlassen laut Artikel 209 AEUV „gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die zur Durchführung der Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erforderlichen Maßnahmen“. Dadurch werden beide Organe auf eine Stufe gestellt, wodurch der Bereich Entwicklung zu einem der sehr wenigen Bereiche der Außenpolitik wird, in denen das Parlament über derartige Befugnisse verfügt. Die Verhandlungen über die Verordnung zu den Außenfinanzierungsinstrumenten der EU, insbesondere dem DCI, haben die Bedeutung der Arbeit des Parlaments als Mitgesetzgeber hervorgehoben und zur Einführung neuer Verfahren für die Verbesserung der Kontrolle durch das Parlament geführt. Im Jahr 2014 haben



die Kommission und der Entwicklungsausschuss des Parlaments zum ersten Mal einen strategischen Dialog geführt, durch den sich das Parlament am Beschlussfassungsprozess für die DCI-Programmplanungsdokumente beteiligen konnte.

- Kontrolle der Umsetzung der Politik durch das Parlament: Das Parlament ist befugt, die Kommission zu befragen und sogar gegen Durchführungsbeschlüsse Einspruch zu erheben, wenn es der Ansicht ist, dass Vorschläge anderen Anliegen dienen als der Entwicklung (z. B. Handel, Bekämpfung von Terrorismus usw.) oder dass die Kommission ihre Kompetenzen überschreitet. Darüber hinaus übt das Parlament seine Kontrollbefugnis aus, indem es sowohl in einem offiziellen als auch einem inoffiziellen Rahmen die politischen Maßnahmen regelmäßig mit der Kommission erörtert. Die [Halbzeitüberprüfung](#) der Instrumente für Zusammenarbeit und Entwicklung fand 2017 bis 2018 statt. Das Parlament beteiligte sich im Rahmen des strategischen Dialogs mit der Kommission an der Überprüfung. Die Kontrolle über den EEF wird über ein Verfahren der politischen Überprüfung der EEF-Programmplanungsdokumente durch den Entwicklungsausschuss des Parlaments und über die Paritätische Parlamentarische Versammlung AKP-EU ausgeübt.
- Haushaltsbehörde: Aufgrund des Vertrags von Lissabon sind das Parlament und der Rat gemeinsam die Haushaltsbehörde der Union. Was den siebenjährigen MFR betrifft, hat der Rat die Hauptentscheidungsbefugnis, benötigt jedoch die Zustimmung des Parlaments, um den Rahmen zu verabschieden (Artikel 312 AEUV). Im Fall des jährlichen Haushaltsplans ist gemäß Artikel 314 AEUV ein Verfahren mit einer Lesung im Parlament und einer Lesung im Rat vorgesehen. Nach Abschluss dieser Lesungen kann das Parlament den Haushaltsplan annehmen oder ablehnen. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit verfolgt der Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments die Haushaltsberatungen und formuliert konkrete Vorschläge zu den Haushaltslinien, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. Das Parlament verfügt jedoch nicht über formelle Haushaltsbefugnisse in Bezug auf den EEF, da der Gesamtbetrag und die Verteilung der Mittel auf zwischenstaatlicher Ebene durch den Rat und die Kommission ausgehandelt werden und das Parlament nur eine beratende Funktion einnimmt. Darüber hinaus ist das Parlament befugt, der Kommission sowohl mit Blick auf den Haushaltsplan der EU als auch auf den EEF Entlastung zu erteilen.

Gonzalo Urbina Treviño
11/2019

