

## **Post-2015:**

### **Der Beitrag der EU zur globalen Entwicklungsagenda über Entwicklungshilfe hinaus**

Die aktuelle Debatte um den globalen Post-2015-Entwicklungsrahmen ist *die* Gelegenheit, darüber nachzudenken, welche Rolle die Europäische Union (EU) als Entwicklungsakteur in den kommenden Jahrzehnten spielen kann. Diese sollte nicht mehr nur in traditionellen Formen der Unterstützung für Entwicklungsländer bestehen, sondern neue Wege der globalen Entwicklungsförderung ausloten. Von zentraler Bedeutung sind dabei Reformen und der Aufbau internationaler Regime, die entwicklungsfördernd wirken. Das Europäische Jahr für Entwicklung (2015) sollte genau hier ansetzen.

Die EU und mehrere ihrer Mitgliedstaaten stehen derzeit in intensiven Verhandlungen über neue Entwicklungsziele, welche die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) nach 2015 ersetzen sollen. Im Mittelpunkt der derzeitigen MDG-Agenda steht Armutsminderung. Diesem Ziel wird auch jedes neue globale Abkommen hohe Priorität einräumen. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Rom zählt es zu den Aufgaben der EU-Institutionen, Entwicklungsländer zu unterstützen. Dieser Tradition verpflichtet, sind die EU und ihre Mitgliedstaaten zum weltgrößten Geber im Bereich öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden und haben so ihren Teil zur Erreichung der MDGs beigetragen. Außerdem ist die EU gefordert, die Wirksamkeit ihrer Entwicklungsleistungen weiter zu steigern und „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ (Policy Coherence for Development – PCD) zu verbessern.

Insgesamt sollte die EU mehr investieren, um auf globaler Ebene Entwicklung zu fördern und Entwicklungshemmnisse zu beseitigen. Ob Länder die MDGs erreichen oder nicht, hängt primär von nationalen Ursachen ab. Die Erfahrung mit den MDGs hat aber ebenso gezeigt, dass Fortschritt zugleich stark von entwicklungsrelevanten Rahmenbedingungen beeinflusst wird, also vom wirtschaftlichen, politischen, geographischen und ökologischen Kontext, in

dem sich Gesellschaften und Staaten entwickeln. Und genau hier liegt Europas größte Möglichkeit, dauerhaft etwas zu bewirken.

Sparmaßnahmen und die Euro-Krise haben die europäische Politik in eine Art Schockstarre versetzt – ambitionierte Kooperationsagenden kommen erst gar nicht zum Zug. Aber es gibt noch eine Welt jenseits des europäischen Gartenzauns: Auf globaler Ebene bleibt die EU einzigartig und unverzichtbar, weil die EU ein visionäres Projekt ist, das auf einem kriegsgeschundenen Kontinent seit fast 70 Jahren für Frieden, Stabilität und Wohlstand sorgt.

Die EU könnte einen globalen Normensetzungsprozess anführen, wenn sie mehr Energie in eben jene Dimensionen von Entwicklungspolitik investieren würde, die über EZ hinausgehen. Dazu müsste sie seit Langem bestehende Widersprüche angehen, die die Wirksamkeit der europäischen EZ untergraben. Noch wichtiger wäre es, intensiver als bisher gemeinsam mit Partnern die Entwicklungsfreundlichkeit internationaler Regime zu steigern, die für Entwicklungsfortschritte entscheidende Bereiche öffentlicher Politik regeln.

### **Post-2015: nicht der Anfang vom Ende, aber vielleicht das Ende des Anfangs**

Zu den Aufgaben der Vereinten Nationen gehört die internationale Debatte über die Gestaltung eines Katalogs mit Nachfolgezielen für die MDGs – die bisherige Bezugsgröße für Fortschritte auf dem Weg in eine Welt ohne Umweltzerstörung, Hunger, Armut und Elend. Jede Vereinbarung über neue Entwicklungsziele wird Ergebnis des üblichen internationalen „Kuhhandels“ sein: Die Ziele können umfassend, ambitioniert und messbar sein – oder in wolkige Ausdrücke gehüllt mit viel Raum für politische Winkelzüge und Vernebelungstaktiken sein. Gewiss sind die Ziele als solche wichtig. Wichtiger jedoch ist der Gesamtkontext und die internationalen Strukturen, in dem sich globale Entwicklung vollzieht. Daran wird sich nichts ändern, gleich, was die Post-2015-Unterhändler vereinbaren.

Für den Erfolg oder Misserfolg einer wie auch immer gestalteten Post-2015 Agenda wird Europa eine zentrale Rolle spielen. Die EU wird oft als weltgrößter EZ-Geber bezeichnet, denn rund 60 Prozent der EZ-Entwicklungsleistungen stammen von hier. Dieses Bild ist allerdings etwas irreführend, da der größte Teil dieser EZ in bilaterale Programme der Mitgliedsstaaten zersplittert ist. Aber auch wenn Europas mangelnde Geschlossenheit die Möglichkeiten der Gemeinschaft begrenzt, ihren globalen Einfluss und die Wirksamkeit ihrer EZ zu steigern – in Sachen Entwicklung sind die Europäische Kommission und manche ihrer Mitgliedstaaten traditionell maßgebliche Akteure.

Der wichtigste Beitrag der EU zur globalen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten wird indes wohl nicht EZ sein. Wie wir seit den MDGs wissen, wird Fortschritt stark von den Rahmenbedingungen von Entwicklung beeinflusst: dem wirtschaftlichen, politischen, geographischen und ökologischen Umfeld, in dem sich Gesellschaften, Staaten und Volkswirtschaften entwickeln. Und genau hier liegt Europas größtes Potenzial: Die EU könnte viel mehr Einfluss auf einen wirklich globalen Normensetzungsprozess nehmen, wenn sie mehr Energie in die „Beyond Aid“-Dimensionen von Entwicklungspolitik investieren würde. Das hieße, Inkohärenz, einen Hemmschuh für die Politik von Partnerländern, zu bekämpfen und mit internationalen Partnern zusammenzuarbeiten, um internationale Regime, die für Fortschritte entscheidende Bereiche öffentlicher Politik regeln, entwicklungsfreundlicher zu gestalten. Dafür braucht es europäische Initiativen auf verschiedenen Ebenen, z. B. der nationalen Ebene einzelner EU-Mitgliedstaaten, der Ebene EU-weiter politischer Programme und der Ebene der EU-Politik in globalen Foren.

### **Alte Hausaufgaben erledigen**

Im Mittelpunkt der derzeitigen MDG-Agenda steht Armutsminderung. Diesem Ziel wird auch jedes neue globale Abkommen hohe Priorität einräumen. Mit dem Wandel der Armutsstrukturen wächst die Wahrscheinlichkeit, dass arme Menschen in Ländern mit mittlerem Einkommen leben. Das verringert auf Geberseite die Notwendigkeit, sich in nationalen Programmen zur Armutsbekämpfung zu engagieren. Dennoch bleibt EZ ein wichtiges Instrument im Post-2015-Rahmen, vor allem für die verbleibenden armen Länder (Niedrigeinkommensländer) und für fragile Staaten. Geber können nach wie vor die Wirkung ihrer EZ durch die Umsetzung der internationalen EZ-Wirksamkeitsagenda steigern.

Vor diesem Hintergrund sind zwei Aspekte des derzeitigen EU-Konzepts näher zu betrachten. Zum einen muss die Wirkung europäischer EZ gesteigert werden. Das hat nur zum Teil etwas mit Quantität zu tun: Europa insgesamt wird die 2002 in Monterrey abgegebene Zusage, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens als EZ bereitzustellen, nicht einhalten. Es ist zugleich eine Frage der Qualität: Den EU-Mitgliedstaaten und der Kommission ist anzuraten, ihre Zusagen einzuhalten, die sie in Paris, Accra und Busan im Rahmen der Vereinbarungen zur Wirksamkeit der EZ sowie 2005 mit dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik abgegeben haben. Zu den wichtigsten anstehenden Schritten gehört es, durch die wirksame Umsetzung der kürzlich vereinbarten „gemeinsamen Programmierung“ europäischer Geber die Fragmentierung zu verringern. Weitere Fortschritte wären möglich, wenn die aus der EZ-Wirksamkeitsagenda gezogenen Lehren auf andere Formen von Entwicklungsfinanzierung übertragen würden, besonders im Bereich

von Klimaschutz und Klimaanpassung. Eine Reihe von Mitgliedstaaten will weiterhin nationale EZ-Programme stärken, auch wenn dies einer besseren Arbeitsteilung auf EU-Ebene zuwiderläuft.

Zum anderen bleibt Politikkohärenz für Entwicklung (PCD) von zentraler Bedeutung. PCD besagt, dass andere politische Maßnahmen, etwa sicherheits- oder handelspolitische Initiativen, den Zielen der Armutsminderung von EZ-Programmen und der Entwicklungspolitik von Partnerländern nicht zuwiderlaufen dürfen. Nicht-EZ-Politiken, die Entwicklungsländer betreffen, müssen zu den MDGs und anderen Entwicklungszielen möglichst einen konstruktiven Beitrag leisten. Wirkung zeigen die Bemühungen der EU, die PCD zu verbessern, bislang kaum, selbst dort nicht, wo negative Folgen für Entwicklung unübersehbar sind. Die EU hat schon seit Jahren Mühe, nationale Interessen, zum Beispiel in der Agrar- und Fischereipolitik, mit den Interessen von Entwicklungsländern in Einklang zu bringen. Europa muss lernen, solche Kompromisse zugunsten globaler Fragen zu suchen und zu schließen.

Klassische Entwicklungszusammenarbeit wird nur ein Teil der globalen Entwicklungsagenda in den kommenden Jahrzehnten sein. Der Blickwinkel ändert sich schnell. Die Weltbank schätzt, dass es zwischen 2005 und 2010 einer halben Milliarde Menschen gelang, die Armutsgrenze von 1,25 US-Dollar pro Tag zu überschreiten. Gleichzeitig werden Umweltzerstörung, sozioökonomische Ungleichheit und andere Formen der Marginalisierung immer bedrohlicher. Die traditionelle Unterscheidung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, „Norden“ und „Süden“, Geber- und Nehmerländern erweist sich zunehmend als veraltet. Auch der Schwerpunkt der PCD-Agenda muss verlagert werden: weg vom *do-no-harm*-Prinzip hin zu einem ganzheitlicheren Konzept, in dem etwa Handel und Sicherheit als globale öffentliche Politiken, die globale Entwicklungsziele aktiv unterstützen, neu ausgerichtet werden.

### **Neue Hausaufgaben bearbeiten: entwicklungsfreundliche internationale Regime**

Wenn die Post-2015-Entwicklungsagenda wirklich eine Welt ohne Armut und Hunger schaffen soll, müssen globale öffentliche Politiken der Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern dienen. Hierzu zählen Aspekte der Außen- und Sicherheitspolitik – die klassischen internationalen Beziehungen („*high politics*“). Wirtschafts- und Handelspolitik, Finanz- und Investitionspolitik, Umwelt- und Klimapolitik, Fischerei, Landwirtschaft, Technologietransfer, Migration und Teilbereiche von Innenpolitik, zum Beispiel öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutzpolitik und für Märkte, Produzenten und Konsumenten in

Entwicklungsländern relevante Lebensmittelstandards, dies alles sind Elemente globaler Entwicklungspolitik. Die Frage ist nicht nur, wie sich politische Strategien dieser Gebiete auf Armutsreduzierung auswirken, sondern wie sie sich global nutzen lassen, um vielschichtige Probleme zu lösen, Erfolge zu konsolidieren und Fortschritte in schwierigen Fragen der Globalisierung zu erzielen, die ein besseres Management verlangen.

Globale öffentliche Politiken bilden ein Netz internationaler Regime, die die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter unterstützen und helfen, grenzüberschreitende Herausforderungen zu meistern. Idealtypisch bieten internationale Regime Politikbereichen, zum Beispiel dem Handel, globalen Finanzströmen, dem Management von Kohlendioxid-Ausstoß und Fischfang, Regeln, Standards und Strukturen. Das politische Geschehen in diesen Bereichen ist außerordentlich wichtig für Entwicklungsfortschritte weltweit: für Entwicklungsländer, Schwellenländer und die OECD-Welt gleichermaßen.

Auch wenn nationale Akteure ein wichtiger Schlüssel zum Fortschritt sind, müssen nationale Anstrengungen durch globale Maßnahmen ergänzt werden. In einem Post-2015-Kontext „Beyond Aid“ muss internationale Kooperation eine Vielzahl von Akteuren und politischen Strategien zusammenführen, die nur zum kleineren Teil primär entwicklungsorientiert sind (etwa Privatunternehmen). Zwar ist die Formulierung einer neuen Entwicklungsagenda *die* Gelegenheit, entwicklungsfördernde Normen für die globale Zusammenarbeit zu definieren. Verschiedene globale Akteure und Politiken so zu dirigieren, dass sie gemeinsame Entwicklungsziele ansteuern, ist jedoch keine leichte Aufgabe.

Die Bilanz internationaler Verhandlungen über Handel (die stockende Doha-Runde) und nachhaltige Entwicklung (das zahnlose Rio+20-Abkommen) zeigt, wie schwierig es ist, überzeugende multilaterale Vereinbarungen zu treffen. Diese holperigen Prozesse lassen erkennen, dass es sehr schwer sein wird, eine Art globales Abkommen zu erzielen, das für die Agenda globaler öffentlicher Politik mit Standardverfahren und eindeutigen Verpflichtungen gebraucht wird.

Drei große Herausforderungen erschweren gemeinsames internationales Handeln: unzureichende Koordinierung der Akteure untereinander, inkohärente Politiken und ein Mangel an visionärer Führung. Koordinierung heißt für internationale Akteure, einvernehmlich festgelegte Regeln für Politiken mit Außenwirkung zu befolgen und nicht andere die eigene Arbeit erledigen zu lassen. Kohärenz heißt, dass die nationale und internationale Politik mit gemeinsamen globalen Zielen übereinstimmen muss. Das ist nicht leicht, wenn langfristige globale Ziele im Widerspruch zu aktuellen nationalen Präferenzen oder mächtigen inländischen Interessengruppen stehen, zum Beispiel Landwirte oder der

Finanzsektor. Solche Herausforderungen zu meistern ist schon unter optimalen Bedingungen schwer, um wie viel schwerer ist es ohne Führung. Im Moment jedenfalls steht keiner bereit, eine überzeugende, umfassende Vision von globaler Entwicklung zu fördern und – wichtiger noch – mit gutem Beispiel voranzugehen.

### **Mehr als nur ein Traum**

In den vergangenen 20 Jahren ist ein wachsender EZ-Anteil zur direkten wie indirekten Finanzierung globaler öffentlicher Güter aufgewendet worden. Dieser Trend geht zum Teil auf Verbindungen zwischen den „Global Commons“, den globalen Gemeinschaftsgütern, und den MDGs zurück. So wird durch Bemühungen, MDG 6 (Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten) zu erreichen, ein globales öffentliches Gut geschaffen. Auch die klar definierten MDG-Gesundheitsziele dienen als Bezugspunkt für die Mobilisierung globaler Multi-Stakeholder-Unterstützung, u. a. von privaten Akteuren wie der Bill-and-Melinda-Gates-Stiftung. Die EU fördert gesundheitsrelevante MDGs durch Unterstützung für die Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung (Global Alliance on Vaccines and Immunisation) und den Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria).

Ein weiteres Beispiel für internationale Übereinkünfte zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ist die Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI). Die EITI, eine Initiative, die die Transparenz in der Öl- und Bergbauindustrie weltweit erhöhen soll und das Potenzial der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor demonstriert, ist von der EU und manchen ihrer Mitgliedstaaten nur zögerlich unterstützt worden. Dennoch zeigt der EITI-Prozess, dass die international koordinierte Bereitstellung globaler öffentlicher Güter in Reichweite ist und dass die EU hier einen hohen Stellenwert besitzt.

### **Warum die EU?**

Natürlich ist die EU nicht der einzige Akteur, der mit der Planung und Etablierung internationaler Regime befasst ist. So lotet die Weltbank Möglichkeiten aus, die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter stärker zu unterstützen. Die EU kann einiges unternehmen, ohne auf jemanden warten zu müssen. Ein Ausgangspunkt wäre eine entwicklungsorientierte Überprüfung der Aufgabe der EU in Verhandlungen und bei der Pflege wichtiger internationaler Regime. Überdies sollte die EU nach Wegen suchen, das Miteinander mit Schwellenländern zu beleben und sie aktiver für eine Teilnahme an Beratungen über einen künftigen Bezugsrahmen zu gewinnen. EU-Politiken in Bereichen wie

Landwirtschaft, Fischerei, Handel und Investitionen, Besteuerung, Migration und internationale Sicherheit haben großen Einfluss auf Entwicklungswirkungen. Deshalb müssen die globalen Implikationen dieser Politikfelder, wo sie sich zeigen, genauer betrachtet werden.

Das Europäische Jahr für Entwicklung (2015) und die aktuelle Debatte um eine den MDGs nachfolgende globale Entwicklungsagenda bieten einzigartige Gelegenheiten, sich darüber Gedanken zu machen, in welcher Welt wir leben wollen und wie wir dort hinkommen. In diesem Prozess ist die EU ein schlafender Riese, hauptsächlich wegen anhaltender Meinungsverschiedenheiten ihrer Mitgliedstaaten, die in globalen Fragen nicht mehr allein handeln können, aber zögern, ihre Souveränität und Autonomie um der Einheit willen aufzugeben.

### **Autoren**

**Stephan Klingebiel** leitet am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) die Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“ und ist regelmäßiger Gastprofessor an der Stanford Universität.

**Kontakt:** [Stephan.Klingebiel@die-gdi.de](mailto:Stephan.Klingebiel@die-gdi.de)

**Mark Furness** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“ am DIE.

**Kontakt:** [Mark.Furness@die-gdi.de](mailto:Mark.Furness@die-gdi.de)

**Heiner Janus** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“ am DIE.

**Kontakt:** [Heiner.Janus@die-gdi.de](mailto:Heiner.Janus@die-gdi.de)

**Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE)** mit Sitz in der UN-Stadt Bonn zählt weltweit zu den führenden Think Tanks zu Fragen globaler Entwicklung und internationaler Kooperation. Das interdisziplinär ausgerichtete Institut vereint Forschung, Beratung und Ausbildung.

**Weitere Informationen:** [www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)