

# Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

Isabelle Tannous

Es wird wieder lauter nach mehr und besserer Entwicklungspolitik gerufen. Und dies, obwohl sich die Kritik an dem bestehenden System häuft: zu langsam, um auf die globalen Veränderungen zu reagieren, zu fragmentiert, sodass nationale Einzelinteressen dominieren, zu selektiv, weshalb große Teile der Entwicklungshilfe häufig nicht die Bedürftigsten erreichen, zu unflexibel, sodass innovative Ansätze ungenutzt bleiben. Die Europäische Union hat das Jahr 2015 zum „Europäischen Jahr für Entwicklung“ ausgerufen. Die Gründe, dass Entwicklungszusammenarbeit wieder mehr Bedeutung beigemessen wird, sind jedoch andere. Durch die desolate Lage in Subsahara-Afrika sowie in Syrien und im Irak rücken weltweites Elend und Tragödien durch steigende Flüchtlingszahlen näher an Europa. Gleichzeitig laufen die Vorbereitungen für drei große Gipfeltreffen auf globaler Ebene: Im Juli 2015 wird auf der Internationalen Konferenz in Addis Abeba die internationale Architektur der Entwicklungsfinanzierung debattiert, im September 2015 soll die Nachfolgeagenda der Millenniumsentwicklungsziele auf der Versammlung der Vereinten Nationen (VN) verabschiedet werden und im Dezember 2015 wird in Paris die VN-Klimarahmenkonvention verhandelt.

## Eine neue globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung bis 2030

Die Europäische Union setzte ihre Beteiligung am Vorbereitungsprozess der Post-2015-Entwicklungsagenda fort. Im Herbst 2015 wird auf der VN-Generalversammlung mit den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals) der internationale Rahmen einer globalen Entwicklungsagenda für die nächsten 15 Jahre offiziell verabschiedet. Die klassische Agenda der Armutsbekämpfung, wie sie zur Jahrtausendwende mit den Millenniums-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals) vereinbart wurde, ist damit nicht obsolet.<sup>1</sup> Die transformativen und universellen Nachhaltigkeits-Entwicklungsziele sollen bisherige Geber- und Empfängerstaaten gemeinsam in die Pflicht nehmen, sich entsprechend ihrer nationalen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen zu engagieren.

Im Rat wurde der Synthesebericht von VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon zum Zwischenstand der Post-2015-Verhandlungen im Dezember 2014 diskutiert. Die Außen- und Entwicklungsminister unterstützten die von der Offenen Arbeitsgruppe erarbeitete Zielsetzung für Nachhaltige Entwicklung und hielten fest, dass diese auch hinsichtlich der „internen und externen Politiken der Mitgliedstaaten und der EU, einschließlich der Europäischen Strategie für nachhaltige Entwicklung und der Strategie Europa 2020“ zu reflektieren seien.<sup>2</sup> Sie würdigten die Ziele und Prioritäten der von der Europäischen Kommissi-

---

1 Seit 1990 hat sich die Anzahl der Menschen, die in extremer Armut leben, halbiert. Heute leben etwa 1 Mrd. Menschen in extremer Armut insbesondere in Südasien und Subsahara-Afrika, das ein sehr hohes Bevölkerungswachstum hat. 60 Prozent der ärmsten Menschen leben in nur fünf Ländern (Indien, Nigeria, China, Bangladesch, Demokratische Republik Kongo). Vereinte Nationen: The Millennium Development Goals Report 2015, New York 2015.

on im Juni 2014 vorgelegten Mitteilung „Ein menschenwürdiges Leben für alle“.<sup>3</sup> Damit war eine erste gemeinsame Basis für die VN-Verhandlungen geschaffen. Im Mai 2015 kamen die Entwicklungsminister erneut im Rat zusammen und nahmen aufbauend auf diesem Austausch eine Reihe gemeinsamer Positionen an.<sup>4</sup>

Mit Blick auf die im Juli 2015 in Addis Abeba stattfindende dritte VN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung unterstrich die Europäische Union die Bedeutung innovativer Finanzierungsmethoden und würdigte die Rolle von Gastüberweisungen, welche sich inzwischen fast auf das Dreifache des Entwicklungshilfetransfers belaufen. Die Europäische Union betrachtet die öffentliche Entwicklungshilfe insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder und für fragile und von Konflikten betroffene Länder weiterhin als eine wichtige Einnahmequelle.<sup>5</sup> Die Schlussfolgerungen enthalten daher auch die Absicht, künftig einen festen Anteil der EU-Entwicklungshilfe für die ärmsten Länder der Welt bereitzustellen. Bis 2030 wollen die EU-Staaten 0,2 Prozent ihrer gemeinsamen jährlichen Wirtschaftsleistung für am wenigsten entwickelte Länder aufwenden. Als Zwischenziel ist eine Quote von mindestens 0,15 Prozent geplant. An Schwellenländer und neue Geber wie Brasilien, Indien oder China richtete die Europäische Union den Appell, ebenfalls Zusagen zu machen. 2014 belief sich die EU-Gesamthilfeleistung auf 0,42 Prozent des europäischen Bruttonationaleinkommens (BNE) und übertraf damit den Durchschnitt der anderen Geberländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OSZE) von 0,28 Prozent.<sup>6</sup> Seit 2002 ist die öffentliche Entwicklungshilfe der Europäischen Union um fast 50 Prozent gestiegen. Dennoch blieben die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten weit von ihrer Zusage entfernt, ihre Gesamthilfeleistung bis 2015 auf 0,7 Prozent zu erhöhen, so wie sie es 2005 im Anschluss an die erste VN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (2002) postuliert hatten.

### **Fortschritte bei den internationalen Prinzipien Entwicklungswirksamkeit und Geberkoordinierung**

Für ein Gelingen der Post-2015-Agenda gilt nicht die Höhe der Mittel als entscheidend, sondern die Art und Weise der Mobilisierung und ein möglichst wirksamer Einsatz. So kam der Europäische Entwicklungsbericht 2015 zu dem Fazit, dass „ein völlig neues Konzept für Entwicklungsfinanzierung“ von Nöten ist, um die Nachhaltigkeitsziele bis 2030 auch tatsächlich umsetzen zu können.<sup>7</sup> Zwar ist die Europäische Union in internatio-

---

2 Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on a transformative post-2015 agenda. Pressemitteilung. Brüssel, 16. Dezember 2014; Rat der Europäischen Union: 3359th Council meeting. Foreign Affairs. Development issues. Pressemitteilung. Brüssel, 12. Dezember 2014, Dok. 16854/14 (vorläufige Version).

3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein menschenwürdiges Leben für alle: Vom Zukunftsbild zu kollektiven Maßnahmen, COM (2014) 335.

4 Rat der Europäischen Union: Eine neue globale Partnerschaft für Armutsbeseitigung und nachhaltige Entwicklung nach 2015 – Schlussfolgerungen des Rates. Brüssel, 26. Mai 2015, Dok. 9241/15.

5 Rat der Europäischen Union: Jahresbericht 2015 an den Europäischen Rat über die Entwicklungshilfeziele der EU – Schlussfolgerungen des Rates. Brüssel, 26. Mai 2015, Dok. 9144/15.

6 Europäische Kommission: Europäische Kommission fordert weitere Zusagen zur Erreichung der Ziele für die öffentliche Entwicklungshilfe. Pressemitteilung. Brüssel, 8. April 2015, Dok. IP/15/4747; Europäische Kommission: Commission Staff Working Dokument. EU Accountability Report 2015 on Financing for Development. Part I/II: Review of Progress by the EU and Its Member States over the Period 2002-2014, SWD (2015) 128.

7 European Report on Development 2015: Combining finance and policies to implement a transformative post-2015 development agenda, Brüssel 2015.

nalen Debatten über die Wirksamkeit von Entwicklungsbemühungen und eine bessere Geberkoordinierung federführend. Trotz ihrer Vorreiterposition ist es ihr allerdings nicht immer gelungen, diese Visionen auch umzusetzen.

Ein stärker ergebnisorientierter Ansatz der europäischen Entwicklungszusammenarbeit bleibt wichtig. Im März 2015 hatte die Kommission ihren Rahmen für eine ergebnisorientierte Evaluierung vorgelegt.<sup>8</sup> Mit dem „EU International Cooperation and Development Results Framework“ soll die Arbeit der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) künftig systematischer überprüft und Rechenschaftspflicht, Transparenz und Sichtbarkeit verbessert werden. Der Evaluierungsrahmen greift allerdings nur für das Portfolio von Entwicklungskommissar Neven Mimica. Andere Bereiche wie Handelspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Migration oder Klimapolitik, die für entwicklungspolitische Erfolge entscheidend sind, bleiben davon ausgenommen. Bei der Geberkoordinierung unter den EU-Staaten sind kaum Fortschritte zu verzeichnen. Auch wenn die Europäische Union über die „Gemeinsame Programmplanung“ versucht, Transaktionskosten zu senken und Synergieeffekte zu erzielen, bleibt die Fragmentierung unter den EU-Staaten hoch. Hinzu kommt, dass in den 2004 beigetretenen Staaten kaum Sozialisierungseffekte eingetreten sind und diese den EU-Acquis nur zögerlich übernehmen.<sup>9</sup> Dies zeigt sich nicht nur in deutlich geringeren Quoten zur öffentlichen Entwicklungshilfe, vor allem fehlt es weiterhin an nennenswerten Infrastrukturen für die Entwicklungszusammenarbeit. So beschäftigten die Entwicklungsagenturen im vergangenen Jahr in der Slowakei elf und in der Tschechischen Republik 24 Personen, während die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), die mit Abstand größte Organisation, über 17.000 Personen und die Entwicklungsagenturen Frankreichs und Großbritanniens circa 1.700 beziehungsweise circa 2.700 Personen beschäftigten.<sup>10</sup>

### **Mehr Kohärenz für Entwicklung**

Zu Beginn des neuen Amtszyklus der Europäischen Kommission wurde Entwicklung auf der deklaratorischen Ebene großgeschrieben. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker wies seine Kommissare an, für mehr Kohärenz im Auswärtigen Handeln der Europäischen Union zu sorgen. In vielen seiner Antrittsschreiben an die künftigen Kommissare hob er die Bedeutung entwicklungspolitischer Belange hervor. Für eine bessere Abstimmung in der Kommission soll die aufgewertete Gruppe der für Auswärtiges zuständigen Kommissare unter der Leitung der Hohen Vertreterin und Vizepräsidentin Federica Mogherini sorgen.<sup>11</sup> Zum neuen Kommissar für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung ernannte Kommissionspräsident Juncker den bis dahin in der Kommission für Verbraucherschutz zuständigen Kroaten Mimica. Dieser hatte bei seiner Anhörung vor dem Europäischen Parlament im September 2014 kaum Gegenwind erhalten. Für seine Amtszeit

---

8 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework, SWD (2015) 80.

9 Simon Lightfoot/Balás Szent-Iványi: Reluctant Donors? The Europeanization of International Development Policies in the New Member States, in: *Journal of Common Market Studies* 6/2014, S. 1257-1272; Peteris Timofejevs Henriksson: Europeanization of Foreign-Aid Policy in Central and East Europe, in: *Journal of European Integration* 4/2015, S. 433-449.

10 Marta Latek/Europäisches Parlament (GD EPRS): Die Herausforderung der Koordinierung der europäischen Entwicklungspolitik. Ist die Fragmentierung unabänderlich?, Brüssel 2014.

11 Eingebunden in das neue Projektteam sind die Kommissare für Handel, Nachbarschaft, Entwicklung und Humanitäre Hilfe; jene für Migration und Inneres, Klimapolitik, Energie und Verkehr können bei Bedarf hinzugezogen werden.

nannte er drei Schwerpunkte: die Gestaltung der Post-2015-Entwicklungsagenda, die Zukunft der EU-Afrika-Beziehungen und eines möglichen Nachfolgeabkommens mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) sowie mehr Politikkohärenz für Entwicklung.<sup>12</sup> Letzteres bleibt ein Anliegen der EU-Politik.<sup>13</sup> Um die Post-2015-Agenda innerhalb der Kommissionsstrukturen ressortübergreifend zu verankern, legte Mogherini im Februar 2015 gemeinsam mit Mimica und dem Kommissar für Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei Karmenu Vella eine entsprechende Mitteilung vor.<sup>14</sup>

### **Handel: Abschluss der EPA-Verhandlungen**

Die Geografie der Armut ändert sich weiter. Bereits heute leben etwa drei Viertel der Ärmsten in Ländern mit mittlerem Einkommen. Prognosen zufolge wird die Hälfte der ärmsten Menschen der Welt 2018 in fragilen und von Konflikten geprägten Staaten leben. Die Beseitigung sozialer Ungleichheit und Menschliche Sicherheit sind für die Entwicklungszusammenarbeit heute weitaus wichtiger als zu Beginn der Assoziierungspolitik, als noch die Eingliederung in die Weltwirtschaft im Vordergrund stand. Dies trifft auch für die EU-AKP-Beziehungen zu. Seit 2002 verhandelte die Europäische Union mit den AKP-Staaten WTO-konforme Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPA). Diese sind Teil der Bemühungen der Europäischen Union, die regionale Integration innerhalb der AKP-Gruppe zu fördern. Als Vorzeigebkommen gilt das 2008 geschlossene Freihandelsabkommen mit den 15 karibischen Staaten (Caribbean Community and Common Market, CARICOM).<sup>15</sup> Mit anderen EPA-Regionen gestalteten sich die Verhandlungen deutlich schwieriger. Insbesondere afrikanische Staaten verweigerten lange ihre Unterschrift, da sie Nachteile für ihre heimischen Märkte und den Verlust von Zolleinnahmen fürchteten. Es fehlte auch häufig an gemeinsamen Verhandlungspositionen der EPA-Regionen. So genießen die wenigsten entwickelten Länder innerhalb der AKP-Gruppe seit 2001 mit der „Alles außer Waffen“-Initiative zollfreien Zugang zur Europäischen Union. Der Beschluss der Europäischen Union, bisher gewährte Handelspräferenzen für den Fall aufzuheben, dass bis Oktober 2014 keine Vereinbarungen zustande kommen, traf daher vor allem die Länder mit mittlerem Einkommen. Diese gaben dem Druck schließlich nach. Im vergangenen Jahr wurden EPA mit der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) und der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (Union économique et Monétaire Ouest Africaine, UEMOA), der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (Southern African Development Community, SADC) sowie der Ostafrikanischen Gemeinschaft (East African Community, EAC) paraphiert. Offen bleibt, wie viele Länder diese letztendlich auch zügig ratifizieren und umsetzen werden.

---

12 Neven Mimica: Answers to the European Parliament Questionnaire to the Commissioner-Designate, International Cooperation and Development, September 2014.

13 Hierbei bilden die Bereiche Handel und Finanzen, Klimawandel, Ernährungssicherheit, Migration und Sicherheit die Schwerpunkte; 2015 wird turnusgemäß ein Fortschrittsbericht der Kommission erwartet.

14 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine globale Partnerschaft für Armutsbeseitigung und nachhaltige Entwicklung nach 2015, COM (2015) 44.

15 Evita Schmiege: Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung? Lehren aus den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit karibischen Staaten, in: Stiftung Wissenschaft und Politik-Studie 13/2015.

### **Migration: Kontaminierung der Entwicklungszusammenarbeit**

Es ist ein Allgemeinplatz, dass Menschen aus politischer und wirtschaftlicher Not heraus aus ihren Heimatländern fliehen und eine Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort zu einem Rückgang der Flüchtlingszahlen führen würde. Im Anschluss an den Sondergipfel des Europäischen Rats zur Migration tauschten sich auch die Entwicklungsminister im Mai 2015 über den Nexus von Migration und Entwicklung aus und forderten die Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) auf, die Beschlüsse des Rates über Migration und Entwicklung umzusetzen.<sup>16</sup>

Viele Augenpaare werden 2015 auf den EU-Gipfel mit der Afrikanischen Union (AU) gerichtet sein, der im November 2015 auf Malta stattfinden soll. Auch die drei Außenminister Frank-Walter Steinmeier, Paolo Gentiloni und Laurent Fabius verwiesen im Juni 2015 auf das Treffen in Valletta, als sie anlässlich der umstrittenen Mission der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Mittelmeer zur Bekämpfung von Schleppern im Mittelmeer (EUNAVFOR MED) ein umfassenderes europäisches Vorgehen in der Flüchtlingskrise forderten.<sup>17</sup> Im Juni betonte der Europäische Rat ebenfalls die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit den „Herkunfts- und Transitländern sowohl im Hinblick auf die Bewältigung der Ströme irregulärer Migranten als auch auf die Beseitigung der eigentlichen Ursachen der Migration, um die Anreize für illegale Migration zu verringern und die Schleusernetze zu bekämpfen.“<sup>18</sup> Nach Ansicht der Staats- und Regierungschefs kommt der Entwicklungshilfe dabei eine wichtige Rolle zu. Gestützt auf den Grundsatz „mehr für mehr“ kann diese auch dazu genutzt werden, Anreize für die Durchführung bestehender und den Abschluss neuer Rückübernahmeabkommen zu schaffen.<sup>19</sup> Die Europäische Union sieht sich verstärkt dem Vorwurf ausgesetzt, für Entwicklungshilfe bereitgestellte Mittel zweckzuentfremden, da sie entwicklungspolitische Hilfszusagen auch zur Verstärkung des Grenzschutzes oder als Anreiz für repressive Regime, Flüchtlinge in den Herkunfts- und Transitländern an der Aus- beziehungsweise Weiterreise zu hindern, einsetzt. Hierzu können auch Staaten wie Eritrea, Sudan und Südsudan zählen, denen – auch von der Europäischen Union – schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Von dem nächsten EU-Afrika-Gipfel wird kaum mehr zu erwarten sein als gemeinsame Absichtserklärungen, in denen Schmugglernetzwerke und illegale Migration verurteilt und nach denen Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung gefördert werden sollen. Schließlich schwieg auch die AU beharrlich zur Flüchtlingssituation im Mittelmeer und ging nicht gegen Menschenrechtsverletzungen im Südsudan und in Zentralafrika oder gegen den Wahlbetrug in Simbabwe vor.

### **Sicherheit: Kluft zwischen Anspruch und Umsetzung**

Juncker hat für seine „politischere“ Kommission auch eine aktivere Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik vorgesehen. Dafür sollen die der Kommission zur Verfügung stehenden Instrumente wirksamer kombiniert werden und die Hohe Vertreterin stärker als bisher ihre Rolle im Kommissionskollegium wahrnehmen. Seit ihrem Umzug ins Berlay-

---

16 Rat der Europäischen Union: Council conclusions on migration in EU development cooperation. Foreign Affairs (Development) Council meeting. Pressemitteilung. Brüssel, 12. Dezember 2014.

17 Siehe den Beitrag zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in diesem Band.

18 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (25. und 26. Juni 2015). Schlussfolgerungen, EUCO 22/15; Rat der Europäischen Union: Valletta Conference on Migration (Malta, 11-12 November 2015) - Orientation debate. Mitteilung. Brüssel, 30. Juni 2015, Dok. 10387/15.

19 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2015.

mont-Gebäude hat Mogherini bereits eine Reihe von gemeinsamen Initiativen mit ihren Kabinettskollegen auf den Weg gebracht; darunter auch eine Initiative mit Entwicklungskommissar Mimica, die im Rahmen des Ende 2013 vorgelegten Gesamtkonzepts für externe Konflikte und Krisen zu sehen ist. Die Mitteilung vom April 2015 sieht vor, Partnerländer und regionale Organisationen systematischer beim Kapazitätsaufbau zu unterstützen, sodass diese besser gegen Terrorismus, Konflikte, Schmuggel und Extremismus vorgehen können.<sup>20</sup> Die Länder sollen, so Mogherini, befähigt werden, Sicherheit und Stabilisierung in die eigene Hand zu nehmen, was wiederum im Interesse ihrer eigenen Entwicklung, aber auch der internationalen Stabilität einschließlich des Friedens und der Sicherheit in Europa liegt.<sup>21</sup> Ein solcher Ansatz ist vor allem auf langwierige Krisen ausgerichtet, bei denen die Europäische Union im Rahmen ihrer GSVP präsent ist. GSVP-Missionen beschränken sich inzwischen in der Regel auf Ausbildungs- und Trainingsmissionen, sodass es nun darum gehen soll, den Bereich der Sicherheitssektorreform einschließlich eines funktionierenden Justiz- und Sicherheitssektors, der Grenzsicherung und der Küstenwache zu stärken. Die Unterstützung beim Kapazitätsaufbau steht auch im Mittelpunkt der im Jahr 2014 gestarteten GSVP-Missionen, unter anderem der militärischen Beratungsmision in der Zentralafrikanischen Republik (EUMAM RCA) und der zivilen GSVP-Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali).<sup>22</sup> Zum Kapazitätsaufbau werden Ausbildungsmaßnahmen und die Bereitstellung von grundlegender Ausrüstung und Sachbedarf gezählt; auch kann sich der Kapazitätsaufbau an zivile Einsatzkräfte, die Polizei oder die Streitkräfte richten. In ihrer Mitteilung fordern Kommission und Hohe Vertreterin einen EU-weiten strategischen Rahmen für die Sicherheitssektorreform und schlagen die Einrichtung einer Fazilität für die Verknüpfung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung sowie die Prüfung eines spezifischen Außenhilfelinstrumentes für diesen Zweck vor. Mit diesem Vorstoß soll insbesondere auch geprüft werden, wie der Aufbau von Sicherheitskapazitäten einschließlich militärischer Kapazitäten mit Mitteln der öffentlichen Entwicklungshilfe aus der Rubrik 4 „Globales Europa“ des EU-Haushalts beziehungsweise des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert werden kann.<sup>23</sup> Gerade beim Einsatz in fragilen Staaten zeigte sich, dass Absichts- und Strategiebekundungen zum Nexus von Entwicklung und Sicherheit erst ansatzweise umgesetzt werden.<sup>24</sup> Mittel aus dem EU-Haushalt beziehungsweise dem Europäischen Entwicklungsfonds wurden, selbst dort wo dies für sicherheitsrelevante Belange möglich ist, verhältnismäßig selten abgerufen. Das liegt nicht allein an den Vorbehalten und der mangelnden Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren oder den langwierigen und komplexen Verfahren. Vor allem fehlt es in den EU-Delegationen vor Ort an Kapazitäten, Personal und Expertise, um tatsächlich als Scharnier in den Bereichen Früh-

---

20 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung – Befähigung unserer Partner zur Krisenprävention und -bewältigung, JOIN (2015) 17.

21 Europäische Kommission: EU verstärkt Unterstützung der Partner bei Sicherheitsproblemen. Pressemitteilung. Brüssel, 28. April 2015, Dok. IP/15/4869.

22 Siehe den Beitrag zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in diesem Band.

23 Bereits heute werden aus dem EU-Haushalt über das Stabilitäts- und Friedensinstrument (IcSP) und dessen Vorläufer, dem Instrument für Stabilität (IfS), im Rahmen der Sahel-Strategie unter anderem Ausrüstung und Unterstützung für die kamerunische und nigerianische Polizei im Kampf gegen Boko Haram geleistet. Aus dem Europäischen Entwicklungsfonds wird unter anderem die Friedensfazilität für Afrika oder die AU-Mission in Somalia (AMISOM) finanziell unterstützt. Siehe Conrad Rein: The EU and peacekeeping in Africa: the case of AMISOM, in: *Global Affairs*, 2/2015, S. 193-204.

24 Mark Furness: Let's Get Comprehensive: European Union Engagement in Fragile and Conflict-Affected Countries, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Discussion Paper 5/2014.

warnung, Konfliktprävention und Krisenmanagement fungieren zu können.<sup>25</sup> In der Kommissionsmitteilung ist daher auch eine Reihe von konkreten Maßnahmen vorgesehen. Zu diesen zählt ein politischer Rahmen für Krisenbewältigung, der den Austausch zwischen den für Entwicklungszusammenarbeit und den für Sicherheitspolitik zuständigen Dienststellen fördern soll. Entwicklungspolitische Sachkenntnis soll bei GSVP-Missionen künftig stärker genutzt werden und es ist vorgesehen, routinemäßig Verbindungsbeamte für GSVP-Missionen an EU-Delegationen abzuordnen.

### **EU-AKP-Zusammenarbeit nach Cotonou**

Die EU-AKP-Zusammenarbeit verliert weiter an Bedeutung. Im Cotonou-Rahmen spielt Handel durch den Abbau der Präferenzen für die AKP-Staaten sowie die regionalen EPA keine besondere Rolle mehr. Das Thema Migration und Flüchtlinge rangiert prominent auf der Tagesordnung des nächsten EU-Afrika-Gipfels, wo verstärkt mit einzelnen Ländern über die Transit- und Rücknahmeübereinkommen verhandelt werden soll. Auch das Thema Sicherheit konnte im AKP-Rahmen kein politisches Moment gewinnen. So wurden zwar Mittel aus dem EEF für sicherheitsrelevante Unterstützung bereitgestellt, allerdings fand dies vor allem im AU-Rahmen wie beim Aufbau der Afrikanischen Friedensfazilität statt.<sup>26</sup>

2020 wird das vor 20 Jahren in Cotonou unterzeichnete Abkommen mit den AKP-Staaten auslaufen. Nach den beiden Revisionen der Vertragsgrundlage 2005 und 2010 wurde die für das Jahr 2015 vorgesehene dritte Revision des Abkommens nun zugunsten eines umfassenderen Prozesses über die Zukunft der EU-AKP-Zusammenarbeit ab 2021 fallengelassen. Die Vertragspartner sind spätestens im August 2018 verpflichtet, mit Verhandlungen zu beginnen und zu prüfen, wie sie ihre Beziehungen nach Auslaufen des Abkommens regeln werden (Art. 95 Cotonou-Abkommen). Im Rahmen der angekündigten Konsultation über die Zukunft der AKP-EU-Beziehungen fand im März 2015 mit einer Reihe von Expertenrunden unter der gemeinsamen Leitung der GD DEVCO und des EAD die erste Phase des zweistufigen Konsultationsprozesses statt.<sup>27</sup>

Wie sich die Europäische Union in dieser Frage positionieren wird, hängt letztlich auch davon ab, wie sich die AKP-Gruppe künftig aufstellen wird.<sup>28</sup> Diese hatte zwar mit der Erklärung von Sipopo Ende 2012 postuliert, „als Gruppe geeint“ zu bleiben und neben der Fortführung der Beziehungen zur Europäischen Union die Süd-Süd-Kooperation stärken sowie andere Partnerschaften ausbauen zu wollen. Angesichts ihrer Heterogenität dürfte es ihr jedoch kaum gelingen, an die Gründungszeiten vor 40 Jahren anzuknüpfen, sodass Szenarien denkbar sind, die eine weitere Regionalisierung der AKP-Gruppe wahrscheinlich machen.<sup>29</sup>

---

25 Damien Helly/Greta Galeazzi: *Planting Seeds and Breaking Eggs: EU Delegations Dealing with Peace and Security – the Sahel Case and Beyond*, in: European Centre for Development Policy Management Briefing Note 70/2014.

26 Europäische Kommission: *African Peace Facility. Annual Report 2014*. Brüssel 2015.

27 Europäische Kommission: *ACP-EU relations after 2020: Issues for the EU in consultation phase 1. Final Report*, Brüssel 2015.

28 Isabelle Tannous: *Solidarität und europäische Entwicklungszusammenarbeit. Von den Sonderbeziehungen mit den AKP-Staaten zu einem menschenwürdigen Leben für alle*, in: Michèle Knodt/Anne Tews (Hrsg.): *Solidarität in der EU*, Baden-Baden 2014, S. 287-309.

29 Manuel Manrique Gil/Europäisches Parlament (GD EPRS): *ACP-EU relations after 2020: Review of options*, Brüssel 2013; Alessandro D'Alfonso/Europäisches Parlament (GD EPRS): *Europäischer Entwicklungsfonds. Gemeinsame Entwicklungszusammenarbeit und der EU-Haushalt: Einbeziehung ja oder nein?*, Brüssel 2014.

## Humanitäre Hilfe

Die Europäische Union beteiligte sich an den Vorbereitungen des von Ki-Moon initiierten VN-Weltgipfels für Humanitäre Hilfe, der im Mai 2016 stattfinden soll. Vor allem vier breit angelegte Themenfelder werden diskutiert, bei denen nicht nur von humanitär engagierten Akteuren in den letzten Jahren vermehrt Handlungsbedarf gesehen worden ist: effektiveres Handeln, Verringerung von Anfälligkeit und Risikomanagement, Wandel durch Innovation sowie Humanitäre Hilfe für Menschen in Konfliktgebieten. Diskutiert wird unter anderem, wie die Zusammenarbeit zwischen lokaler, nationaler und internationaler Hilfe gestärkt, Risiken über Frühwarnsysteme besser erkannt, die Verbindung zwischen Katastrophen- und Entwicklungshilfe gestärkt, der Zugang für Humanitäre Hilfe in Konfliktgebieten gewährleistet und Schutz von Zivilisten und humanitären Helfer verbessert werden kann. Im Februar 2015 fand die europäische Konsultation in Budapest statt,<sup>30</sup> die von der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) gemeinsam mit der ungarischen und finnischen Regierung sowie dem VN-Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten organisiert wurde. Als Vorbild für eine „Globale Agenda für Humanitäres Handeln“, wie sie auf dem VN-Gipfel verabschiedet werden soll, kann der „Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe“ (2007) mit seinen klar definierten Prinzipien, dem Rechtsrahmen und den gemeinsamen Qualitätsstandards dienen.<sup>31</sup> Eine Einbindung der Humanitären Hilfe in das Auswärtige Handeln, wie sie im EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen thematisiert wird, stellt eine besondere Herausforderung dar. Die vertragsrechtlich verankerten Grundsätze (Unparteilichkeit, Neutralität und Nichtdiskriminierung) sollen gewahrt bleiben. Eine Vereinnahmung der Humanitären Hilfe lässt sich in der Praxis bisher nicht feststellen. Vielmehr wird Handlungsbedarf bei der Organisation des Übergangs von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit gesehen, mit der die Finanzierungslücken zwischen Humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe bei anhaltenden Krisen geschlossen werden soll. Vorbehalte zwischen den Generaldirektionen DEVCO und ECHO erschweren bisher die Abstimmung. Die EU-Strategie gegen den Islamischen Staat vom Februar 2015 veranschaulicht die Problematik. Während die Europäische Union auch im vergangenen Jahr ihre humanitären Hilfsleistungen für lebensrettende Maßnahmen für in Not geratene Menschen in Syrien, Irak und in den Nachbarländern wiederholt aufstockte, kann es sich kompromittierend auf ihre Neutralität als humanitärer Akteur auswirken, wenn gleichzeitig Grenzschutzmaßnahmen für Jordanien und den Libanon als Teil einer kohärenten Strategie dargestellt werden.

## Weiterführende Literatur

Balázs Szent-Iványi/Simon Lightfoot: *New Europe's New Development Aid*, London/New York 2015.

Niels Keijzer/Mario Negre: *Outsourcing a partnership? Assessing ACP-EU cooperation under the Cotonou Partnership Agreement*, in: *South African Journal of International Affairs* 2/2014, S. 279-296.

Jan Orbie/Peter Van Elsuwege/Fabienne Bossuyt: *Humanitarian Aid as an Integral Part of the European Union's External Action: The Challenge of Reconciling Coherence and Independence*, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 3/2014, S. 158-165.

Isabelle Tannous: *Solidarität und europäische Entwicklungszusammenarbeit. Von den Sonderbeziehungen mit den AKP-Staaten zu einem menschenwürdigen Leben für alle*, in: Michèle Knodt/Anne Tews (Hrsg.): *Solidarität in der EU*, Baden-Baden 2014, S. 287-309.

---

30 VN-Weltgipfel für Humanitäre Hilfe: *World Humanitarian Summit*, 2015, abrufbar unter: [www.worldhumanitariansummit.org](http://www.worldhumanitariansummit.org) (letzter Zugriff: 13.9.2015).

31 Cristina Churruza Muguruza/Europäisches Parlament (GD EPRS): *Towards more effective global humanitarian action: How the EU can contribute*, Brüssel 2015.