

WORKING PAPER 10

DER EUROPÄISCHE KONSENS ZUR ENTWICKLUNGSPOLITIK

Die EU als Geberin in veränderten internationalen Beziehungen

Clemens Six

MÄRZ 2006

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	3
Abstract	5
1. Einleitung	6
2. Allgemeines	7
2.1. <i>Warum ein europäischer Konsens zu Entwicklungsfragen?</i>	7
2.2. <i>Wessen Konsens? Die Frage des ownership</i>	8
2.3. <i>Warum ein neues Statement? Geänderte Rahmenbedingungen und Prioritäten</i>	10
3. Der Inhalt	11
3.1. <i>Die Zielsetzungen der EU-EZA</i>	11
3.2. <i>Der entwicklungspolitische Mehrwert der EU</i>	12
4. Die EU als Geberin im internationalen Kontext	13
4.1. <i>Die Millenniumsentwicklungsziele</i>	13
4.2. <i>Fragen der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit</i>	14
4.3. <i>Die Finanzierung der EZA</i>	17
4.4. <i>Entwicklung und (Un-)Sicherheit</i>	19
4.5. <i>Entwicklung und Handel</i>	20
4.6. <i>Entwicklung und Umwelt</i>	22
4.7. <i>Afrika</i>	23
5. Veränderungen innerhalb der EU seit 2000 und ihre Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit	24
5.1. <i>Die Europäische Verfassung und andere strukturelle Veränderungen</i>	24
5.2. <i>Die Erweiterung der EU</i>	25
5.3. <i>Das Cotonou-Abkommen (2000) und seine Revision (2005)</i>	26
6. Schlussfolgerungen	27
Literatur	29

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE
Wissenschaftsbereich
A-1090 Wien, Berggasse 7
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200
Fax ++43 / 1 / 317 40 15
E-Mail: office@oefse.at
WEB: <http://www.oefse.at> und <http://www.eza.at>

Zusammenfassung

Mit der Unterzeichnung der gemeinsamen Erklärung zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union „Der Europäische Konsens“ durch Vertreter aller drei EU-Institutionen, d.h. der Europäischen Kommission, des Rates der EU und des Europaparlaments im Dezember 2005 wurde ein intensiver Diskussions- und Verhandlungsprozess abgeschlossen, der mit der Vorlage eines Erstentwurfes durch die Generaldirektion Entwicklung der Kommission im Juni begonnen hatte. Die Erklärung ist der erstmalige Versuch, eine umfassende Entwicklungspolitik mit ihren übergeordneten Zielsetzungen und Implementierungsmodalitäten politisch verbindlich festzuschreiben und damit nicht nur die EU-Institutionen, sondern auch die Mitgliedsstaaten als bilaterale Geber und Nichtregierungsorganisationen als Partner einer kohärenten Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zu koordinieren. Dieses Working Paper unternimmt eine Auswertung der Inhalte des Konsenses vor dem Hintergrund der internationalen und europäischen Entwicklungen seit dem Jahr 2000, als die Kommission und der Rat eine gemeinsame Stellungnahme zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft formulierten, und fragt nach seinen zukunftsweisenden Schwerpunkten bzw. entwicklungspolitischen Strategien.

Um die **Erwartungen** der Europäischen Kommission im Hinblick auf die möglichen Leistungen eines entwicklungspolitischen Konsenses zu erfüllen, die vor allem in der Stärkung der europäischen Stimme in der internationalen Arena der Entwicklungspolitik, im verbesserten ownership von Seiten der Partnerländer, besserer Differenzierung in den Kooperationen bei gleichzeitiger Konzentration auf einzelne Regionen und Länder und in der größeren Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen der EU bestanden, zielte der **Konsultationsprozess** im Vorfeld unter den unterschiedlichen Akteuren der europäischen EZA auf möglichst breite Beteiligung. Durch die Befragung von Universitäten und Nichtregierungsorganisationen in Nord und Süd, EU-Mitgliedsstaaten und Unternehmensverbände sollten die geänderten internationalen und europäischen Rahmenbedingungen entsprechend formuliert werden und in die Konzeption einer EU-EZA einfließen. Dieser Prozess lief mit einigen Defiziten ab, die Diskussion wurde jedoch durch zahlreiche Publikationen bereichert, deren Spuren sich im Konsens finden. Eine genauere **Analyse des Inhaltes** ergibt, dass das Papier wenig Neues oder gar Innovatives enthält. Es beschränkt sich im Wesentlichen auf die Reformulierung und Zusammenfassung bereits bekannter und häufig auch bereits beschlossener Positionen, sodass die eigentliche Qualität des Konsenses in den darin vorgenommenen Schwerpunktsetzungen bzw. in seinem politischen Charakter als Konsens besteht.

Neben der **allgemeinen Zielsetzung der EU-EZA**, die der Konsens in der „Beseitigung der Armut im Rahmen nachhaltiger Entwicklung“ sieht, „wozu auch die Verfolgung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) gehört“, und den Ausführungen zum **entwicklungspolitischen Mehrwert der EU-EZA** enthält die Erklärung folgende Positionen zu Themenbereichen, die seit 2000 die internationale Agenda bestimmt haben:

- Die **MDGs** fungieren als allgemeiner Referenzrahmen für die entwicklungspolitischen Details im Konsens. Abgesehen von der wiederholten Erwähnung der Ziele bleiben jedoch weiterführende Hinweise auf das konkrete Programm der Umsetzung über 2005 hinaus aus.
- Einen ersten großen Schwerpunkt setzt der Konsens mit dem Fragekomplex der **Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit**. Im Anschluss an die Erklärung von Rom (2003), dem Marakesch-Memorandum (2004) und der Pariser Erklärung (2005) wiederholt er die bereits bekannten Positionen, bleibt hingegen in seinen Angaben zu Kohärenzbestrebungen unkonkret.
- Die Bekenntnisse zur **Finanzierung der EZA**, die von der EU seit 2002 wiederholt gemacht wurden, werden im Konsens wiedergegeben, wobei ein Vergleich mit dem bislang

Erreichten und der „Finanziellen Vorschau 2007-2013“ zeigt, dass diese Bekenntnisse zur Bedeutung der EZA nicht mit den realpolitischen Prioritäten übereinstimmen.

- Der Bereich **Entwicklung und (Un-)Sicherheit** ist die zweite markante Schwerpunktsetzung des Konsenses im Vergleich zur Stellungnahme von 2000. Als „komplementäre Aspekte“ der Beziehungen zu Drittländern reflektiert der Konsens nicht nur über Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Bereichen, sondern kündigt auch Richtlinien für aktive Interventionen in Ländern des Südens an. Trotz zahlreicher Vorarbeiten zum Thema Terrorismus seitens der EU und OECD bleibt dieses Thema zur Gänze ausgespart.
- Im Zusammenhang von **Entwicklung und Handel** folgt der Konsens den bekannten Strategien der EU und setzt auf regionale wie weltwirtschaftliche Integration, Infrastrukturförderung, Exportorientierung etc. Die Doha-Runde der WTO und die UNCTAD-Konferenz 2004 bilden den größeren Rahmen, anhand dessen die bisherigen Defizite der Handelspolitik ersichtlich werden.
- **Entwicklung und Umwelt** bleibt trotz des ganzheitlichen Anspruches des Konsenses eine im Detail unausgearbeitete Wechselbeziehung. Im Vergleich zur Stellungnahme 2000 und im Anschluss an den Gipfel in Johannesburg betont der Konsens zwar die Wichtigkeit dieses Themas, geht aber zu wenig auf die konkrete Verwobenheit ökologischer und armutsorientierter Problemstellungen ein.
- Schließlich wurde **Afrika** seit 2000 immer stärker ins Zentrum der außenpolitischen Beziehungen zum Süden gerückt. Der Konsens nimmt explizit zu Afrika Stellung, unterlässt jedoch jeden Kommentar zu Asien, Lateinamerika oder anderen südlichen Regionen.

Auch innerhalb der EU vollzogen sich seit 2000 entscheidende Veränderungen, die auf unterschiedliche Art und Weise die EU-EZA mit beeinflussen. Im Detail sind dies:

- Die **Europäische Verfassung** bzw. ihr vorläufiges Scheitern, die Einrichtung von EuropeAid, und die fortgeschrittene Dezentralisierung der Abwicklung der EG-EZA sind strukturelle Veränderungen, die direkte Auswirkungen auf die Kooperationen mit dem Süden haben.
- Die **Erweiterung der EU** bewirkte, dass das Thema Kohärenz und Koordination durch die unterschiedlichen ODA-Traditionen in den Mitgliedsstaaten noch an Bedeutung gewinnt und der Konsens auch als europapolitisches Integrationsinstrument fungiert.
- Das **Cotonou-Abkommen** (2000) und seine **Revision** (2005) brachten eine Neugestaltung der Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten. Unter dem Titel „politischer Dialog“ weitete die Überarbeitung 2005 die Konditionalitäten in den Bereichen gute Regierungsführung, Menschenrechte, Demokratie etc. deutlich aus. Auch der Konsens enthält den „politischen Dialog“ als wesentliches Element der Beziehungen zum Süden und die Kommission beansprucht in diesem Bereich einen ihrer komparativen Vorteile gegenüber den Mitgliedsstaaten.

Der entwicklungspolitische Konsens der EU fasst vor allem bereits bekannte Positionen zusammen und enthält daher **wenig innovative Substanz** etwa in Form von Analysen der zukünftigen Herausforderungen einer EU-EZA oder neuer politischer Ansätze. Aussagekräftig sind jedoch die **Schwerpunktsetzungen** in den Bereichen Wirksamkeit der EZA, Sicherheit und Handel, die die Kooperationen mit dem Süden in den kommenden Jahren bestimmen werden. Daneben liegt die Leistung dieses Dokumentes in seinem Charakter als erster **übergreifender Konsens** der wichtigen EZA-Akteure innerhalb der EU. Es wird aber eines deutlich gesteigerten innovativen Potentials bedürfen, um die enormen Probleme globaler Ungleichverteilung im Sinne nachhaltiger globaler Entwicklung zu lösen.

Abstract

The Joint Statement on European Union Development Policy, „The European Consensus“, signed by all three main EU-institutions, i.e. the Commission, the Council of the EU and the Parliament, is the first attempt to formulate a common EU-development policy politically mandatory for the EU as well as for its Member States as bilateral donors. This working paper analyses its content on the background of the international and European developments in the field of development cooperation between 2000, when the Commission and the Council published their first statement on development policy, and 2005. The details of the consensus on issues such as the Millennium Development Goals, aid effectiveness, financing development, development and (in-)security, trade, sustainability and Africa indicate that the document contains merely repetitions of well know EU-positions without major political as well as strategic innovations. Thus, the main quality of the statement lies in its political character as an overlapping consensus. Internal European changes since 2000, including structural reforms, the failure of the constitution, enlargement or the review of the Cotonou-agreement are reflected as well in the consensus and help to explain its deficits and possible benefits.

1. Einleitung

Am 15. Dezember 2005 billigte das Europäische Parlament den bis dahin vorläufigen Entwurf eines „europäischen Konsenses zur Entwicklungspolitik“ (EP 2005) und schloss damit einen intensiven Diskussions- und Verhandlungsprozess ab, der mit der Vorlage eines Erstentwurfes durch den Kommissar für Entwicklungsfragen und humanitäre Hilfe, Louis Michel, ein halbes Jahr zuvor begonnen hatte. Im Zuge dieses Prozesses suchten die politischen Institutionen der Europäischen Union, d.h. die Kommission, der Rat der EU¹ und das Parlament, nach einem politisch tragfähigen und möglichst aussagekräftigen Konsens, der die Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit sowohl der Europäischen Gemeinschaft wie auch der Mitgliedsstaaten für die nächsten Jahre vorgeben sollte. Bis zur endgültigen Version wurden die Inhalte mehrmals überarbeitet, Schwerpunkte neu gesetzt, um entsprechend deutliche Formulierungen bzw. deren Abschwächung verhandelt, und auch Anregungen von Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich Entwicklungszusammenarbeit eingearbeitet. Im ersten Halbjahr 2005, also noch vor der Publikation des Erstentwurfes, initiierte die EU-Kommission einen umfangreichen Konsultationsprozess und holte Anregungen und Kritik von Nichtregierungsorganisationen, Universitäten, Experten, Partnerländern und dergleichen ein, deren Spuren sich in der Entwicklungsstrategie wieder finden (vgl. European Commission/DG Dev 2005). Zusätzlich verwiesen Kommentare und Diskussionspapiere von europäischen Denkfabriken und Nichtregierungsorganisationen bereits seit mehreren Jahren auf die Notwendigkeit einer Aktualisierung und Klarstellung der Positionen der EU im Bereich Entwicklungszusammenarbeit und forcierten die EU-interne Diskussion (vgl. Actionaid 2004, House of Lords 2004, Maxwell/Engel 2003, CIDSE/Caritas 2003).

Nach der gemeinsamen Stellungnahme des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft vom November 2000 (EU Council/EU Commission 2000) ist dieser neue Konsens bereits der zweite Versuch, die gemeinsamen Zielsetzungen, Prinzipien und konkreten Implementierungsmodalitäten der EU-EZA festzuschreiben, um einerseits die interne Koordination zu verbessern und andererseits die Effizienz nach außen zu erhöhen. Notwendig geworden war die Überarbeitung und Neuverhandlung dieser Stellungnahme durch die seit dem Jahr 2000 stark veränderten internationalen Rahmenbedingungen für die Entwicklungspolitik sowie die Veränderungen innerhalb der Europäischen Union, auf die die Gestaltung der Außenbeziehungen abgestimmt werden musste. Das Ergebnis ist ein Kompromisspapier zwischen den unterschiedlichen Interessenslagen innerhalb der EU unter Einbeziehung externer Anregungen.

Das vorliegende Working Paper versucht, die Inhalte des europäischen Konsenses zu entwicklungspolitischen Fragen vor dem Hintergrund der internationalen Veränderungen seit dem Jahr 2000 auszuwerten und eine Einschätzung über die Zukunftstauglichkeit dieses Dokumentes im Hinblick auf die wesentlichsten entwicklungspolitischen Herausforderungen der nächsten Jahre zu unternehmen. In einem ersten, allgemeinen Teil werden grundsätzliche Fragestellungen erörtert. Dazu zählen der konkrete Anlass für ein derartiges Papier, d.h. die Frage der politischen Motivation, sowie Fragen nach seiner Bedeutung, sein politisches Gewicht und seine Legitimation. Der zweite Teil analysiert den Inhalt selbst anhand ausgewählter Themenstellungen, die seit dem Jahr 2000 im Blickpunkt der internationalen Entwicklungspolitik standen und fragt, ob und inwiefern den internationalen Weichenstellungen zwischen 2000 und 2005 einerseits und den Erwartungshaltungen der unterschiedlichen Akteure an die EU-EZA andererseits entsprochen wurde. Die abschließenden Schlussfolgerungen

¹ Die Bezeichnungen Europäische Union (EU) und Europäische Gemeinschaft (EG) werden in diesem Papier spezifisch gebraucht, d.h. sie beziehen sich auf zwei unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Institutionen. Die EU ist das durch den Vertrag von Maastricht (1992) gegründete Dach ihrer drei Säulen, von denen die erste die EG bildet. Aus diesem Grund werden die Politikbereiche der Ersten Säule wie Handel, Landwirtschaft usw. im Folgenden als „vergemeinschaftet“ bezeichnet.

fassen die Ergebnisse zusammen und sprechen offene Fragen im Hinblick auf die Implementierung des Konsenses an.

2. Allgemeines

2.1. Warum ein europäischer Konsens zu Entwicklungsfragen?

Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD unternahm 2002 eine breit angelegte Auswertung der Leistungen der Europäischen Gemeinschaft (EG) auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit (Peer Review) und hielt im Zuge dessen unter anderem fest, dass die EG in diesem Feld der internationalen Beziehungen eine einzigartige Position einnimmt. Sie hätte dabei eine zweifache Rolle zu spielen, nämlich die eines bilateralen Gebers einerseits und eines koordinierenden Rahmens für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union andererseits (OECD-DAC 2002, I-21). Diese Dualität ist einerseits eine Stärke der EG als internationale Geberin, zugleich aber auch eine politische Herausforderung, die sie mit unterschiedlichen Strategien umzusetzen versucht. Diese Herausforderung besteht hauptsächlich darin, im Rahmen einer EU-EZA größtmögliche Kohärenz und Koordinierung zu erreichen, um diese beiden Dimensionen, der Rolle als Geber sowie als Koordinator anderer Geber, zu vereinbaren und entsprechend umzusetzen. Ein sowohl von den Mitgliedsstaaten wie auch den Institutionen der Union getragener Konsens ist als ein politisches Mittel gedacht, die geteilte Kompetenz im Bereich EZA entsprechend der rechtlichen Vorgaben des Vertrages von Maastricht wahrzunehmen und umzusetzen (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 2). Die vertraglich verankerten drei Ks der EG-EZA, die Koordinierung der EZA-Leistungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten sowie zwischen diesen und internationalen Organisationen bzw. Konferenzen (Art. 180), die Komplementarität der unterschiedlichen Politikbereiche der EU im Hinblick auf die EZA (Art. 177) und die Anforderung der Kohärenz als Berücksichtigung der Ziele der EG-EZA „bei den [von der Gemeinschaft] verfolgten Politiken“ (Art. 178) sind die Leitlinien dieser Bestrebungen, die auch für den Konsens bestimmend waren und deren bessere Umsetzung er ermöglichen sollte (vgl. Hoebink 2004).

Im Detail versprach sich die Europäische Kommission von einer durch den Konsens getragenen Entwicklungspolitik positive Veränderungen in folgenden sechs Bereichen, die über die drei Ks hinausgehen (vgl. Commission of the European Communities 2005, 7f):

- Eine stärkere Stimme der EU in der internationalen Arena der Entwicklungspolitik. Ein „Brüsseler Konsens“ sollte dazu beitragen, die häufig beklagte Diskrepanz zwischen dem finanziellen Umfang der EZA-Leistungen und dem tatsächlichen politischen Gewicht der EU in den internationalen Beziehungen v.a. mit dem Süden zu überwinden und eine Entsprechung zu erreichen. Der oft zitierte 55 % Anteil der EU an der weltweiten öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) und die zwei Drittel der nicht zurückzahlenden Zuschüsse (European Commission 2005, 3) stehen einem als nicht adäquat eingeschätzten politischen Gewicht gegenüber. Der Konsens sollte die Koordination unter den Mitgliedsstaaten fördern und damit auch die Effektivität und Wirkung der EU-EZA erhöhen.
- Verbessertes ownership von Seiten der Partnerländer durch mehr Flexibilität in der Anwendung der EU-Prioritäten und die Anerkennung der Bedeutung aller Stakeholder einschließlich der nichtstaatlichen Akteure (vgl. Der Europäische Konsens 2005, Punkt 14).
- Erhöhte Differenzierung im Rahmen festgelegter Grundprinzipien und Zielsetzungen, die es der EG erlauben, einerseits effizient und kohärent auf die Heterogenität der Partner und andererseits mit mehr Flexibilität auf aktuelle entwicklungspolitische Problemstellungen zu reagieren (vgl. Der Europäische Konsens 2005, Teil II, Punkt 2.1.).

- Mehr Aufmerksamkeit für die sozialen und ökologischen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung durch die Forcierung ehemaliger Querschnittsaufgaben als eigenständige Zielsetzungen der EZA. Sowohl das Verständnis von Armut als auch die Strategien ihrer Bekämpfung und letztendlichen Beseitigung sollten um diese Aspekte erweitert werden, um eine entsprechend umfassende Annäherung zu realisieren (vgl. Der Europäische Konsens 2005, Punkt 11+12).
- Erhaltung des Prinzips der Konzentration, d.h. die Auswahl einer limitierten Anzahl von Regionen für die Kooperation bereits während des Programmierungsprozesses (vgl. Der Europäische Konsens 2005, Teil II, Punkt 67). Dem widerspricht keinesfalls die Tatsache, dass der Konsens auf grundsätzlich alle Entwicklungsländer ausgerichtet ist und etwa die Untergruppe der AKP-Staaten nicht mehr erwähnt. Damit wird entsprechend der MDGs eine globale Perspektive angewandt, die aber in sich eine Fokussierung auf Schwerpunktländer und -regionen erlaubt, ohne die ehemaligen Kolonien gesondert zu behandeln.
- Und schließlich die größere Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen der EU, die direkt oder indirekt die Ergebnisse der EU-EZA beeinflussen. Damit ist nicht nur die Verhinderung negativer Effekte durch entsprechende Entscheidungen in den Nicht-EZA-Bereichen der EU-Politik gemeint, sondern auch die aktive Entwicklung von Synergien zugunsten der EZA-Zielsetzungen. Zusätzliche Adressaten dieser Forderung nach Kohärenz sind aber auch die klassischen Instanzen innerhalb der EU-Bürokratie, die direkt für die Gestaltung und Abwicklung der EZA zuständig sind, also vor allem die Generaldirektionen Entwicklung, Außenbeziehungen, Erweiterung und Handel. Ihre fragmentierten Kompetenzen verlangen weitere Anstrengungen zu besserer Abstimmung und Synergie.

Mit diesem Programm sollte die duale Funktion der Europäischen Gemeinschaft für die Zukunft gerüstet werden, die besonders nach der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vom März 2005 unter verstärktem internationalen Druck einer Effektivitätssteigerung steht und weiterhin stehen wird. Ein EU-Konsens zu entwicklungspolitischen Fragen, der obigen Intentionen dienen soll, kann nur unter der Voraussetzung möglichst breiter Unterstützung der unterschiedlichen Akteure in der europäischen EZA einerseits und der Partnerländer und -organisationen im Süden andererseits politisch relevant werden. Die Frage nach dem ownership des Konsenses ist daher entscheidend für die zu erwartenden mittelfristigen Ergebnisse.

2.2. Wessen Konsens? Die Frage des ownership

Im Februar 2005 finanzierte die britische Regierung eine umfassende Analyse der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft, die die Europäische Kommission selbst durchführte. Diese Einschätzung kam unter anderem zum Schluss, dass die Implementierung der gemeinsamen Stellungnahme von Rat und Kommission zu entwicklungspolitischen Sachfragen aus dem Jahr 2000, die seither die Zielsetzungen der EG-EZA vorgab und das Vorgängerpapier des jetzigen Konsens war, unter einem Mangel an ownership, also inhaltlicher und politischer Identifikation litt. Dieser Mangel betreffe nicht nur die nicht-staatlichen europäischen Akteure der EZA, sondern auch die Kommission selbst, insbesondere ihre Generaldirektion für Außenbeziehungen, und das Europaparlament. Durch nur oberflächliche oder überhaupt unterlassene Einbindung in den Formulierungsprozess der Stellungnahme von 2000 sei nicht nur die Sachkenntnis über die genauen Inhalte des Papiers mangelhaft, sondern auch der politische Wille zu entsprechend konsequenter Umsetzung (ECDPM/ICEI/ODI 2005, 9). Für eine Neuformulierung der Grundsätze der EU-EZA wurde daher vorgeschlagen, einen möglichst weitreichenden Konsultationsprozess mit ausreichendem zeitlichen Rahmen in die Wege zu leiten, der sowohl über die Schlüsselakteure

der EZA im engeren Sinn als auch über die Konzentration auf die AKP-Partnerländer hinausgehen sollte (ECDPM/ICEI/ODI 2005, 10).

Die Relevanz von ownership in Bezug auf den Konsens erhöht sich zudem, wenn man den rechtlichen Status dieses Papiers und damit den Grad seiner Verbindlichkeit berücksichtigt. Der Konsens ist ein politisches Statement und als solches rechtlich nicht bindend. Er hat damit nicht den normalen Weg der Rechtssetzung in der EU, im Falle der Entwicklungszusammenarbeit unter Mitentscheidung des Parlaments, durchlaufen, sondern ist als Absichtserklärung das Resultat politischer Konsultation. Seine Einhaltung kann daher nicht vor dem europäischen Gerichtshof eingeklagt werden, die Verbindlichkeit ist also eine ausschließlich politische, die auf die aktive Kooperation der beteiligten EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Partnerländer angewiesen ist. Eine besondere politische Funktion erfüllt der Konsens dabei als mögliches Instrument für NROs, die Regierungen und ihre politische Praxis sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene an den im Konsens gegebenen Versprechen zu messen und deren konsequente Einhaltung einzufordern.

Bereits vor dem Start der „öffentlichen Konsultation über die Zukunft der EU-Entwicklungspolitik“ der Generaldirektion Entwicklung der Kommission Ende Januar 2005, also noch vor der Veröffentlichung der Auswertung der EG-EZA, äußerten sich zahlreiche NROs über Detailfragen einer möglichen Überarbeitung der Stellungnahme aus dem Jahr 2000 (vgl. CIDSE/Caritas 2003, Actionaid International 2004, Maxwell/Engel 2003, Maxwell/Rogerson/Grimm/Leiteritz 2004, ECDPM 2005 etc.). Anlass dieser Beiträge war nicht immer ein möglicher, neuer Konsens zur Entwicklungspolitik, sondern vor allem die Debatte über die Verfassung der EU bzw. der Amtsantritt der neuen Kommission 2004. Der damit ausgelöste Diskussionsprozess war aber eine wesentliche Vorbereitung für die offizielle Konsultation, die Schlüsselthemen bereits vorweg nahm und die Kernanliegen dieser Akteure der EZA zum Ausdruck brachte. Im Detail waren dies Fragen etwa zur Einbindung der Millenniumsentwicklungsziele, zu Kohärenz und Effektivität der Kooperationen, die geänderten Rahmenbedingungen der EU-EZA seit 2000 und die Rolle der EU als internationaler Geber bis 2010 bzw. 2015, die möglichen Konsequenzen der institutionellen Veränderungen in der EU durch Verfassung und Erweiterung für die EZA, sowie das Verhältnis von Sicherheit und entwicklungspolitischen Zielsetzungen.

Von 18. Januar bis 19. März 2005 wurden NROs in Europa wie im Süden, Universitäten, Think Tanks und Unternehmensverbände in über 200 Ländern und Regionen kontaktiert, um ihre Meinungen und Anregungen zu einem neuen Grundsatzpapier über die europäische EZA mitzuteilen (European Commission/DG Development 2005). Die Befragung enthielt Details zu insgesamt vier Themenkomplexen, die „Warum“-Fragen nach den Zielsetzungen der EU-EZA bzw. dem Verhältnis zu anderen Politikbereichen, die „Wer“-Fragen zu den unterschiedlichen Akteuren und ihre Rollen, die „Was“-Fragen über neue Prioritäten und Implementierung, und schließlich die „Wie“-Fragen zu finanziellen Modalitäten und dem Management der Hilfe. Auffallend bei dieser Konsultation ist die hohe Diskrepanz zwischen den über 4.300 verschickten E-Mails und der relativ kleinen Zahl von nur 529 Beiträgen unter allen Adressaten (vgl. ebda, 6). Kritisiert wurde, dass die Frist zur Beantwortung der relativ komplexen Fragen zu kurz gewesen sei und damit eben jene Forderung nicht erfüllt wurde, die die Kommission selbst aufgestellt hatte. Neben dieser Befragung passierte der spätere Konsens alle EU-Institutionen, ausgehend vom Entwurf der Kommission bzw. der Generaldirektion Entwicklung über das Europaparlament bis zu den im Rat vertretenen Mitgliedsstaaten der EU, die eben nicht nur als Mitgliedsstaaten, sondern auch als bilaterale Geber zustimmten und sich politisch verpflichteten. Formal war damit jenes breite ownership erreicht, von dem man annehmen kann, dass es eine günstige Voraussetzung bzw. Notwendigkeit für eine entsprechende Umsetzung der Inhalte des Konsenses ist. Dieses verbreiterte ownership sollte aus dem bloßen Statement des Rates und der Kommission (EG) aus dem Jahr

2000 einen echten Konsens der EU unter Einschließung der Mitgliedsstaaten und Nicht-Regierungsakteure der EZA machen.

2.3. Warum ein neues Statement? Geänderte Rahmenbedingungen und Prioritäten

Bereits im Jahr 2000, also noch vor bzw. während der Verabschiedung des ersten Statements zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft wurden auf internationaler Ebene Grundsatzentscheidungen für die Bekämpfung von Armut getroffen, die die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft diesbezüglich über Jahre hinaus koordinieren sollten. Mit dem Beschluss der Millenniumsdeklaration, die unter anderem auch die Millenniumsentwicklungsziele enthält, durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2000 legten Geber- wie Empfängerstaaten ihren Fahrplan zu gerechter und nachhaltiger Entwicklung bis 2015 fest (vgl. UN-GA 2000, Punkt 6), der nicht mehr in das Statement der EG aufgenommen wurde. Politisch gesehen war damit das Statement bereits veraltet, als es im November beschlossen wurde.

Die EU-Kommission sah vor dem Hintergrund dieser Veränderungen vor allem drei Anlässe zu einer entsprechenden Überarbeitung der entwicklungspolitischen Leitlinien (vgl. Commission of the European Communities 2005):

- Seit 2000 hat sich der Globalisierungsprozess einerseits weiter beschleunigt und andererseits auch dimensional erweitert. Schon lange beschränkt sich diese Intensivierung der internationalen Interdependenzen nicht mehr auf die Bereiche des Handels und der Ökonomie, sondern umfasst mittlerweile Aspekte wie Umwelt, Gesundheit, Migration oder Sicherheit. Diese Tatsache verlangt nach einer effizienten und weitreichenden Abstimmung von Hilfe für Entwicklung mit Partnerschaftsabkommen in den übrigen Bereichen der Globalisierung: „Entwicklungspolitik hat das Potential, das bevorzugte Instrument zu werden, um Globalisierung zu gestalten“ (Ebda, 4). Auch die UN-Millenniumsdeklaration spricht vom entwicklungspolitischen Auftrag, dafür zu sorgen, dass Globalisierung niemanden aus ihren Möglichkeiten ausschließt bzw. die sich daraus ergebenden Chancen gerecht verteilt (UN-GA 2000, Punkt 5).
- Seit dem Statement von Rat und Kommission habe sich zudem ein robusterer internationaler Konsens über Entwicklungszusammenarbeit konsolidiert. Neben den Millenniumsentwicklungszielen verpflichtete sich die internationale Gemeinschaft in Monterrey, die Finanzmittel der EZA zu erhöhen, in Doha, die handelsbezogenen Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer und insbesondere der am wenigsten entwickelten Staaten zu berücksichtigen, und in Johannesburg, die Strategie der Nachhaltigkeit entsprechend konsequent und umfassend umzusetzen. Drittens schließlich entwickelte eine Reihe von Konferenzen und Erklärungen angefangen in Rom 2003 über Marakesch 2004 bis zur Deklaration von Paris 2005 den Themenkreis „Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ weiter bis hin zur Formulierung konkreter Fortschrittsindikatoren (vgl. OECD-DAC 2005, Teil III).
- Schließlich veränderten sich die Konstitutionen innerhalb der Europäischen Union und damit auch die politischen Voraussetzungen für eine gemeinsame EU-EZA. Neben der Erweiterung der Union um zehn neue Mitgliedsstaaten formulierte die EU eine eigene Sicherheitsstrategie und ihre Nachbarschaftspolitik. Im Vorfeld des neuen Konsenses wurden zusätzlich Fragen der möglichen Konsequenzen einer EU-Verfassung für die EZA diskutiert, die seit Oktober 2004 in Vertragsform vorlag (vgl. u.a. CIDSE/Caritas 2003). Vor allem die erwartete Stärkung des außenpolitischen Profils durch die Doppelfunktion eines EU-Außenministers und Vizepräsidenten der Kommission wurde als möglicher Kohärenzgewinn für die EZA interpretiert (vgl. ECDPM/ICEI/ODI 2005, 26). Da noch Unklarheit über die Zukunft des Verfassungsprojektes herrscht, bleibt die Diskussion über die möglichen Implikationen für die EZA aber aktuell.

3. Der Inhalt

Der „Europäische Konsens“ zur Entwicklungspolitik ist in drei Teilen aufgebaut, wovon der erste allgemeine Bemerkungen über die EU-EZA und die Intentionen dieses Papiers enthält, der zweite Teil die entwicklungspolitische Vision der EU erläutert und der dritte Teil die konkrete Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, also die Modalitäten der Implementierung auf Gemeinschaftsebene, die Rolle der Kommission dabei sowie „der in diesem Zusammenhang relevante Mehrwert“ (Der Europäische Konsens 2005, Teil II) einer vergemeinschafteten EZA ausführt. Im Folgenden werden die Einzelteile nicht getrennt voneinander diskutiert, da das Interesse dieses Papiers themenbezogen ist. Inwieweit der Konsens zukunftsorientierte, d.h. neue und innovative Elemente für die Herausforderungen der EU-EZA enthält, soll vor dem Hintergrund der internationalen und europäischen Weichenstellungen zwischen 2000 und 2005 ersichtlich werden. Dabei wird sichtbar, dass der Konsens keine besonderen entwicklungspolitischen Innovationen enthält, sodass sich die eigentliche Bedeutung dieses Statements zur EU-EZA in seinem politischen Charakter als Konsens erschöpft. Wie im ersten Teil ausgeführt wird, liefert der Konsens „anknüpfend an die Fortschritte der letzten Jahre zum ersten Mal eine gemeinsame Vision für das Handeln der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sowohl auf Ebene der Mitgliedsstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene.“ Diese Leistung soll keinesfalls in ihrer politischen Bedeutung unterschätzt, im Hinblick auf die innovative, inhaltlich zukunftsweisende Gestaltung der EU-EZA als Teil globaler Anstrengungen zur Armutsbekämpfung und Förderung nachhaltiger Entwicklung aber auch nicht überschätzt werden. Wie diese Einschätzung im Detail zustande kommt, wird anhand von Sachthemen der EZA illustriert.

3.1. Die Zielsetzungen der EU-EZA

Bereits an der Formulierung der allgemeinen Zielsetzungen der EU-EZA entzündete sich vor und insbesondere nach der Vorlage des Erstentwurfes durch Kommissar Louis Michel eine rege Debatte. Die Kommission schlug darin vor, Armutsverringerung – nicht deren Beseitigung – zwar als „festes Ziel der internationalen Agenda“ festzuschreiben, meint aber, dass die eigentliche Entwicklungsvision von Mitgliedsstaaten und Gemeinschaft im Ehrgeiz bestünde, „zu einer besseren Beherrschung der Globalisierung und zu einer besseren Verteilung der sich aus ihr ergebenden Chancen und Reichtümer“ beizutragen (Kommission der EG 2005, 6). Der Entwurf des Konsenses unterschied sich damit inhaltlich vom Statement 2000, wo unmissverständlich die Reduktion und schließlich Beseitigung der Armut als hauptsächliche Zielsetzung der EG angegeben wurde (European Council/European Commission 2000, Punkt 7). Auch die Endversion der europäischen Verfassung schließt sich dieser Zielsetzung an (EU 2005, Artikel III-316/1).

Der bereits erwähnte Konsultationsprozess vor dem Abfassen des Erstentwurfes hatte in dieser Hinsicht ergeben, dass sich zwar im Rahmen der Globalisierung so etwas wie eine Weltgesellschaft herausbilden müsse, deren Existenz sich auf Rechte und nicht nur auf Regeln gründe, Hauptziel im neuen Konsens müsse aber die Beseitigung der Armut bleiben (European Commission/ DG Development 2005, 13f). Auch die mangelnde Entschiedenheit der Formulierung „Armutverringerung“ ohne Verweis auf ihre Beseitigung wurde als Abschwächung interpretiert (Concord 2005), die angesichts der Defizite in der praktischen Armutsorientierung der EU-EZA unangebracht erschien (vgl. van Reisen/Wardenbach 2002). Der Rat nahm diese Kritikpunkte auf und änderte die Formulierung der gemeinsamen Ziele der EU-EZA entsprechend ab. Der Konsens hält also fest, dass „das vorrangige Ziel der EU-Entwicklungszusammenarbeit ... die Beseitigung der Armut im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung [ist], wozu auch die Verfolgung der Millenniums-Entwicklungsziele gehört“ (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 5). Was in der Endversion allerdings fehlt, ist der Verweis auf die Verteilungsproblematik im Rahmen der Globalisierungsprozesse, wie sie der Entwurf der Kommission, aufbauend auf der Millenniumsdeklaration der Vereinten Nationen vom September 2000, enthielt. Die UN-Generalversammlung hielt damals fest, dass ein Gutteil

des Übels der Globalisierung auch in Hinblick auf Armut in einer ungleichen Verteilung von Chancen und Vorteilen liege, die politisch entsprechend in Angriff genommen werden müssten (UN-GA 2000, Punkt 5). Der Konsens enthält jedoch keine weiteren Passagen zu diesem Thema.

Analog zum Statement aus dem Jahr 2000 versucht der Konsens, Armut in ihren Dimensionen näher zu bestimmen, um das Verständnis der EU dazu genauer zu definieren. Vor fünf Jahren meinten Rat und Kommission, Armut bestünde nicht einfach nur in einem „Defizit an Einkommen und finanziellen Ressourcen“, sondern schließe auch allgemeine Verwundbarkeit („vulnerability“) sowie mangelnden Zugang zu Nahrungsmittel, Erziehung und Gesundheit, natürliche Ressourcen und Trinkwasser, Land, Arbeit und Kreditnahme, Information und politische Involvierung, Dienstleistungen und Infrastruktur ein (Council/Commission 2000, Punkt 8). Der Konsens übernimmt im Wesentlichen dieses breit gefächerte Armutsverständnis und fokussiert dabei die „wirtschaftlichen, menschlichen, politischen und soziokulturellen Fähigkeiten sowie Selbstschutzzfähigkeiten“ der Menschen, die durch Armut wesentlich beeinträchtigt werden (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 11). Armutsbekämpfung als Befähigung zu individueller und kollektiver Freiheit ist auch jenes Verständnis von internationaler Kooperation, das Kofi Annan im MDG-Jahr 2005 besonders in den Vordergrund stellte (vgl. Annan 2005). Die EU fügt dieser Definition noch aktuelle Problemstellungen bei, die 2000 noch nicht explizit angesprochen wurden, wie die Bekämpfung von HIV/AIDS oder die Förderung der Selbstbestimmung der Frau neben der Gleichstellung der Geschlechter.

3.2. Der entwicklungspolitische Mehrwert der EU

Über die konkreten Zielsetzungen der EU-EZA hinausgehend wird seit dem Bestehen einer Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft unter verschiedenen Begrifflichkeiten und Schlagwörtern über den eigentlichen Mehrwert einer vergemeinschafteten EZA nachgedacht und versucht, den komparativen Vorteil als spezifischen Verdienst der EG in diesem Politikfeld herauszustellen. Seit dem gemeinsamen Statement von Rat und Kommission aus dem Jahr 2000 machte diese Debatte keine wesentlichen inhaltlichen Fortschritte (vgl. ECDPM/ICEI/ODI 2005, 8), sodass die Erwartungen in Bezug auf den Konsens relativ hoch waren. Die geänderten internationalen und europäischen Verhältnisse seit dem Statement und die auch von politischer Seite wiederholt festgestellte deutliche Beschleunigung der internationalen Integrationsprozesse machte eine Klärung dieser Frage umso dringlicher, als sich davon die grundsätzliche Sinnhaftigkeit einer auf europäischer Ebene koordinierten EZA ableitet. Blicke die Frage ungeklärt bzw. ungenügend beantwortet, bestünde zweifelsohne die Gefahr einer Renationalisierung.

Die Kommission – jene EU-Institution, die auf Gemeinschaftsebene für die Implementierung der EZA zuständig ist – sieht laut Konsens 2005 ihren Mehrwert in insgesamt sieben Bereichen, die sich auch aus den geänderten Strukturen der EU ergeben.

- Die weltweite Präsenz der Kommission als Entwicklungspartner übertrifft die diplomatischen Möglichkeiten selbst der größten EU-Mitgliedsstaaten (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 48). Mit ihren seit 2001 aufgebauten Delegationen verfügt die Kommission über eine institutionelle Infrastruktur, die für die Umsetzung einer koordinierten EZA von zentraler Bedeutung sein kann.
- Zweitens ist einzig die von der Kommission ausgeführte EG-EZA in der Position, für politische Kohärenz in Bezug auf die entwicklungspolitischen Zielsetzungen insbesondere in den vergemeinschafteten Politikbereichen wie Handel, Landwirtschaft, Fischerei oder Migration zu sorgen (49). Diese theoretische Kompetenz scheiterte bislang an einer entsprechenden Umsetzung, die Kommission erneuert aber zumindest den Anspruch darauf.

- Damit eng verbunden ist der Anspruch der Gemeinschaft, durch Koordination der Entwicklungspolitiken und Harmonisierung der Umsetzungsmodalitäten für eine gesteigerte Wirksamkeit in der europäischen EZA zu sorgen (51).
- Als ausführendes Organ nimmt die Kommission außerdem in Anspruch, optimale Praktiken bei der Gestaltung der Kooperationen ausfindig zu machen und diese entsprechend in einen europäischen Diskussionsprozess einzubringen, um auf diese Weise eine stetige Weiterentwicklung zu ermöglichen (50).
- Fünftens übernimmt die Kommission eine nicht weiter erklärte „ausführende Rolle in Bereichen, in denen Umfang und kritische Masse von besonderer Bedeutung sind“ (52).
- Die Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen soll unter aktiver Kooperation mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss forciert werden, um der Kommission zu ermöglichen, ihre Rolle als Gesprächs- und Verhandlungspartner besser wahrzunehmen (54).
- Schließlich reklamiert die Kommission einen inhaltlichen komparativen Vorteil durch Eigenexpertise etwa in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte (53). Nicht angeführt werden etwa Politikbereiche wie Transport, regionale Integration und dergleichen, also strategische Kernelemente der europäischen Einigung (vgl. House of Lords 2004, Punkt 78), für die man aus historischen Gründen annehmen könnte, dass die Kommission besondere Expertise beansprucht.

Im Zuge der intensiven Diskussion über einen europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik wurde wiederholt ein zusätzlicher politischer Aspekt des Mehrwerts einer EU-EZA genannt, der sich jedoch im Konsens nicht wieder findet. Als „relative und subjektive Charakteristika“ der EG wurde unter anderem eine politische Neutralität bezeichnet, die die Gemeinschaft von der (post-)kolonialen Zuordnung zahlreiche Mitgliedsstaaten und damit möglicher belastender wie positiver Nahverhältnisse zu ehemaligen Kolonien unterscheidet (ECDPM/ICEI/ODI 2005, 9). Dieser Sachverhalt würde es der EG eher ermöglichen, „sensible politische Themen“ sachlich zu behandeln (House of Lords 2004, Punkt 78). Da dies aber ein komparativer Vorteil ist, der stark von der Realpolitik der jeweiligen EU-Führung und insbesondere der Kommission abhängt, ist dieser Aspekt eher als informelle, trotzdem aber wesentliche politische Motivation zu verstehen.

4. Die EU als Geberin im internationalen Kontext

4.1. Die Millenniumsentwicklungsziele

Die von der UN-Generalversammlung beschlossenen, völkerrechtlich jedoch nicht bindenden Millenniumsentwicklungsziele fungieren seit dem Jahr 2000 als die wichtigsten inhaltlichen, politischen Leitlinien der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Die Frage in Bezug auf einen möglichen Konsens zur EU-EZA war nicht nur die bloße Erwähnung dieser Ziele als hauptsächlichen Referenzrahmen einer europäischen Entwicklungspolitik (vgl. ECDPM/ICEI/ODI 2005, 9), sondern auch die mögliche Einbeziehung konkreter Zielsetzungen und Indikatoren, aufbauend auf den in den Millenniumszielen genannten Teilbereiche der Kooperation zwischen Nord und Süd (vgl. Maxwell/Rogerson/Grimm/Leiteritz 2004, 11). Seit dem Beschluss der Ziele haben die EU-Mitgliedsstaaten und vor allem die Kommission zahlreiche Berichte vorgelegt, die den Stand der Umsetzung deklarieren und Defizite benennen. Die Kommission veröffentlichte schließlich im Frühjahr 2005 einen Synthesebericht, der den Status quo zusammenfasst und dabei zahlreiche Unzulänglichkeiten vor allem in der politischen Abstimmung bilateraler und gemeinschaftlicher EZA auf die MDGs ausweist. Auch qualitativ wurde Kritik geäußert, besser und daher effizienter für ihre Umsetzung zu sorgen (Commission of the European Communities 2005a, 81). Ein politisches Bekenntnis zur Abstimmung

aller EZA-Unternehmungen auf die MDGs und die entsprechende Umsetzung hatte sich bis 2005 aber auf breiter Basis durchgesetzt (vgl. Kommission der EG 2005a) und auch das Parlament resümierte, dass „die Armutsminderung durch Verwirklichung der Millenniums-entwicklungsziele und der Millenniumserklärung unzweideutig als das übergreifende Rahmenwerk für die EU-Entwicklungspolitik anerkannt werden und dies eindeutig in allen einschlägigen Politik- und Legislativvorschlägen zum Ausdruck kommen muss“ (Europäisches Parlament 2005, 6).

Das Konsenspapier zur EU-EZA baut auf diese politisch längst etablierte Selbstverpflichtung der EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten und EZA-NGOs auf und positioniert die MDGs zunächst als Teil des umfassenden Zieles der EU-EZA (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 5). Die MDGs werden aufgezählt (6) und in direktem Zusammenhang mit den drei Grundpfeilern nachhaltiger Entwicklung – Wirtschaft, Soziales und Umwelt – als Rückgrat der entwicklungspolitischen Aktivitäten ausgewiesen (12). Entsprechend den Forderungen der EU-Kommission nach effizienterer Umsetzung der Millenniumsziele tauchen diese erneut beim Thema Kohärenz auf, wo die MDGs als Maßstab der Ausrichtung nicht-entwicklungsbezogener Politikbereiche wirken sollen (35). Leistungsindikatoren kommen insofern zur Sprache, als diese verbessert werden sollen, um „die sektorbezogene und die allgemeine Haushaltsunterstützung [i.e. Budgethilfe, C.S.] stärker von den Fortschritten bei den Millenniums-Entwicklungszielen abhängig zu machen und sicherzustellen, dass die Bereiche Gesundheit und Bildung angemessene Finanzmittel erhalten“ (96). Abgesehen von diesem spezifischen Verweis, der die Leistungsbilanz der Empfängerländer anspricht, enthält sich der Konsens jeglicher konkreter Kommentare über die Umsetzung der MDGs auf Seiten der EU als Geber. Eine Ausnahme ist der Hinweis auf die Ausarbeitung eines Fahrplans für gemeinsame EU-Aktionen zur Bekämpfung der Auswirkungen von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria in Entwicklungsländern (94), der zur Erreichung von Ziel 6 beitragen soll.

Die Erwähnung der MDGs im EU-Papier bleibt also eher die politische Reaktion auf den mittlerweile internationalen und auch europäischen Konsens ohne weiterführende Hinweise auf das Programm ihrer Umsetzung über 2005 hinaus. Damit wurde in erster Linie einem politischen Erfordernis genüge getan, das vor allem in der Erwähnung dieser Ziele als Referenzrahmen der EU-EZA liegt.

4.2. Fragen der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Sowohl aus der fragmentierten Struktur der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der EU als auch aus der dualen Rolle der EG als bilateraler Geber einerseits und Koordinator der Mitgliedsstaaten andererseits ergibt sich eine besondere Relevanz des Themas Wirksamkeit der EZA, dem die EU und die Mitgliedsstaaten seit 2000 ein immer höheres Maß an Aufmerksamkeit zukommen lassen, da sich damit letztlich die Frage der Sinnhaftigkeit von EZA überhaupt entscheidet. Zweierlei ist in Bezug auf die Notwendigkeit globaler Partnerschaft (MDG 8) und deren entsprechende Umsetzung zu unterscheiden. Effektivität meint in diesem Zusammenhang das Verhältnis von Eigenmitteln der EZA zu den damit erzielten Erfolgen, etwa durch Konzentration auf einzelne Regionen und Länder. Effizienz hingegen bezeichnet die Vermeidung von Widersprüchen in den unterschiedlichen Politikbereichen bzw. die Erzeugung von Synergien im Sinne der EZA-Ziele, etwa durch Abstimmung der Geber untereinander (vgl. Lawo/Scheidhauer 2005, 1). Beides wird durch ein Bündel von international akkordierten Maßnahmen angestrebt, das die EU unterstützt und auch im Konsens entsprechend unterstrichen wird.

In allen drei im Maastricht-Vertrag vorgesehenen Bereichen zur Erreichung erhöhter Wirksamkeit in der EZA – Koordination, Komplementarität und Kohärenz – wurden im Vorfeld des Konsenses eklatante Versäumnisse vor allem durch mangelnden politischen Entscheidungswillen festgestellt, sowohl auf EU-Ebene als auch bei den Mitgliedsstaaten. Der Pro-

zess der Umsetzung von Koordination zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten und besserer Komplementarität sollte deutlich beschleunigt werden. Im Bereich Kohärenz, also die Abstimmung der nicht-EZA-orientierten Politikbereiche auf die Zielsetzungen der Entwicklungspolitik, müsste vor allem politischer Gestaltungswille aufgebracht werden, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft und Handel (vgl. House of Lords 2004, 18f).

Auf internationaler Ebene haben die Mitgliedsstaaten der EU und die EU selbst seit 2000 in zahlreichen Abkommen und Erklärungen zu diesem Thema Stellung bezogen und eine schrittweise Umsetzung eingeleitet. Ausgehend vom Millenniumsentwicklungsziel 8 zur globalen Partnerschaft für Entwicklung einigte sich die internationale Gebergemeinschaft in Monterrey 2002 neben der Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen auch darauf, die „systemischen Fragen“ der Entwicklungskooperation anzugehen bzw. zu verbessern. Damit waren vor allem Kohärenz und Konsistenz in der internationalen Wirtschaft gemeint, die Harmonisierung der operationalen Vorgänge in der internationalen EZA und mehr Flexibilität unter anderem durch flexible Formen der Zusammenarbeit wie der Budgethilfe (UN 2002, 12-15). Damit wurde auf internationaler Ebene lediglich bestätigt, was die EU zuvor bereits intern in Barcelona beschlossen hatte, nämlich noch vor 2004 konkrete Schritte zu unternehmen, um die Politik besser zu koordinieren und die Harmonisierung der Abwicklung der EZA voranzutreiben (Council of the EU 2002, Punkt 7b).

Den nächsten Schritt setzte das Development Assistance Committee (DAC) der OECD mit der Gründung der Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practises, die die Aufgabe hat, die internationalen Ansätze zu Geber-Koordination und Harmonisierung selbst zu koordinieren. Vor allem die EU unterhält zu dieser Working Party einen regen Austausch und ist einer ihrer wichtigsten Gesprächspartner. In der Erklärung von Rom vom Februar 2003 unterzeichneten auch die EU-Geberstaaten die Absicht, ihre EZA an den Prioritäten der Empfängerländer zu orientieren, institutionelle Anpassungen in den nationalen und internationalen EZA-Institutionen vorzunehmen, um die Harmonisierung zu verbessern, Standards für „good practices“ festzulegen und vor allem die Implementierung der EZA zu dezentralisieren, ein Vorhaben, das die EU besonders betrifft und mittlerweile bereits umgesetzt ist bzw. weiterhin umgesetzt wird (World Bank 2003, Punkt 5). Die Pariser Erklärung 2005 zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist der bislang letzte Schritt in diese Richtung, der auf dem im kleineren Kreis der Entwicklungsbanken und des DAC beschlossenen Marakesch-Memorandums (2004) aufbaut. Darin werden insgesamt fünf Prinzipien zur Effektivitätssteigerung angeführt, die bisherige Reformvorschläge bündeln und weiterentwickeln. Neben den bekannten Modalitäten der Eigenverantwortung, d.h. die Anerkennung der Führungsrolle der Partnerländer im Prozess der Kooperation, der Anpassung an die Systeme der Partner (alignment) und die Harmonisierung der Geberverfahren zielt die Erklärung insbesondere auf „ergebnisorientiertes Management“ und „beiderseitige Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht“, deren Umsetzung mit einem Komplex von insgesamt 12 Fortschrittsindikatoren beaufsichtigt werden soll (vgl. OECD 2005, Teil III). In diesen sehr konkreten Indikatoren besteht die eigentliche Neuerung dieser Erklärung, die gegenwärtig von den Geberstaaten und den UN-Organisationen unter koordinierender Aufsicht der Working Party on Aid Effectiveness sowie der UN Development Group implementiert wird.

Um diesen internationalen Bekenntnissen und internen Entscheidungen zur Wirksamkeit der EZA gerecht zu werden, richtete der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen im April 2004 eine Ad Hoc Working Party on Harmonisation mit dem Mandat ein, bis Dezember Empfehlungen über die Umsetzung der Barcelona-Verpflichtungen abzugeben, die dann in einen EU-Aktionsplan für Koordinierung und Harmonisierung eingehen sollten. Der Endbericht der Working Party enthält detaillierte Hinweise über Zeitpläne, die Entwicklung einer operativen Strategie zu Komplementarität innerhalb der EU sowie die Ausarbeitung eines gemeinsamen Rahmens für sämtliche Implementierungsprozeduren (Council of the EU 2004). Auch die Kommission wertete die bisherigen Erfolge in der Umsetzung von Barcelona aus, attestierte der EU gewisse Fortschritte, mahnte aber zu weiteren konkreten

Maßnahmen zur Umsetzung der „Komplementarität der Hilfsanstrengungen“ (Kommission der EG 2005b, 2). Der Rat empfahl seinerseits besseres Monitoring, verbesserte Zuteilung von Ressourcen entlang nachvollziehbarer Kriterien und höhere Vorhersehbarkeit der Hilfe (Council of the EU 2005, 4-8).

Der Konsens 2005 setzt die Prinzipien der Komplementarität zwischen der Politik der EG und den Mitgliedsstaaten sowie die Koordination und Harmonisierung der Hilfe unmittelbar an den Anfang des Dokuments und unterstreicht damit die Priorität dieser Themen entsprechend den Trends seit 2000 (vgl. Der Europäische Konsens 2005, Punkt 2f). Unter den „Gemeinsamen Grundsätzen“ finden sich die Konzepte „ownership“ und „partnership“ wieder (14f, auch 43), die zuletzt in der Pariser Deklaration bestätigt und konkretisiert wurden. Neben dem Verweis auf die Bedeutung von Indikatoren und regelmäßiger Evaluierung, ebenfalls gemäß der Pariser Erklärung, finden sich dazu inhaltlich keine Neuerungen (15). Ein eigener Abschnitt über „Effektivere Hilfe“ gibt die von der EU seit der Erklärung von Rom weiterentwickelten Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung der Hilfe wieder, nämlich das Ziel der Senkung der Transaktionskosten, die Vereinbarungen von Rom und Paris einschließlich der Zielfestlegungen bis 2010, Verpflichtungen seitens der Partnerländer wie transparentes Finanzmanagement, die Erstellung von nationalen Strategien zur Verringerung der Armut (25-27) oder die Notwendigkeit vorhersehbarer Finanzierung insbesondere im Bereich Schuldennachlass (28). Koordination und Komplementarität sollen in Ermangelung eines neuen Vertragswerks für die europäische Integration entsprechend der in Maastricht vereinbarten Grundsätze gefördert werden (30f, 51). Der Konsens lässt jedoch offen, inwiefern sich diese aktuellen Bemühungen von den bisherigen unterscheiden, außer dass die Maßnahmen länder- und regionenspezifisch „maßgenau“ umgesetzt werden sollen (57) und ein Modalitätenmix zur Anwendung kommen soll (59), um komplementär zu arbeiten. Auch die in zahlreichen Mitgliedsstaaten bereits bewährte Methode der Schwerpunktlegung, mit anderen Worten die Auswahl einer streng begrenzten Anzahl an Aktionsfeldern im Zuge der Programmierung der Gemeinschaftshilfe (67), im Rahmen eines „transparenten und ausführlichen Dialog mit den Partnerländern“ (68) soll die Komplementarität und damit die Wirksamkeit der Hilfe verbessern.

Für die Implementierung der Pariser Erklärung beansprucht der Konsens für die EU eine „führende Rolle“ (32) und unterstreicht ein weiteres Mal die ebenfalls bereits in Paris gemachten fünf zusätzlichen Selbstverpflichtungen der EU, die über den Inhalt der Deklaration hinausgehen, nämlich Hilfe für den Kapazitätsaufbau ausschließlich durch koordinierte Programme, die im Rahmen von Vereinbarungen zwischen mehreren Gebern abgewickelt werden sollen; die Zuteilung von 50 % der Hilfe von Regierung zu Regierung nach dem „Country-Systems-Ansatz“, d.h. die Nutzung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der Empfängerländer; die Vermeidung der Schaffung neuer Durchführungsstellen; eine Verdopplung der Budgethilfe sowie die Reduzierung nicht koordinierter Missionen um die Hälfte (vgl. die Veröffentlichung dieser Zusagen in Kommission der EG 2005b, 9).

Ein eigener inhaltlicher Schwerpunkt des Konsenses ist die Frage der Kohärenz, ein im Vorfeld besonders stark eingeforderter Programmpunkt einer EU-EZA mit der entsprechenden definitorischen Klarstellung, Kohärenz nicht „zwischen“ unterschiedlichen Politikbereichen anzusiedeln, sondern damit die Abstimmung nicht-entwicklungspolitischer Bereiche mit den Zielsetzungen von Entwicklung zu bezeichnen (vgl. Concord 2005, 3). Nach dem Verständnis der EU-Kommission ist unter Politikkohärenz zweierlei zu verstehen: „Politik außerhalb der Entwicklungspolitik sollte die Ziele der Entwicklungspolitik berücksichtigen und die Entwicklungszusammenarbeit sollte im Rahmen des Möglichen auch zur Verwirklichung der Ziele anderer EU-Politiken beitragen“ (Kommission der EG 2005c, 4). Die darin angesprochene Wechselseitigkeit, die seitens der Nicht-EZA-Bereiche absolut, für die Entwicklungspolitik jedoch nur mit Einschränkung gilt, wurde von der Kommission ausführlich und detailliert für die Bereiche Handel, Umwelt, Sicherheit, Landwirtschaft, Fischerei, Soziales in Bezug auf Globalisierung, Migration, Forschung und Innovation, Informationspolitik, Verkehr

und Energie ausgearbeitet und konkretisiert und vom Rat durch den Bereich Arbeit erweitert (Council of the EU 2005a, 6).

Der Konsens enthält neben allgemeinen Bekenntnissen zur Wichtigkeit von Kohärenz für die Wirksamkeit der EZA (vgl. Der Europäische Konsens 2005, Punkt 9, 44, 49) genauere Angaben zum Bereich Handel in Form eines Bekenntnisses zur Agenda der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO), zur Marktöffnungsstrategie im Sinne von Entwicklung durch Handel, quoten- und zollfreien Zugang zum EU-Markt für am wenigsten entwickelte Länder und eine schrittweise Reduktion der handelsverzerrenden Subventionen im Agrarbereich (36), also allesamt bekannte Positionen der EU, die bereits umgesetzt sind bzw. umgesetzt werden. Sicherheit und Entwicklung werden als „einander ergänzende Aspekte der Beziehungen der EU zu Drittländern“ bezeichnet, die man vor allem durch Kontrolle der Waffenexporte und der Förderung regionaler und sub-regionaler Organisationen stärken möchte (37). Für alle anderen Aspekte der Kohärenzbestrebungen bleiben die Angaben im Konsens sehr unkonkret. Zukunftsweisend in dieser Hinsicht ist lediglich die Ankündigung der Vorbereitung eines „fortlaufenden Arbeitsprogramms“ zur Umsetzung der vom Rat bestätigten Kohärenzbereiche durch die Kommission und die Mitgliedsstaaten (109). Die Generaldirektion Entwicklung hat dazu bereits ein Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2006 bis 2007 vorgelegt, das die genauen Rollen für die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten definiert und ein informelles Netzwerk ankündigt, durch das der Informations- und Gedankenaustausch zwischen den Beteiligten forciert werden soll (Commission Staff Working Paper 2006).

Wie bereits im Erstentwurf der Kommission (vgl. Kommission der EG 2005, 20, 27) wird die Budgethilfe auch im Konsens als wesentliches Instrumentarium der Zukunft angesehen, um Harmonisierung und Anpassung an die Systeme der Partnerländer entsprechend dem Marakesch-Memorandum und der Pariser Erklärung zu erreichen. Die EU wird sich dabei nicht auf eine Form der Budgethilfe festlegen, sondern sowohl spezifische Sektoren wie auch das allgemeine öffentliche Ausgabenprogramm unterstützen (Der Europäische Konsens 2005, 113-115).

4.3. Die Finanzierung der EZA

Im Jahr 1970 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution zur Finanzierung von Entwicklung, die die Anhebung der nationalen Aufwendungen der „entwickelten Staaten“ für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODI) auf ein Minimum von 0,7 % des Bruttonationalprodukts (BNP) festlegt (UN-GA 1970, Punkt 43). Nachdem die internationale politische Realität drei Jahrzehnte danach dieser Vorgabe nach wie vor nicht entsprach, wurde sie im Zuge der Millenniumsentwicklungsziele 2000 wieder aufgegriffen und erneut zu einer Hauptforderung als zentrale Voraussetzung für das Erreichen der Ziele 2015 gemacht.

In Vorbereitung auf die Konferenz in Monterrey über die Entwicklungsfinanzierung 2002 bezog die EU im Ratstreffen von Barcelona Stellung zu den international vereinbarten finanziellen Anforderungen an die Geberstaaten und legte konkrete Zielsetzungen analog zu den MDGs fest. Von jenen Mitgliedsstaaten, die das Minimum von 0,7 % 2002 bereits erreicht hatten, wurde verlangt, das Niveau zu halten bzw. noch weiter anzuheben, um gemeinsam mit den noch darunter liegenden Mitgliedern der EU 2006 ein Durchschnittsniveau von 0,39 % zu erreichen und damit jedes Land einen Mindestbeitrag von 0,33 % leistet (Schlussfolgerungen des Vorsitzes 2002, Punkt 13). Der Europäische Rat nahm damit vorweg, was der Monterrey-Konsens einige Tage später bekräftigte, nämlich die Umsetzung der 0,7 % öffentliche Entwicklungszusammenarbeit bis 2015. Der Monterrey-Konsens schlägt aber darüber hinaus noch eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen zur zusätzlichen Finanzierung von Entwicklung vor, unter anderem die Mobilisierung internationaler Ressourcen wie Direktinvestitionen, internationaler Handel als Motor wirtschaftlicher Entwicklung und die Schuldenstreichung. Im Juni letzten Jahres folgte ein Dialog auf hoher politischer Ebene im

Rahmen der Generalversammlung der UNO über Finanzierungsmöglichkeiten der EZA, die vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Entwicklungserfahrungen im Süden seit 2002 die Notwendigkeit von strukturellen Begleitmaßnahmen wie die Reform der Finanzarchitektur in den betreffenden Ländern, Infrastruktur zur erhöhten Attraktivität für Investitionen, Marktzugang im Norden wie im Süden, um das Potential des internationalen Handels besser nutzen zu können, sowie Maßnahmen zu erhöhter Wirksamkeit der Hilfe einfordert, wie sie die Pariser Erklärung vorsieht. Unangezweifelt blieb aber auch für diesen Dialog, dass die Mobilisierung inländischer Ressourcen wie die öffentliche EZA (ODA) die wichtigste Finanzierungsquelle für Entwicklung ist (United Nations-GA 2005).

Die EU sah sich 2002 hinsichtlich der Erhöhung der ODA noch auf Kurs. Im Vergleich zu 2001 hatte sich die ODA um 5,8 % erhöht und lag damals auf dem Durchschnittswert aller Mitgliedsstaaten von 0,35 % des BNP (Commission of the EC 2004, 5). Zwei Jahre später hatte sich laut OECD zwar die Nettosumme der ODA abermals erhöht, der prozentuelle Anteil am BNP blieb aber konstant bei 0,35 %. Für 2005 und 2006 erwartet die OECD einen einmaligen und damit vorübergehenden Anstieg der ODA, der sich aber vor allem aus dem Schuldenerlass für zwei Länder, Nigeria und Irak, ergeben wird (OECD 2005). Zur Erreichung der selbst gesteckten Barcelona-Ziele hat die EU also noch einen weiten Weg vor sich, von dessen erfolgreicher und möglichst rascher Bewältigung viel abhängt.

2005 hätte es Sinn gemacht, die Formulierung und Verabschiedung des Konsenses zur Entwicklungspolitik mit den Verhandlungen zur „Finanziellen Vorschau“, die das Budget der EU von 2007 bis 2013 festlegt, zu koordinieren. Diese Abstimmung wäre dann möglich gewesen, wenn der Konsens der Vorschau zeitlich deutlich vorausgegangen wäre und hätte bedeutet, dass die politischen Prioritäten des Konsenses in eine entsprechende Gestaltung der Finanzen eingeflossen wären, die im Sinne eine berechenbaren und mit den notwendigen Mitteln ausgestatteten Umsetzung gewesen wäre (vgl. ECDPM 2005, 5). Sowohl der Konsens wie auch die Vorschau wurden hingegen im Dezember 2005 beschlossen, sodass der Konsens keine politische Vorgabe für die finanzielle Gestaltung sein konnte, wohl aber als Richtlinie für die 2006 zu verhandelnden Details der budgetären Zuordnungen zu den einzelnen Instrumenten der Außenbeziehungen fungiert.

Der Konsens enthält zu dieser Frage neben dem erneuten Bekenntnis zu den Inhalten des Monterrey-Konsenses (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 8) einen direkten Bezug auf den Ratsbeschluss vom Mai 2005, der die Zeitpläne für die Steigerung der Finanzaufwendungen für die öffentliche Entwicklungspolitik enthält. Für die alten Mitgliedsstaaten gilt daher die Minimalgrenze von 0,56 % für 2010, für die zehn neuen Mitgliedsstaaten 0,17 % für den gleichen Zeitraum. Bis 2015 sollten dann alle alten Mitgliedsstaaten auf 0,7 % oder darüber liegen, der Rest der EU auf 0,33 %. „Weiterer Schuldenerlass wird ebenso geprüft werden wie innovative Finanzierungsquellen“, worüber die Kommission eine eigene Position ausgearbeitet hat, die die unterschiedlichen Möglichkeiten von der Internationalen Finanzfazilität bis zu neuen Formen der Besteuerung diskutiert und einschätzt (vgl. Commission of the EC 2005c). Zu Afrika wird die ebenfalls bekannte Position wiederholt, dass der Kontinent der Empfänger von mindestens der Hälfte der zusätzlichen Finanzmittel sein soll, „wobei allerdings die Prioritäten einzelner Mitgliedsstaaten bei der Entwicklungshilfe in vollem Umfang respektiert werden sollen“.

Die „Finanzielle Vorschau“ ist nur der große Rahmen für das EU-Budget des Zeitraums 2007-2013 und dementsprechend allgemein sind daher die darin enthaltenen Aussagen. Dennoch lassen sich einige Trends ablesen, die für die EU-EZA von Bedeutung sind. Das leicht erhöhte Gesamtbudget der EU enthält einen in etwa konstant gehaltenen Anteil von ca. 10 % für Außenbeziehungen, wobei eine Steigerung der jährlichen Ausgaben von 6,2 Mrd Euro (2007) auf 8,07 Mrd (2013) zulässig wäre (Council of the EU 2005g, 26). Der Rat bestätigt zudem die sechs neuen Instrumente für die Gestaltung der Außenbeziehungen, wobei sich Entwicklungszusammenarbeit in einem Instrument mit wirtschaftlicher Kooperati-

on befindet, was auch OECD-Staaten mit einschließt. Ob das EU-Parlament diese Vermengung akzeptieren wird, wird sich angesichts der bereits angekündigten Opposition zeigen. 90 % der gesamten Außenhilfe ist von der Vorschau für öffentliche EZA vorgesehen. Ein bemerkenswertes Detail aus einem anderen, aber verwandten Bereich: die Aufwendungen für „Freiheit, Sicherheit und Recht“, das auch Immigration, Grenzschutz, Terrorbekämpfung und organisierte Kriminalität einschließt, enthält als Obergrenzen 600 Mio Euro (2007) und 1,4 Mrd (2013) und wird sich damit im Zeitraum der Vorschau mehr als verdoppeln (25).

Die zweite wichtige Finanzierungsquelle der EU-EZA, der Europäische Entwicklungsfonds (EDF), wird in seiner zehnten Version ebenfalls in der Finanziellen Vorschau festgelegt. Dieser Fond der Mitgliedsstaaten für die EZA mit AKP-Staaten wird mit rund 22,7 Mrd Euro veranschlagt, was deutlich unter dem ursprünglich von der Kommission eingeforderten Betrag liegt (Frederiksen 2006, 3). Für 2006 bleibt zu klären, wie die genaue Zuteilung dieses Betrages zu den einzelnen Bereichen der AKP-EZA aussieht. Auch die Frage der Vergemeinschaftung des EDF ist weiterhin ungeklärt. Dabei geht es um den Vorschlag der Kommission vom Oktober 2004, den EDF aus dem exklusiven Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten heraus zu nehmen und ihn der Europäischen Gemeinschaft, also der ersten Säule der EU, zuzuteilen. Die Vorteile wären neben der direkten Mitsprache des Parlaments mehr Effizienz durch stärkere Harmonisierung der Regeln für Finanzierung und Abwicklung mit anderen Teilen des EU-Budgets. Das Jahr 2006 wird also sowohl in Bezug auf die Strukturen der EU-EZA wie auch die tatsächliche Zuteilung der finanziellen Ressourcen für die EZA wesentliche Weichenstellungen bringen, die sich vor allem durch die Positionierung des Parlaments entscheiden werden.

4.4. Entwicklung und (Un-)Sicherheit

Der Themenkomplex Entwicklung, Sicherheit und fragile Staaten hat sich von einem Randthema, das in der Stellungnahme zur Entwicklungspolitik von 2000 praktisch nicht vorkommt, im Konsens 2005 zu einem zentralen Anliegen entwickelt. Nicht nur die Veränderungen im Zusammenhang mit internationalem Terrorismus haben diesen Paradigmenwechsel bewirkt, sondern auch die zunehmende Bedeutung lokaler Konflikte, die im Rahmen der EZA behandelt werden. Zwischen 2000 und 2003 hat sich der Anteil von sechs in Konflikten verwickelten Ländern² an öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance und Official Assistance) der europäischen Staaten von 5,3 % auf 20,3 % erhöht. Zusätzlich inkludiert die EU in praktisch sämtliche Partnerschaftsabkommen eigene Paragraphen zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und zur Terrorismusbekämpfung, wozu der Rat jeweils eigene Strategien ausgearbeitet hat (vgl. Council of the EU 2005b+c), unterstützt mit rund 250 Mio Euro friedenserhaltende Maßnahmen der Afrikanischen Union und legt auf das Thema Sicherheit überhaupt in ihren Partnerschaftsabkommen wesentlich gesteigerten Wert (vgl. Katseli 2005, 4f).

Die Sicherheitsstrategie der EU aus dem Jahr 2003 geht von einem Konzept der erweiterten Sicherheit aus, das anerkennt, dass Bedrohungen und erhöhtes Gewaltpotential komplexe und weitreichende ökonomische, soziokulturelle und umweltbedingte Ursachen haben können (EU 2003). Daraus folgt, dass Sicherheitspolitik nicht mehr länger auf militärische Mittel und Wege beschränkt bleibt, sondern in direkter Weise auch andere Politikbereiche, insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit, betrifft. Damit wiederum bekommen die bereits diskutierten Kohärenzdiskussionen eine weitere Facette, die das Verhältnis von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik betrifft (vgl. Messner/Faust 2004). Die „Solana-Strategie“ zur Sicherheitspolitik der EU geht einerseits davon aus, dass dieses Verhältnis ein wechselseitiges sein muss, es ohne Sicherheit also keine Entwicklung geben kann, und umgekehrt Entwicklung zur Verfolgung sicherheitspolitischer Interessen beiträgt. Andererseits betont

² Frühere Republik Jugoslawien Serbien und Montenegro, Afghanistan, Demokratische Republik Kongo, Palästina, Sierra Leone und Irak.

sie, dass so genannte fragile Staaten einen eigenen Aspekt der sicherheitspolitischen Überlegungen darstellen müssen. Dies sind im Wesentlichen auch die inhaltlichen Leitlinien, denen der Konsens zum Thema Entwicklung und Sicherheit folgt.

In jenem Teil über die Zielsetzungen und Prinzipien der EU-EZA stellt der Konsens fest, dass Sicherheit und Entwicklung als komplementäre Aspekte der Beziehungen zu Drittländern anzusehen sind, insofern sie in je spezifischer Weise zur Herstellung bzw. Erhaltung eines sicheren Umfeldes und damit zur Durchbrechung des „Teufelskreises von Armut, Krieg, Schädigung der Umwelt und versagenden Strukturen der Wirtschaft, Gesellschaft und Politik“ beitragen (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 37). Ohne Frieden und Sicherheit kann es keine Entwicklung und Beseitigung der Armut geben und umgekehrt (40). Von diesem Befund leitet der Konsens aber nicht nur eine Verzahnung und kohärente Abstimmung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik ab, sondern zudem ein aktives Interventionsgebot im Falle „schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts“ (37), wie es auch der bereits zitierte Bericht von Kofi Annan gefordert hatte (Annan 2005, Punkt 135). Klare Richtlinien für derartige Interventionen existieren noch nicht, sollen aber von der Gemeinschaft ausgearbeitet werden (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 121).

Das Thema der fragilen bzw. gescheiterten Staaten als sicherheitspolitisches Risiko für die EU wird im Konsens getrennt und mehrmals abgehandelt. Auf „schwierige Partner und fragile Staaten“ soll besser eingegangen werden, was bedeutet, dass einerseits konfliktpräventive Maßnahmen ausgebaut und andererseits die staatlichen Kapazitäten auch im Hinblick auf Frühwarnsysteme so weit wie möglich gestärkt werden sollen, um die mögliche Fragilität dieser Länder zunächst früh zu erkennen und schließlich zu verhindern (20, 89). In Ländern im Übergang plant die EU die bessere Verbindung zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und langfristiger Entwicklung (21).

Das Thema Terrorismus wird trotz des direkten Bezuges in der EU-Sicherheitsstrategie (EU 2003, 3) und der vom Rat beschlossenen EU-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung zum Terrorismus (Council of the EU 2005c+d) im Konsens nicht erwähnt. Noch im Erstentwurf der Kommission war vom internationalen Terrorismus als Entstehungskontext des Konsenses und damit als inhaltlicher Bezugspunkt die Rede (Kommission der EG 2005, Punkt 1), die Endversion schweigt jedoch dazu. Das DAC der OECD arbeitete bereits 2003 Details zum Verhältnis Entwicklungspolitik und Terrorprävention aus, die sie im Wesentlichen in drei Bereichen ansiedelte: die Förderung von Langzeitstabilität durch Anwendung der entsprechenden internationalen Vereinbarungen wie die OECD-Richtlinien für schwierige Partnerschaften oder die MDGs; zweitens die Verhinderung der Rekrutierung neuer Anhänger terroristischer Methoden durch gemeinschaftsbezogene Entwicklungskonzepte, Einsatz von Medien und öffentlicher Information oder einen spezifischen Fokus auf die ökonomischen Chancen Jugendlicher; und drittens die Prävention der Ausführung terroristischer Handlungen durch eine Stärkung der Regierungskompetenzen in den Bereichen Sicherheit, Finanzen und Rechtswesen (OECD-DAC 2003, 8f). So theoretisch diese Überlegungen auch sein mögen, ist es angesichts der sicherheitspolitischen Neuorientierung der EU auch und besonders in der Entwicklungspolitik doch bemerkenswert, dass keine dieser Anregungen in den Konsens aufgenommen wurde.

4.5. Entwicklung und Handel

Regionale bzw. internationale Integration im Handel ist traditionell eine wesentliche entwicklungspolitische Strategie der Europäischen Union und bildet im Hinblick auf den europäischen Beitrag zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele eine von sechs Prioritäten (vgl. European Commission 2004, 19f). Die EU verspricht sich vom Ausbau des Handels einen entscheidenden armutsmindernden Effekt unter der Voraussetzung der Einbettung von Handel in eine breit angelegte, jeweils landeseigene Strategie der Armutsbekämpfung (Kommission der EG 2002, 11). Auf internationaler Ebene waren der Start der Doha-

Verhandlungsrunde der WTO im November 2001 und die seither abgehaltenen Ministerkonferenzen in Cancún (2003) und Hongkong (2005) die entscheidenden Weichenstellungen. Die „Entwicklungsrunde“ von Doha war angetreten, „die Bedürfnisse und Interessen“ der Entwicklungsländer und insbesondere der am wenigsten entwickelten Staaten „ins Zentrum des Arbeitsprogramms“ zu stellen und durch „Marktzugang, ausgeglichene Regeln, und gezielte, nachhaltig finanzierte technische Assistenz und Kapazitätsentwicklungsprogramme“ entsprechende entwicklungspolitische Impulse zu geben (WTO 2001, Punkt 2). Die bisherigen Ergebnisse der Doha-Runde waren bis zur Konferenz in Hongkong durch einen Stillstand in praktisch allen Interessensbereichen der Entwicklungsländer gekennzeichnet (Cuello Camillo 2005). In Hongkong Ende 2005 wurde vor allem durch das Verhandlungsverhalten der EU jener Widerspruch deutlich, der das bestehende Problem der Kohärenz in Bezug auf Handel und Entwicklung kennzeichnet. Dem erneuten Bekenntnis der EU zu einem „raschen, ehrgeizigen und auf Hilfestellung für die Armen ausgerichteten Abschluss der Doha-Entwicklungsrunde“ (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 36) steht eine Politik der lauen und seit Jahren angekündigten Zugeständnisse im Bereich Landwirtschaft und der unvermindert angestrebten Liberalisierung bei Dienstleistungen und Industriegütern gegenüber (vgl. Küblböck/Six 2006).

Das Thema Kohärenz stand auch auf der elften UNCTAD-Konferenz in Sao Paulo 2004 ganz oben auf der Agenda. In ihrem Positionspapier zur Konferenz führte die EU vier Punkte an, die ihrer Meinung nach die Prioritäten der UNCTAD in der unmittelbaren Zukunft sein sollten: die Integration von Handel und Investition in nationale Entwicklungspolitiken und Strategien der Armutsreduktion; regionale Integration und Süd-Süd-Handel sowie Abhängigkeit von Rohstoffexporten sowie Armut (EU 2004, 7). Um den Entwicklungsländern eine Verbesserung ihrer Lage im Rahmen zunehmender wirtschaftlicher Globalisierung zu ermöglichen, forderte UNCTAD eine kohärente, auf die entwicklungspolitischen Erfordernisse abgestimmte Politik vor allem der internationalen monetären, finanziellen und handelsbezogenen Systeme. Außerdem sollte die Partizipation der Entwicklungs- und Übergangsländer an den internationalen wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen gestärkt werden (UNCTAD 2004, Punkt 17).

Die dritte wichtige Veränderung im Bereich Handel seit 2000 sind die wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (EPAs), die die EU mit den in sechs Regionen zusammengefassten AKP-Staaten derzeit verhandelt. Um das präferentielle Handelssystem mit den WTO-Bestimmungen in Einklang zu bringen, das in alter Form 2007 ausläuft, sollen diese Abkommen vor allem die Süd-Süd-Integration fördern, den Zugang zum EU-Markt regeln, Herkunftsbestimmungen neu gestalten und technische Handelsbarrieren beseitigen helfen (vgl. auch: Der Europäische Konsens 2005, Punkt 72, 74). Der Konsens nimmt darauf direkt Bezug und betont die Wichtigkeit von Asymmetrie und Flexibilität in der Umsetzung der EPAs, wiederholt ansonsten aber lediglich bekannte Positionen sowohl der EU-Handelpolitik („angemessen gestaffelte Marktöffnung“, „quoten- und zollfreien Zugang“, „für den Agrarsektor ... Handelsverzerrungen deutlich verringern, aber nicht abschaffen“ etc.) wie auch der WTO („offenes, faires, gerechtes und geregeltes multilaterales Handelssystem“) (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 36).

Insgesamt enthält die Position des Konsenses zum Verhältnis des Handels zu Entwicklung keine neuen Inhalte, sondern besteht lediglich in der Wiederholung bekannter Perspektiven. Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang wird sein, ob das Thema der Kohärenz durch eine entsprechende Realpolitik in den kommenden Jahren umgesetzt werden wird, da sich an diesem Indikator der Wert dieser auch im Konsens wiederholten, politischen Bekenntnisse ermessen lässt. Die bisherige Bilanz dazu ist wenig überzeugend (vgl. CIDSE 2005, Kapitel 6).

4.6. Entwicklung und Umwelt

Im Anschluss an die Agenda 21, die 1992 auf der Konferenz zu Umwelt und Entwicklung in Rio beschlossen wurde und zum ersten Mal in umfassender Weise die kausalen Zusammenhänge zwischen Armutsbekämpfung und ökologischer Nachhaltigkeit zum Gegenstand der internationalen Entwicklungsdiskussionen machte, fand 2002 der Weltgipfel zu nachhaltiger Entwicklung in Johannesburg statt. Der Gipfel thematisierte einerseits die vielschichtigen ökologischen Bedrohungen für die Menschheit, fand jedoch andererseits auch klare Worte über die Verteilungsprobleme, extreme Armut oder die Unteilbarkeit menschlicher Würde, die umweltpolitische Aspekte mit einschließt (Johannesburg Declaration 2002, Punkt 12, 18f; vgl. auch Commission of the European Communities 2003). Der Implementierungsplan von Johannesburg fordert, nicht nachhaltige Produktions- und Konsumptionsformen zu ändern und das Management der natürlichen Ressourcen im Hinblick auf langfristige Armutsbekämpfung auszurichten.

Die EU bezog zu diesem Themenfeld zwischen 2000 und 2005 immer wieder von zwei Seiten Position. Zum einen entwickelte vor allem die Kommission Vorschläge zu nachhaltiger Entwicklung in Europa selbst. Im Rahmen einer internen Strategie sollte die bessere politische Abstimmung auf ökologische Erfordernisse in allen Bereichen ermöglicht werden, Kostenwahrheit und mehr Information über die zu erwartenden Auswirkungen nicht-nachhaltigen Wirtschaftens sollten den Druck auf die Entscheidungsträger erhöhen (Kommission der EG 2001; vgl. auch European Communities 2005). Aus der Sicht der Entwicklungspolitik ist jedoch die zweite Perspektive relevanter: die EU-Strategie für eine globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung. Wiederum unter der Voraussetzung kohärenter Politik seitens der EU beinhaltet diese Strategie eine weitere Forcierung der Internationalisierung und Liberalisierung des Handels auch und vor allem im Süden, gezielte Armutsbekämpfung im Sinne der MDGs, nachhaltige Verwaltung der natürlichen Ressourcen, bessere Regierungsführung auf allen Ebenen und die Einhaltung der Zusagen über die Steigerung der Finanzmittel der EZA (Commission of the European Communities 2002).

Im Gegensatz zum Statement des Rates und der Kommission aus dem Jahr 2000, das lediglich einleitend einige Hinweise auf die ökologische Dimension der Armutsbekämpfung enthält und damit in Ansätze die Themenstellungen der Agenda 21 aufgreift (vgl. European Council/European Commission 2000, Punkt 6-8), widmet der Konsens 2005 diesem Bereich wesentlich mehr Aufmerksamkeit und übernimmt das ganzheitliche Problembewusstsein des Johannesburg-Gipfels. Bereits erwähnt wurde, dass der Konsens die übergeordneten Zielsetzungen der EU-EZA, also die Beseitigung von Armut, in den Kontext nachhaltiger Entwicklung stellt und diese sowohl als Voraussetzung wie auch als Resultat von gelungener Armutsbekämpfung ansieht (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 5). Der Begriff Nachhaltigkeit umfasst dabei jedoch nicht nur umweltbezogene Aspekte, sondern auch die Bereiche gute Regierungsführung, Menschenrechte und politische, wirtschaftliche und soziale Dimensionen (7), die den drei Grundpfeilern der Nachhaltigkeit – Wirtschaft mit den Schwerpunkten Unternehmertum, Schaffung von Arbeitsplätzen, Zugang zu Krediten, Eigentumsrechte und Infrastruktur; Umwelt als Schutz natürlicher Ressourcen und Soziales, also v.a. Gesundheit, Bildung und die Bekämpfung von HIV/AIDS – entnommen sind (11). Der Befund des Implementierungsplanes von Johannesburg für nachhaltige Entwicklung, der insbesondere die gegenwärtigen Produktions- und Konsumptionsweisen kritisiert, findet sich auch im Konsens wieder, der feststellt, dass Entwicklung eine Schlüsselrolle in der Förderung von „nachhaltiger Produktions- und Konsummuster“ spielt, „die die schädlichen Folgen des Wachstums für die Umwelt einschränken“ (40). Auch für den entwicklungspolitischen Konsens gilt damit, was im Anschluss an den Nachhaltigkeitsgipfel bereits festgestellt wurde: die Forderung nach Nachhaltigkeit steht im Widerspruch zu den ökonomischen Konzepten für Entwicklung als solche, nämlich die weitere Marktöffnung sowie Internationalisierungen in nahezu allen Bereichen (vgl. Martens/Sterk 2002). Die strukturellen Problemstellungen dieser Rezepte für

Entwicklung werden im Kontext der Nachhaltigkeit nicht angesprochen, sondern als scheinbar versöhnliche Ansprüche nebeneinander geführt. Die gut gemeinte Berücksichtigung bzw. Einbeziehung nachhaltiger Ansprüche in die Entwicklungspolitik bleibt damit von ihrem Problemverständnis unzulänglich. Angemessen wären in sich konsistente Gegenentwürfe zur momentanen ökologischen wie ökonomischen Praxis und ein systemisches Neuverständnis der Beziehung Umwelt und Entwicklung, das auch den Norden mit einbezieht.

An Einzelmaßnahmen schlägt der Konsens vor, Kapazitätsentwicklung im Süden zu fördern, um multilaterale Abkommen zu Umweltfragen effizienter umsetzen zu können, Initiativen zu setzen, um Ressourcen nachhaltig zu verwalten, und Konventionen im Allgemeinen zu unterstützen, die die Antworten auf ökologische Herausforderungen in den Bereichen Biodiversität, Wüstenbildung und Waldbewirtschaftung global koordinieren (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 75). Eigene EU-Initiativen und Aktionspläne für Klimawandel (76), Wasser (80, 81), Energie (82) und Landwirtschaft (83, 85) sind bereits im Laufen und sollen auch in Zukunft von der Kommission entsprechend betreut werden.

4.7. Afrika

In einer Rede mit dem gewichtigen Titel „Entwicklungspolitik der EU: eine gemeinsame Vision zur Beseitigung der Armut“, gehalten im November 2005 vor einem Forum der Vereinten Nationen in London, widmete der Kommissar für Entwicklungsfragen, Louis Michel, einen großen Teil seiner Ausführung dem Thema Afrika. Dieser Schwerpunktregion in Bezug auf die Umsetzung der MDGs müsse nicht nur mehr Mittel aus der EZA zukommen, sondern endlich Wege zu erhöhter Effektivität in Afrika gefunden werden, um das „ungenutzte Potential“ dieser Region freizusetzen. Als konkretes Beispiel führte Michel einen zumindest fragwürdigen Aspekt im Hinblick auf die Zielsetzung der Armutsbekämpfung an: die Erdölexporte nach China (Michel 2005; vgl. auch Michel 2006).

Abgesehen vom ‚Potential‘ Afrikas als Öllieferant legen einige wesentliche Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent seit 2000 eine Neuwertung der Beziehung zu Europa nahe, die sich auch auf die EZA auswirken werden. Die Gründung der Afrikanischen Union, die sich von ihrer Vorgängerorganisation (Organisation für Afrikanische Einheit) vor allem durch ein aktives Sicherheitsmandat – in Form eines eigenen AU Peace and Security Council – und gestärkten institutionellen Strukturen unterscheidet, der Versuch verstärkter politischer und wirtschaftlicher Kooperation in Afrika im Rahmen von NEPAD, der Start eines gesamtafrikanischen Parlamentes und eines Gerichtshofes für Menschen- und Völkerrecht sowie die Aufwertung der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften treffen auf europäischer Seite auf erhöhtes Interesse, das die EU mit entsprechenden politischen Initiativen (Afrika-Strategie, Dialoginitiativen mit der Afrikanischen Union, Unterstützung der administrativen Strukturen der Union etc.) sowie gezielter Finanzhilfe (im Rahmen der Friedensfazilität, der Programmierung des zehnten Europäischen Entwicklungsfonds etc.) signalisiert (vgl. Alexander/Higazi/Mackie/Nino-Perez/Sheriff 2003; Mackie/Rossini 2004). Analog zum entwicklungspolitischen Konsens versucht die EU-Strategie für Afrika, die Prinzipien, Inhalte und Strategien einer Kooperation mit dieser Region einheitlich festzulegen. Sie erörtert dabei im Wesentlichen drei Themenbereiche (Commission of the EC 2005b):

- Die Unterstützung und Stärkung von Politiken, die zu guter Regierungsführung, Frieden und Sicherheit beitragen;
- Wirtschaftliche Entwicklung im Allgemeinen durch die auch im Konsens erörterten Mittel wie regionale Integration oder Entwicklung des privaten Sektors;
- Ankurbelung vermehrter Investitionen in jene Bereiche, die direkt zur Erreichung der MDGs beitragen, d.h. Gesundheits- und Bildungssektor, Hygiene und Arbeitsbedingungen.

Der Konsens selbst wiederholt das Bekenntnis der EU, mindestens die Hälfte der in Barcelona beschlossenen Mittelerhöhungen für die EZA dem afrikanischen Kontinent zukommen zu lassen (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 23), wobei besonders der Sektor der handelsunterstützenden Infrastruktur hervorgehoben wird (78). Neben diesen expliziten Erwähnungen Afrikas kann zudem angenommen werden, dass sich der Konsens in den sicherheitspolitischen Punkten, die den Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung behandeln, vor allem auf Afrika bezieht. Für Dezember 2006 hat der Rat eine erste Auswertung der bis dahin unternommenen Umsetzung der Afrika-Strategie angekündigt, die eine Zwischenbilanz über die hoch gesteckten Ziele der neuen Partnerschaft zwischen der EU und Afrika bringen wird (Council of the EU 2005e, 7). Die anderen entwicklungspolitisch relevanten Regionen, nämlich Asien, Lateinamerika und die karibischen wie pazifischen Inselstaaten werden im Konsens nicht explizit erwähnt.

5. Veränderungen innerhalb der EU seit 2000 und ihre Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit

Der Zeitraum 2000 bis 2005 war abgesehen von den gravierenden internationalen Veränderungen auch eine Zeit der innereuropäischen Transformationen, die die strukturellen wie politischen Voraussetzungen für eine EU-EZA grundlegend veränderten. Der Konsens reflektiert diese Entwicklungen und es finden sich in manchen Fällen deutliche Spuren davon in diesem Dokument.

5.1. Die Europäische Verfassung und andere strukturelle Veränderungen

Die erste entscheidende Weichenstellung auch für eine gesamteuropäische Entwicklungspolitik war der Prozess der Formulierung und Ratifikation einer europäischen Verfassung, also eine Weichenstellung, die letztlich nicht stattfand. Da das Projekt als solches jedoch in Schwebe ist und sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen lässt, ob es nach den gescheiterten Referenda nicht doch zu einer alternativen Ratifizierung kommen wird, lohnt es sich, diesen Aspekt in die Diskussion aufzunehmen.

Wie schon der Vertrag von Maastricht enthält auch der Vertrag über eine Verfassung für die Europäische Union ein eigenes Unterkapitel zur Entwicklungspolitik. Als deren Hauptziel wird dort analog zum Konsens die „Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut“ (Artikel III-316) festgelegt, die durch unterschiedliche geografische wie thematische Programme (III-317) und unter Koordination zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten sowie zwischen den Mitgliedsstaaten untereinander erreicht werden soll (III-316, III-318). Die wichtigeren Neuerungen für die EZA sollten aber die strukturellen Veränderungen innerhalb der EU bringen. Vor allem die Schaffung eines eigenen Außenministers der EU wurde unter gewissen Voraussetzungen wie Budget und dem verfügbaren Beamtenstab als Chance auf mehr Kohärenz und daher auch Wirksamkeit im Hinblick auf die Zielsetzungen der Entwicklungspolitik gesehen (Mackie/Baser/Frederikson/Hasse 2003, 11f). Der delikate und sensible Charakter des Verhältnisses zwischen außenpolitischen Eigeninteressen der EU und entwicklungspolitischen Prioritäten wäre damit nicht beseitigt worden, eine bessere Abstimmung auch als offener Diskussionsprozess innerhalb der Union hätte aber möglicherweise zu einer Klärung beigetragen.

Für die Zusammensetzung der Kommission wurde ein Rotationsprinzip beschlossen, nach dem zwei Drittel der Mitgliedsstaaten durch ein Kommissionsmitglied vertreten sein würden unter Berücksichtigung des demographischen und geografischen Spektrums der Union (I-26). Um durch fragmentierte Zuständigkeiten innerhalb der Kommission im Bereich EZA den Kohärenzeffekt des neuen Außenministers nicht wieder zu limitieren, wurde gefordert, sowohl die Formulierung der Entwicklungspolitik wie auch die Programmierung für sämtliche Empfängerländer einem einzigen Kommissar zu unterstellen (House of Lords 2004, 6). Diese Forderung macht natürlich auch ohne Verfassung Sinn, sie wurde aber eingebettet in die

breitere Debatte über die strukturellen Veränderungen durch die Verfassung diskutiert und von der neuen Kommission, die 2004 ihre Arbeit aufnahm, offensichtlich nicht berücksichtigt. Schließlich brachte das vorläufige Scheitern der Verfassung auch einen Abbruch der Diskussion über die Einrichtung eines eigenen diplomatischen Dienstes der EU. Dieser Dienst hätte dem politischen Gewicht des Außenministers einen entsprechenden, ausführenden Unterbau zur Verfügung stellen sollen, um seine innereuropäische Bedeutung auch international entsprechend zur Geltung zu bringen. Auch aus der Sicht der EZA wäre dieser Dienst von Interesse gewesen, da sich mit ihm eine wichtige globale Infrastruktur ergeben hätte, die die komparativen Vorteile der EU gegenüber den Mitgliedsstaaten und damit das Gewicht einer EU-EZA gestärkt hätte.

Abseits der Verfassungsdebatte wurde der Bereich der Entwicklungszusammenarbeit seit 2000 einem umfassenden Reformprozess unterzogen, der die Abwicklung der Hilfe vereinfachen und zudem transparenter, rascher, flexibler und daher auch effizienter gestalten sollte, der teilweise noch immer andauert (vgl. Der Europäische Konsens 2005, Punkt 122). Eine entscheidende Veränderung ergab sich 2001 mit der Einrichtung des EuropeAid Cooperation Office, das seither die operative Implementierung der EZA-Mittel sowohl aus dem Gemeinschaftshaushalt wie auch aus dem Europäischen Entwicklungsfonds organisiert. Außerdem brachte die Einrichtung der über 80 Delegationen der Kommission einen deutlichen Fortschritt in der Dezentralisierung der Kooperation, die auch in Zukunft weiter vorangetrieben werden soll (123). Im Moment wird noch eine weitere administrative Veränderung diskutiert, nämlich die Ersetzung der gegenwärtigen Budgetlinien zur Gestaltung der Außenbeziehungen der EU durch lediglich sechs finanzielle Instrumente, nach deren Ordnungsprinzip die Zuteilung der Budgets erfolgen soll. Künftig soll also das Gesamtbudget für auswärtige Beziehungen, laut Entwurf der Finanzperspektive 2007-2013 in etwa 10 % des Budgets der EU (Council of the EU 2005f), auf diese sechs Instrumente aufgeteilt werden, wobei Entwicklungszusammenarbeit mit wirtschaftlicher Kooperation zusammengefasst wurde. Es besteht damit kein eigenes Instrument zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern und es wird befürchtet, dass bei Einführung dieser Regelung die entwicklungspolitischen Zielsetzungen den ökonomischen Prioritäten untergeordnet werden könnten (vgl. Auclair 2005). Der Konsens jedenfalls bestätigt diese Aufteilung in sechs Instrumente nach diesem Muster (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 63).

5.2. Die Erweiterung der EU

Im Vorfeld der EU-Erweiterung wurden Befürchtungen geäußert, dieses politische Großereignis könnte langfristig die Konzentration auf Armutreduktion in Entwicklungsländern schwächen, da die neuen Mitgliedsstaaten ihre politischen Prioritäten in der Außenhilfe eher in der unmittelbaren Nachbarschaft hätten als in Übersee. Zudem hätten die neuen Mitglieder keine besonders ausgeprägte Erfahrung mit öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit, was sich auch in den budgetären Zahlen der ODA ablesen ließ (Actionaid International 2004, 9f; Bond 2003). Im Schnitt gaben die neuen Mitgliedsstaaten vor dem Beitritt zur EU zwischen einem Sechstel und einem Sechzehntel dessen für ODA aus, was laut Monterrey-Konsens erwartet wurde (Development Strategies/IDC 2003, 9). Dies hatte natürlich erhebliche Auswirkungen auf die Durchschnittswerte der EU in Bezug auf die finanziellen Selbstverpflichtungen von Barcelona, auf die die EU durch getrennte Soll-Werte für alte und neue Mitgliedsstaaten reagierte. Daneben ergaben sich vor allem zusätzliche administrative Fragen durch die sehr unterschiedlichen Traditionen der Abwicklung der EZA in den neuen Mitgliedsstaaten.

Durch den Beitritt zur Union übernahmen die 10 neuen Mitglieder auch die vertraglich festgeschriebenen Zielsetzungen der EU-EZA und auch alle anderen rechtlich bindenden internationalen Abkommen mit Relevanz für diesen Bereich. Umso wesentlicher war es aber, dass die EU als supranationale Organisation mit nun 25 Mitgliedsstaaten als Ganzes an der Formulierung des Konsenses mitwirkte, der politisch ebenso von den neuen Mitgliedern mit-

getragen wird. In Bezug auf die politische Priorität der unmittelbaren Nachbarschaft erwähnt der Konsens die beiden Instrumente der Heranführungspolitik für Kandidatenländer sowie die europäische Nachbarschaftspolitik in einem eigenen Abschnitt und betont ihre besondere entwicklungspolitische Relevanz. Durch ihre Ziele Armutsminderung und soziale Entwicklung sollen diese Instrumente dazu beitragen, „eine wohlhabendere, gerechtere und damit stabilere Gesellschaft in Ländern zu schaffen, bei denen es sich zum größten Teil um Entwicklungsländer handelt“ (Punkt 62).

5.3. Das Cotonou-Abkommen (2000) und seine Revision (2005)

Die seit dem ersten Abkommen von Lomé 1975 bestehende enge wirtschaftliche Kooperation zwischen der EG bzw. EU und den ehemaligen Kolonien einiger Mitgliedsstaaten wurde im Jahr 2000 durch das Cotonou-Abkommen neu geregelt. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Gruppe der AKP-Staaten von ursprünglich 46 auf 77 Länder angewachsen, ihr Gesamtanteil an den Exporten in die EU hatte sich in diesem Zeitraum jedoch von 6,7 % (1976) auf 2,8 % (1999) verringert (Schmidt 2002, 29). Diese Partnerschaft sah sich daher mit dem Vorwurf konfrontiert, die Erwartungen in Bezug auf eine Intensivierung der Handelsbeziehungen nicht zu erfüllen. Außerdem fehlte eine explizite armutsorientierte Agenda.

Das Cotonou-Abkommen erweiterte die Zielsetzungen dieser privilegierten Partnerschaft mit der EU auf insgesamt fünf Säulen. Mit dem allgemeinen Schwerpunkt Subsahara-Afrika sollte zunächst die Armutsbekämpfung mit dem Ziel ihrer Beseitigung intensiviert werden. Das Abkommen beschränkte sich in diesem Punkt aber auf allgemeine Feststellungen und bietet keine klare, detaillierte Strategie der Armutsbekämpfung. Zweitens setzt Cotonou auf die verstärkte Einbindung nicht-staatlicher Akteure, was nicht nur den Bereich der NGOs betrifft, sondern vor allem Privatunternehmen, die direkt in die Projektplanung und -abwicklung eingebunden werden sollten. Drittens reagierte das Abkommen auf den zunehmenden Druck seitens der WTO, die die Handelspräferenzen der AKP-Staaten als Verstoß gegen bzw. Ausnahme von ihren globalen Handelsregeln ansieht. Daher werden seit dem Jahr 2002 WTO-kompatible wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen mit den in insgesamt sechs Regionen eingeteilten AKP-Staaten verhandelt, die ab 2008 in Kraft sein sollen. Eine Reihe von finanztechnischen und administrativen Vereinfachungen sollte viertens zu einer erhöhten Wirksamkeit der Hilfe beitragen. Schließlich enthielt Cotonou im Unterschied zu den Lomé-Abkommen eine explizite Verankerung einer politischen Dimension, die vor allem die Bereiche gute Regierungsführung, Menschenrechte und Demokratie betrifft. Die EU hat bereits Ende der 1990er Jahre, also noch vor dem Inkrafttreten des Cotonou-Abkommens, Kooperationen mit Staaten ausgesetzt, die Menschenrechte verletzten. Cotonou baut diese Möglichkeit aber zu einer vertraglichen Bedingung aus, wobei humanitäre Hilfe explizit ausgenommen ist.

Gemäß Artikel 95 wurde das gesamte Abkommen fünf Jahre nach dem Inkrafttreten vom März 2004 bis Februar 2005 einer vollständigen Überprüfung unterzogen. Diese Überarbeitung brachte unter anderem die Aufnahme weiterer politischer Zielsetzungen und eine allgemeine Erweiterung dieser Agenda um einige wesentliche Punkte (AKP/Rat der EU 2005). Neben der aktiven Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes (32) sieht das geänderte Abkommen umfassende Kooperationen zur Bekämpfung von Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vor (36-38). Ein neuer Anhang mit dem Titel „Politischer Dialog über Menschenrechte, demokratische Grundsätze und Rechtsstaatsprinzip“ baut die Partnerschaft im Hinblick auf diese Themen aus und formuliert das Vorhaben, „unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des betreffenden AKP-Staates gemeinsam spezifische Vorgaben und Ziele in Bezug auf die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip“ zu entwickeln, also konkrete Einzelschritte der Verwirklichung festzulegen (81).

Entsprechend den Forderungen von zahlreichen europäischen EZA-Akteuren bezieht sich der entwicklungspolitische Konsens 2005 nicht mehr auf die AKP-Staaten als eigenständige Kategorie von Partnerländern (vgl. Concord 2005, CIDSE/ Caritas 2003 etc.), sondern sieht als Adressaten ihrer Entwicklungshilfe *alle* Entwicklungsländer an (Der Europäische Konsens 2005, Punkt 10). Dieses Prinzip schließt die Konzentration auf bestimmte Gebiete und Regionen nicht aus, die gesonderte Erwähnung der AKP-Staaten als historisch besonders nahe stehende Gruppe wird jedoch unterlassen.

Das Schlagwort des „politischen Dialoges“ findet sich an zentraler Stelle auch im Konsens wieder und die damit zusammengefassten Maßnahmen nehmen darin einen wesentlich breiteren Raum ein als dies noch im Statement von 2000 der Fall war (vgl. Der Europäische Konsens 2005, Teil 1, 4.2.; European Council/European Commission 2000, Punkt 19). Unter „politischem Dialog“ versteht der Konsens jene Strategie, die sowohl die Mitgliedsstaaten wie auch die Organe der EU anwenden, um „die Einhaltung des Grundsatzes einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung demokratischer Grundsätze und des Prinzips der Rechtstaatlichkeit regelmäßig“ zu bewerten, „um zu einer gemeinsamen Auffassung zu gelangen und Unterstützungsmaßnahmen festzulegen“ (17). Dieser Dialog wird unter Beteiligung der Zivilgesellschaft (18), die den internen Dialog darüber in den Partnerländern mitgestalten soll (86), vor allem als präventive Maßnahme gesehen und soll groben Verstößen vorbeugen sowie die Bereiche Korruption, Menschenhandel und illegale Einwanderung behandeln. In der praktischen Gestaltung der EZA sollen diese Prinzipien in sämtliche zukünftige Kooperationen mit Entwicklungs- und Schwellenländern sowie länder- und regionenbezogene Strategiepapiere aufgenommen werden (103). Es ist daher zu erwarten, dass der Trend der letzten Jahre, nämlich die Koppelung von entwicklungspolitischen Partnerschaften an die Einhaltung dieser politischen Rahmenbedingungen, sich noch intensivieren wird, bei dem sich die EU vorbehält, Kooperationen aus Gründen der Nichteinhaltung auch abzubrechen. Insbesondere die Kommission, die in diesen Politikfeldern einen ihrer komparativen Vorteile erkennt (53), sieht sich als zentrale Schaltstelle in der Umsetzung dieses so genannten Dialogs.

6. Schlussfolgerungen

Der „Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“ ist der erstmalige Versuch, politische Verbindlichkeiten für alle Akteure im Rahmen einer Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union zu formulieren und mit entsprechendem politischen Gewicht auszustatten. Von seiner Entstehungsgeschichte her baut der Konsens auf dem Anspruch auf, sowohl von den Institutionen der EU, also der Kommission, dem Rat und dem Europaparlament, wie auch den Mitgliedsstaaten selbst und den Nichtregierungsorganisationen mitgetragen zu sein. Diese Form der gesamteuropäischen Akkordierung aller wichtigen EZA-Akteure ist der wesentliche Verdienst dieses Papiers.

Von seiner Struktur her ist der Konsens zweigeteilt, wobei der erste Teil das eigentliche politische Bekenntnis der EU und ihrer Mitgliedsstaaten enthält, und der zweite Teil auf die Prinzipien der Umsetzung eingeht. Diese Zweiteilung ist grundsätzlich positiv, da sie die politischen Leitlinien und damit den gemeinsamen Referenzrahmen einer zukünftigen EU-EZA stärker hervortreten lässt. Damit ist eine wichtige Voraussetzung geschaffen, die darin geäußerten Werte und Zielsetzungen mit einer entsprechend kohärenten Politik umzusetzen. Ob die realpolitische Praxis diese Möglichkeit nutzt, wird in den nächsten Jahren zu prüfen sein.

Inhaltlich wird in der Analyse der internationalen wie europäischen Entwicklungen und politischen Positionierungen der EU zwischen 2000 und 2005 sichtbar, dass der Konsens wenig Neues bringt und sich in den meisten Bereichen auf Reformulierungen, Präzisierungen und Zusammenfassungen bereits bekannter Positionen beschränkt. Insofern enthält der Konsens

erstaunlich wenig innovative Substanz etwa in Form von Analysen der zukünftigen Herausforderungen einer EU-EZA oder neuer politischer Ansätze, die sich auf eine systematische Auswertung bisheriger Erfahrungen und insbesondere der Misserfolge stützen. Die politischen Standpunkte, die das Papier formuliert, sind in der Regel zu allgemein, um ein überzeugendes Potential im Sinne einer tief greifenden Veränderung der herrschenden Verhältnisse zu entwickeln. Aussagekräftig sind jedoch die Schwerpunktsetzungen innerhalb des Dokumentes und daran lässt sich auch am ehesten die zukunftsweisende Bedeutung ablesen. Mit dem Schwerpunkt Wirksamkeit im Sinne einer dringenden Effizienzsteigerung der Hilfe sowie einer deutlichen Aufwertung des Bereiches Sicherheit und Entwicklung sind die Linien zukünftiger Prioritäten vorgezeichnet, die sich in den kommenden Jahren noch deutlicher manifestieren werden.

Die grundlegenden Konzepte der EU für Entwicklungsförderung bilden auch das Fundament des Konsenses. Exportorientierter Handel und die dafür notwendigen, begleitenden Maßnahmen wie regionale und internationale Integration, Aufbau eines entsprechenden Transportwesens sowie makroökonomische Stabilität sind die seit mehreren Jahren geförderten Kernbereiche einer zukunftsorientierten Entwicklungspolitik im Verständnis der EU. Der Konsens bestätigt diese Prioritäten, enthält aber weder Einschränkungen oder Relativierungen dieser Paradigmen noch explizite, eventuell empirisch abgesicherte Begründungen für ihre Absolutheit. Fragen der Verteilung von Chancen und Reichtum sowie der eigenen ökologischen Anmaßungen werden überhaupt zur Gänze ausgespart.

Schließlich erörtert der Konsens so genannte gemeinsame Grundsätze und übergreifende Themen wie Frauenrechte und die Geschlechtergleichstellung, Menschenrechte, gute Regierungsführung und ökologische Nachhaltigkeit. Wie am Beispiel Umwelt und Entwicklung gezeigt, werden diese zentralen Fragestellungen als Eigenwerte bzw. Zusatzstrategien zur Armutsbekämpfung thematisiert, ohne aber den genauen Charakter der kausalen Vernetzungen untereinander klarzustellen. Ein Teilaspekt der Schwierigkeiten in der Umsetzung kohärenter Politik im Hinblick auf entwicklungspolitische Zielsetzungen ist, dass bereits die Politikformulierung hinter der Interdependenz und Komplexität der Wirklichkeit von Armut und Armutsbekämpfung zurückbleibt. Der Konsens in seiner Endversion ist eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Erstentwurf der Kommission, in dem die übergreifenden Fragestellungen noch loser nebeneinander stehen, aber auch dieser versäumt diesbezüglich eine wichtige Chance, die Interdependenzen exakt zu analysieren und zu deklarieren, um sie zum Ausgangspunkt einer entsprechenden Politik zu machen.

Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik gibt inhaltlich bekannte Antworten auf ebenso bekannte Fragen, begeht aber in der Schwerpunktsetzung und strukturellen Gestaltung der EZA neue Wege. Die hervorhebenswerte Leistung dieses Dokumentes liegt vor allem in seinem Charakter als erster übergreifender Konsens der wichtigen EZA-Akteure innerhalb der EU. In diesem Sinn kann dieser Konsens nicht der letzte gewesen sein, umso mehr, als es eines deutlich gesteigerten innovativen Potentials bedürfen wird, um die enormen Probleme globaler Ungleichverteilung im Sinne nachhaltiger globaler Entwicklung zu lösen.

Literatur

Actionaid International (2004). What future for Development Policy? Poor cousin or equal partner in the EU's external relations policies. Online in Internet:
http://www.actionaidinternational.it/site/download/EU_%20developmenmt_%20policies_%20Po or_%20cousin_%20or_%20equal_%20partner.pdf (Stand: 6.3.2006)

AKP/ Rat der EU (2005). Geändertes Abkommen von Cotonou – Übergangsmaßnahmen für den Zeitraum zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des geänderten AKP-EG-Partnerschaftsabkommens. ACP/21/011/05, ACP-CE 2128/05. Online in Internet:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st02/st02128.de05.pdf> (Stand: 14.3.2006)

Alexander, Lindsay/ Higazi, Adam/ Mackie, James/ Nino-Perez, Javier/ Sheriff, Andrew (2003). Regional Approaches to Conflict Prevention in Africa. European Support to African Processes. ECDPM InBrief 4, October 2004. Online in Internet:
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/80ba021853007405c1256c790053145c/b02d733c57389b02c1256e1b005b69ce (Stand: 13.3.2006)

Annan, Kofi (2005). In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General. Online in Internet:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement> (Stand: 7.3.2006)

Auclair, Denise (2005). EU Financial Perspectives 2007-2013: How much for development and how will it be spent?, in: Die Österreichische Entwicklungspolitik 2004, 23-28.

Bond (2003). EU Enlargement. Implications and opportunities for EU development cooperation. Bond Development policy Briefing, February 2003. Online in Internet:
<http://www.bond.org.uk/pubs/eu/euenlargement.pdf> (Stand: 13.3.2006)

CIDSE/Caritas Europa (2003). Addressing Europe's Global Responsibilities: Development Cooperation and the European Convention. A position paper of CIDSE and Caritas Europa, April 2003.

CIDSE (2005). Europe: A True Global Partner for Development? CIDSE Shadow Report on European Progress towards Millennium Development Goal 8. Online in Internet:
<http://www.cidse.org/docs/200505031148246340.pdf?username=guest@cidse.org&password=9999> (Stand: 9.3.2006)

Commission of the European Communities (2002). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a global partnership for sustainable development. COM(2002) 82 final. Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0082en01.pdf (Stand: 10.3.2006)

Commission of the European Communities (2003). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The World Summit on Sustainable Development One Year On: Implementing our commitments. COM(2003) 829 final. Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0829de01.pdf (Stand: 9.3.2006)

Commission of the European Communities (2004). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Translating the Monterrey Consensus into Practice: the contribution of the European Union. COM(2004) 150 final. Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0150en01.pdf (Stand: 14.3.2006)

Commission of the European Communities (2005). Commission Staff Working Paper. Annex to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Council and the Committee of the Regions. Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy "The European Consensus". Impact Assessment {COM(2005)311 final}. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/docs/Commission_staff_working_paper_SEC_2005_0929_1_EN.pdf (Stand: 2.3.2006)

Commission of the European Communities (2005a). EU Report on Millennium Development Goals 2000-2004. EU contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/docs/eu_mdg_report.pdf#zoom=125 (Stand: 7.3.2006)

Commission of the European Communities (2005b). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development. COM(2005) 489 final. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/docs/eu_strategy_for_africa_12_10_2005_en.pdf (Stand: 13.3.2006)

Commission of the European Communities (2005c). Commission Staff Working Paper. New Sources of Financing for Development: A Review of Options. SEC(2005) 467. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/internationaleconomicissues/sec_2005_467_en.pdf (Stand: 16.3.2006)

Concord (2005). Concord Response to the Communication on the proposed Joint Declaration on the EU Development Policy. Concord Policy Working Group. Online in Internet: <http://www.concordeurope.org/download.cfm?media=pdfUK&id=1163> (Stand: 7.3.2006)

Cuello Camilo, Federico Alberto (2005). What makes a Round a 'Development Round'? The Doha Mandate and the WTO Trade Negotiations. Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on Globalization, Occasional Papers Nr. 13. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/50034.pdf> (Stand: 28.2.2006)

Commission Staff Working Paper (2006). Policy Coherence for Development. Working Programme 2006-2007. Online in Internet: http://doku.cac.at/coherence_work_programme_2006_07.doc (Stand: 30.3.2006)

Council of the EU (2002). Information for the Press (15.3.2002). Conclusions on The International Conference on Financing for Development (Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002). Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/69866_barcelona.pdf (Stand: 7.3.2006)

Council of the EU (2004). Report of the Ad Hoc Party on Harmonisation – Advancing Coordination, Harmonisation and Alignment: the Contribution of the EU (14670/04). Online in Internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st14/st14670.en04.pdf> (Stand: 7.3.2006)

Council of the EU (2005). Orientation Debate on the Effectiveness of EU External Action - Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council (14821/05) (DEVGEN 230, RELEX 679). Online in Internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14821.en05.pdf> (Stand: 7.3.2006)

Council of the EU (2005a). External Relations Council, Brussels 24 May 2005. Council conclusions: Accelerating progress towards achieving the millennium development goals. Online in Internet: <http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/05/23cagre/milldego.pdf> (Stand: 8.3.2006)

Council of the EU (2005b). Fight Against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction – EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction. 15708/03. Online in Internet: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf> (Stand: 8.3.2006)

Council of the EU (2005c). The European Union Counter-Terrorism Strategy. 14469/05. Online in Internet: <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/eu-counter-terr-strategy-nov-05.pdf> (Stand: 8.3.2006)

Council of the EU (2005d). The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism. 14781/1/05. Online in Internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf> (Stand: 9.3.2006)

Council of the EU (2005e). The EU and Africa: Towards a strategic partnership. 15961/05 (Presse 367). Online in Internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/87673.pdf (Stand: 13.3.2006)

Council of the EU (2005f). Financial Perspective 2007-2013. 15915/05. Online in Internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15915.en05.pdf> (Stand: 13.3.2006)

Council of the EU (2005g). Financial Perspective 2007-2013. 15915/05. Online in Internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf (Stand: 16.3.2006)

Der Europäische Konsens (2005). Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ (Amtsblatt der EU 2006/C 46/01). Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_046/c_04620060224de00010019.pdf (Stand: 3.3.2006)

Development Strategies/IDC (2003). The Consequences of Enlargement for Development Policy. Volume 1. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/docs/study_conseq_enlarg_vol1.pdf (Stand: 13.3.2006)

ECDPM (2005). What Place for Development in Changing EU External Relations? Report of the ECDPM Seminar with EU Member States. Online in Internet: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/21A0E90F27BABF19C125708F0051D2BF?Opendocument (Stand: 6.3.2006)

ECDPM/ICEI/ODI (2005). Assessment of the EC Development Policy. DPS Study Report. Final Report. Online in Internet:

http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/ecdpm_report.pdf (Stand: 6.3.2006)

Europäische Union (2004). UNCTAD XI – The European Union's Key Objectives and Priorities. Online in Internet: http://trade-info.cec.eu.int/doctlib/docs/2005/april/tradoc_122337.pdf (9.3.2006)

Europäisches Parlament (2005). Bericht über die Rolle der Europäischen Union bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) (2004/2252(INI)). Entwicklungsausschuss. ENDGÜLTIG A6-0075/2005. Online in Internet:

<http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0075+0+DOC+WORD+V0//DE&L=DE&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y> (Stand: 7.3.2006)

European Commission (2004). Annual Report 2004 on the European Community's Development Policy and External Assistance, Brussels.

European Commission (2005). Annual Report 2005 on the European Community's Development Policy and the Implementation of the External Assistance in 2004, Brussels.

European Commission/ DG Development (2005). Report on the public Consultation on the Future of EU Development Policy. Online in Internet:

http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/consultation_report_en.pdf (Stand: 17.2.2006)

European Communities (2005). Measuring Progress towards a more sustainable Europe. Sustainable development indicators for the European Union. Data 1990-2005. Luxemburg.

European Council/ European Commission (2000). The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission. Online in Internet:

http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf (Stand: 17.2.2006)

Europäische Union (2003). Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Online in Internet: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Stand: 8.3.2006)

Europäische Union (2005). Vertrag über eine Verfassung für Europa. Luxemburg.

Europäisches Parlament (2005). Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer Gemeinsamen Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission über die Entwicklungspolitik der Europäischen Union „Der europäische Konsens zur Entwicklungspolitik“. P6_TA-PROV(2005)0528 B6-0653/2005.

Frederiksen, Jonas (2006). The 10th European Development Fund. Negotiations, next steps and key issues (ECDPM). Online in Internet:

http://www.dgroups.org/groups/CoOL/docs/EDF-10th-ECDPM_to_EP-Final_240106.pdf?ois=no (Stand: 16.3.2006)

Hoebink, Paul (2004). Evaluating Maastricht's Triple C: an introduction to the paragraphs of the Treaty on the European Union and suggestions for its evaluation, in: Paul Hoebink (Hg.), The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation, Brussels, 1-23.

House of Lords (2004). European Union Committee. 12th Report of Session 2003-04. EU Development Aid in Transition. Report with Evidence (HL Paper 75). London.

Katseli, Louka T. (2005). EU Policy Coherence on Peace, Security and Development: A New Agenda for Research and Policymaking. Online in Internet: <http://www.edc2010.net/pubs/pdf/katseli.pdf> (Stand: 8.3.2006)

Kommission der EG (2001). Mitteilung der Kommission. Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. KOM(2001)264 endgültig. Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0264de01.pdf (Stand: 10.3.2006)

Kommission der EG (2002). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Handel und Entwicklung. Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Nutzung der Vorteile des Handels. KOM(2002) 513 endgültig. Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0513de01.pdf (9.3.2006)

Kommission der EG (2005). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorschlag für eine Gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union „Der Europäische Konsens“. KOM(2005) 311 endgültig. Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0311de01.pdf (Stand: 7.3.2006)

Kommission der EG (2005a). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Beschleunigte Verwirklichung der entwicklungspolitischen Millenniumsziele. Der Beitrag der Europäischen Union. KOM(2005) 132 endgültig. {SEC(2005) 452} {SEC(2005) 456}. Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0132de01.pdf (Stand: 7.3.2006)

Kommission der EG (2005b). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Stärkeres Engagement für die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele – Entwicklungsfinanzierung und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. KOM(2005) 133 endgültig/2. {SEC(2005) 453} {SEC(2005) 454}. Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0133de01.pdf (Stand: 7.3.2006)

Kommission der EG (2005c). Mitteilungen der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele. KOM(2005) 134 endgültig {SEK(2005) 455}. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/docs/communication_134_de.pdf (Stand: 8.3.2006)

Küblböck, Karin/Clemens Six (2006). Wie WTO in Hongkong. Zwischenergebnisse einer ‚Entwicklungsrunde‘. Online in Internet: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WTO_Hongkong_WP_Feb2006.pdf (Stand: 20.3.2006)

Lawo, Thomas/Fritz Scheidhauer (2005). Die Bedeutung der Kohärenz in der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit. Online in Internet: <http://www.edc2010.net/pubs/pdf/Kohaerenz.pdf> (Stand: 7.3.2006)

Mackie, James/ Heather Baser/Jonas Frederikson/ Oliver Hasse (2003). Ensuring that Development Cooperation Matters in the New Europe. ECDPM 2003. Online in Internet: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/2CA7F745097FEDC8C1256DF1003D7ED0?OpenDocument (Stand: 13.3.2006)

Mackie, James/Céline Rossini (2004). A Changing EU: what are the development implications? ECDPM InBrief 8, April 2004. Online in Internet: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/7732def81ddfa7ac1256c240034fe65/7693c5c8acd2b5fdc1256e7c002d0755?OpenDocument (Stand: 13.3.2006)

Martens, Jens/ Wolfgang Sterk (2002). Multilateralismus zwischen Blockadepolitik und Partnerschaftsrhetorik. Der Gipfel von Johannesburg. Eine Bilanz (Weed Arbeitspapier), Bonn. Online in Internet: <http://www2.weed-online.org/uploads/joburgbilanz.pdf> (Stand: 10.3.2006)

Maxwell, Simon/Paul Engel (2003). European Development Cooperation to 2010. Online in Internet: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp219.pdf (Stand: 6.3.2006)

Maxwell, Simon/Andrew Rogerson/Sven Grimm/Ralf Leiteritz (2004). Revising the EU Development Policy: Issues and Options. Online in Internet: http://www.odi.org.uk/edc/Revising_the_EU_Development_Policy.pdf (Stand: 6.3.2006)

Messner, Dirk/ Jörg Faust (2004). Entwicklungspolitik als Kernelement der europäischen Sicherheitspolitik, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Analysen und Stellungnahmen (3/2004). Online in Internet: [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/\\$FILE/Messner-FaustEntwicklungspolitik%20als%20ein%20KernelementAuS-03-04.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/8a5f5aa07c7d6847c1256e1400334014/$FILE/Messner-FaustEntwicklungspolitik%20als%20ein%20KernelementAuS-03-04.pdf) (Stand: 8.3.2006)

Michel, Louis (2005). Development Policy of the EU: A common vision to eradicate poverty. Online in Internet: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/737&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (Stand: 13.3.2006)

Michel, Louis (2006). Setting a new course in co-operation between Europe and Africa. Online in Internet: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/129&format=HTML&aged=0&language=EN> (Stand: 13.3.2006)

OECD (2005). Aid rising sharply according to latest OECD figures. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/41/35842562.pdf> (Stand: 14.3.2006)

OECD-DAC (2002). Development Co-operation Review. European Community, Paris. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/1/1935386.pdf> (Stand: 2.3.2006)

OECD-DAC (2003). A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf> (Stand: 8.3.2006)

OECD-DAC (2005). Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf> (Stand: 6.3.2006)

Schlussfolgerungen des Vorsitizes (2002). Europäischer Rat (Barcelona) 15. und 16. März 2002. Online in Internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/71067.pdf (Stand: 14.3.2006)

Schmidt, Siegmund (2002). Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19-20/2002, 29-38.

UNCTAD (2004). Sao Paulo Consensus. Online in Internet: http://www.unctad.org/en/docs//td410_en.pdf (Stand: 9.3.2006)

United Nations (2002). Monterrey Consensus. Online in Internet: http://www.un.org/esa/ffd/Monterrey-Consensus-excepts-aconf198_11.pdf (Stand: 7.3.2006)

United Nations-GA (1970). International Development Strategy for the Second Development Decade, Resolution Nr. 2626. Online in Internet: <http://www.oefse.at/Downloads/eza/resol2626.pdf> (Stand: 14.3.2006)

United Nations-GA (2000). Resolution Adopted by the General Assembly, 18 September 2000 (A/RES/55/2). Online in Internet: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (Stand: 6.3.2006)

United Nations-GA (2005). Summary by the President of the General Assembly of the High-level Dialogue on Financing for Development (New York, 27-28 June 2005). Online in Internet: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/458/99/PDF/N0545899.pdf?OpenElement> (Stand: 14.3.2006)

Van Reisen, Mirjam/ Klaus Wardenbach (2002). Der EU-Entwicklungspolitik fehlt die Armutsorientierung, in: epd-Entwicklungspolitik 19/20/2002, 42-44.

World Bank (2003). Rome Declaration on Harmonization. Online in Internet: <http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/RomeDeclaration.pdf> (Stand: 7.3.2006)

WTO (2001). Ministerial Declaration, adopted on 14 November 2001. WT/MIN(01)/DEC/1. Online in Internet: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.pdf (Stand: 9.3.2006)