ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (Ed.)

Research Report

Österreichische Entwicklungspolitik 2004. EU-Entwicklungspolitik - Quo vadis?

Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen - Berichte - Informationen

Provided in Cooperation with:
Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (Ed.) (2005) : Österreichische Entwicklungspolitik 2004. EU-Entwicklungspolitik - Quo vadis?, Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen - Berichte - Informationen, ISBN 3-900592-93-4, Südwind-Verlag, Wien, https://www.oefse.at/publikationen/oesterreichische-entwicklungspolitik/detail-oesterr-enwicklungpolitik/publication/show/Publication/EU-Entwicklungspolitik-Quo-vadis/

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/268185

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Analysen • Informationen

2004

ÖFSE

ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

EU-Entwicklungspolitik
Quo vadis?

Ausgabe: 2005

gefördert durch die

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

ÖFSE

Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe

Die Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE) ist die Zentralstelle in Österreich für Dokumentation und Information zu Fragen der Entwicklungsländer, der Entwicklungshilfe und der Entwicklungspolitik. Sie steht allen an diesem Fragenkreis interessierten oder damit befassten Personen, Gruppen, Institutionen und Firmen zur Verfügung.

Service-Leistungen der ÖFSE:

- Lesesaal mit Präsenzbibliothek, geöffnet Mo–Do 10–17 Uhr, Freitags geschlossen
- 55 000 Bände (dv. ca. 42 000 Monografien und 13.000 Zeitschriftenbände)
- Nachschlagewerke im Handapparat (Länderberichte, Internationale Statistiken, …)
- Ca. 140 laufend geführte Zeitschriften
- Tageszeitungen aus dem In- und Ausland
- ÖFSE-Datenbanken (Projekt-, Institutionen-, Webangebote- und Literaturdatenbank) unter www.eza.at/search.html
- Weltbank-Informationskiosk inkl. Online-Zugang zu WDI- und GDF-Datenbank
- ÖFSE-Publikationen
- Persönliche Beratung, Anfragebeantwortung
- Kopiermöglichkeit (Bibliothek)
- E.I.U. Country Profiles and Reports

A-1090 Wien, Berggasse 7
Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 15
e-mail: office@oefse.at
Internet: http://www.oefse.at
http://www.eza.at

Analysen • Informationen

2004 ÖFSE

ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

EU-Entwicklungspolitik

Quo vadis?

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Aktuelle Informationen über die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit bietet die ÖFSE auf der Homepage:

http://www.eza.at

gefördert durch die

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

Österreichische Entwicklungspolitik : Berichte, Analysen, Informationen

Hrsg. Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe - ÖFSE - 1. Aufl. - Wien : Südwind-Verl., 2005

ISBN 3-900592-93-4

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Übersetzung, Vervielfältigung und Verbreitung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der ÖFSE reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Die Beiträge geben die Meinung der jeweiligen AutorInnen wieder und müssen nicht mit jener der HerausgeberInnen übereinstimmen.

Impressum:
Medieninhaber und Hersteller:
© Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE)
A-1090 Wien, Berggasse 7
Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 15
e-mail: office@oefse.at
Internet: http://www.oefse.at, http://www.eza.at

Für den Inhalt verantwortlich: Michael Obrovsky
Mitarbeit: Joanne Tordy
Redaktion: Karin Küblböck und Ingrid Pumpler

Covergestaltung: GriederGraphik
Layout: Alexandra Erös
Druck: Facultas, Wien, 2005

ISBN 3-900592-93-4

INHALT

Vorwort 5
Martin Jäggle

Einleitung 7
Michael Obrovsky & Karin Küblböck

Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union
Vom „Making of" und ihren AkteurInnen 9
Melanie Zach

Old wine in new bottles: Can Europe face the challenges ahead? 17
Rein Antonissen

EU Financial Perspectives 2007-2013: How much for development and how will it be spent? 23
Denise Auclair

European Constitutional Treaty: A step forward towards a Responsible Europe in the world? 29
Florent Sebban

Coherence and Development Policy: An autopsy with some European examples 37
Paul Hoebink

Die EU-Handelspolitik und ihre Auswirkungen auf Entwicklungsländer 51
Karin Küblböck & Alexandra Strickner

Koordinierter NGO-Dialog – ein erster, notwendiger Schritt zur Armutsbekämpfung?
Partizipation beginnt bei der Politikformulierung 59
Claudia Bonk

Die Europäische Union als Hauptakteur der internationalen Entwicklungsfinanzierung 65
Michael Obrovsky & Tillmann L. Günther

Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen
sowie an die CEECs/NIS und Länder in einem Übergangsstadium 75
Michael Obrovsky

Tabelle 1:
Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen 2002-2004 in Mio € und in % *75*

Tabelle 2:
Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an CEECs/NIS und Länder in einem Übergangsstadium 2002-2004 in Mio € und in % *76*

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit *77*

Tabelle 3:
Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2002-2004 in Mio € *78*

Sonstige öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer *80*

Tabelle 4:
Exportkredite (OOF), Nettobeträge 2002-2004 in Mio € *80*

Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen an Entwicklungsländer *80*

Tabelle 5:
Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2002-2004 in Mio € *81*

Zuschüsse privater Organisationen *81*
Michael Obrovsky & Tillmann L. Günther

Tabelle 6:
Zuschüsse privater Organisationen 2002-2004 in Mio € *82*

Tabelle 7:
Die größten privaten Geber 2002-2004 in Mio € *83*

Tabelle 8:
Die privaten Zuschüsse nach Regionen 2002-2004 in Mio € und in % *84*

Tabelle 9:
Die Empfängerländer der privaten Zuschüsse in Mio € *84*

Anhang 86

DAC-Liste der Empfängerländer *86*

OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010 ..... *87*

Weiterführende Links zum Thema *88*

Abkürzungsverzeichnis *91*

AutorInnen *94*

VORWORT

Die EU-Entwicklungspolitik steht am Beginn des 21. Jahrhunderts vor einer entscheidenden Weichenstellung. Nicht weniger als die politische und ökonomische Rolle der EU in der Welt steht zur Diskussion. Mit der Erweiterung der EU auf 25 Mitglieder am 1. Mai 2004 konzentrierte sich die politische Agenda der EU stärker auf interne Problemstellungen (Verfassungsentwurf, Financial Perspectives 2007-2013), um die Instrumente und Institutionen der erweiterten EU anzupassen. Die Ablehnung des Verfassungsentwurfes durch die Bevölkerung Frankreichs sowie der Niederlande im Sommer 2005 hat nicht nur Demokratiedefizite beim Verfassungsentwurf für das Großprojekt Europa sichtbar gemacht, sondern vor allem auch eine breitere Diskussion über die zukünftige politische Rolle Europas in einer globalisierten Weltwirtschaft ausgelöst. Gerade in diesen Tagen wurde dramatisch sichtbar, dass sich die Auswirkungen unmenschlicher Lebensbedingungen nicht an den Grenzen Europas aufhalten lassen. Daher sind auch entwicklungspolitische Konzepte in der Gestaltung der Außenbeziehungen der EU unverzichtbar.

Und dabei geht es nicht nur ums Geld, denn die EU und ihre Mitgliedsländer sind bereits mit rund 43 Mrd US $ (2004) der größte Geber öffentlicher EZA-Mittel. Auf die Forderungen nach alternativen und vor allem nach zusätzlichen Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Monterrey im Jahr 2002, Millennium+5 in New York 2005) hat die Kommission mit ambitiösen Vorschlägen zur Anhebung der ODA-Leistungen reagiert. Auf ihre Initiative hin haben die EU-Mitgliedsländer im Sommer 2005 beschlossen, bis zum Jahr 2010 ihre ODA-Leistungen auf 0,56 % des BNE anzuheben und das 0,7 % Ziel bis zum Jahr 2015 bekräftigt. In den neu formulierten entwicklungspolitischen Strategien der EU sowie in der Finanzplanung für 2007-2013 sind jedoch keine entsprechenden Steigerungen vorgesehen. Die Vorbereitung, Bearbeitung und Verhandlungsführung wichtiger EU-interner Entscheidungen, die die Beziehungen der EU zu den Entwicklungsländern massiv beeinflussen, werden – so wie es bis jetzt aussieht – an die österreichische Ratspräsidentschaft weitergereicht und müssen in der ersten Hälfte des Jahres 2006 nun von Österreich verfolgt werden.

Im Themenschwerpunkt der ÖFSE-Publikation Österreichische Entwicklungspolitik „EU-Entwicklungspolitik – quo vadis?“ analysieren internationale AutorInnen verschiedene Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Die Publikation erleichtert den Zugang zur komplexen Thematik der EU-Entwicklungspolitik und will zur weiteren Beschäftigung mit dem Thema anregen.

Univ.Prof. Dr. Martin Jäggle

Mitglied des ÖFSE-Kuratoriums

EINLEITUNG

Michael Obrovsky & Karin Küblböck

Die Europäische Union (EU) ist auf internationalem Parkett ein wichtiger politischer und wirtschaftlicher Akteur: Von den weltweit ausgegebenen Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit stammen mehr als die Hälfte von der EU und ihren Mitgliedsländern. Das gemeinsame Stimmgewicht der EU-Mitgliedsstaaten in den internationalen Finanzinstitutionen beträgt fast 30 %. Ein Viertel der Weltproduktion und ein Fünftel des internationalen Warenaustausches entfallen auf die EU. Die EU hat somit eine Fülle von Macht und Einfluss, die sie in den Dienst für gerechte Nord-Süd Beziehungen stellen kann. Diese Intention ist auch vertraglich festgelegt: Die EU-Mitgliedsländer haben im Maastricht Vertrag von 1992 vereinbart, dass alle politischen Maßnahmen der EU, die Entwicklungsländer betreffen, Entwicklungsziele zu beachten und der Armutsminderung zu dienen haben.

Die EU-Entwicklungspolitik steht derzeit vor einer großen Umorientierung, bei der die gemeinsamen Zielsetzungen der Entwicklungspolitik zur Diskussion stehen. Anlässlich der österreichischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 bietet die ÖFSE mit der vorliegenden Publikation einen umfassenden Überblick über die aktuellen Trends und Diskussionen der EU-Entwicklungspolitik. Dabei wird nach einer Einführung in Abläufe und Strukturen die zukünftige entwicklungspolitische Strategie der Europäischen Union (Development Policy Statement) ebenso analysiert wie der Stellenwert der Entwicklungspolitik im EU-Haushaltsplan 2007-2013 und im Entwurf des EU-Verfassungsvertrages. Inwieweit die EU und insbesondere ihre Handelspolitik den sich in Maastricht gesetzten Kohärenzkriterien genügt und welche Rolle NGOs in der Politikformulierung spielen sind die weiteren Themen dieser Publikation. Zum Abschluss wird ein Überblick über die konkreten Finanzflüsse der EU im Bereich Entwicklungszusammenarbeit geboten.

Im ersten Beitrag erläutert **Melanie Zach** die Strukturen und Abläufe der europäischen Entwicklungspolitik. Sie beschreibt dabei die Verantwortungsbereiche der einzelnen Akteure des „institutionellen Dreiecks" – Kommission, Rat und Parlament. Innerhalb der EU-Kommission herrscht im Bereich Entwicklungspolitik eine starke Fragmentierung vor, die Zuständigkeiten sind auf drei Kommissariate verteilt. Innerhalb des Europäischen Rates ist Entwicklungspolitik dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen zugeordnet, auch hier sind Abläufe und Strukturen komplex. Am Beispiel der Formulierung der entwicklungspolitischen Strategie der Europäischen Union – des EU Development Policy Statements illustriert Zach die Entscheidungswege innerhalb der EU-Institutionen.

Rein Antonissen von der belgischen Entwicklungsorganisation 11.11.11 geht im zweiten Artikel auf die Inhalte und Diskussionen rund um das EU Development Policy Statement ein, das einen gemeinsamen Rahmen für die Entwicklungspolitik der Kommission und ihrer Mitgliedsstaaten bilden soll. Die Initiative zur Neuformulierung des – im Jahr 2000 erstmals formulierten – Policy Statements setzte der Entwicklungskommissar Louis Michel als Antwort auf Europas neue Herausforderungen, wie z. B. die Millennium Development Goals oder die Terroranschläge seit dem 11.9.2001. Den ersten Entwurf, ein Grundlagenpapier mit dem Namen „The European Consensus" präsentierte die Kommission im Juli 2005. Antonissen analysiert die beiden Teile dieses Papiers und stellt etliche Widersprüche zwischen den grundsätzlichen Aussagen im ersten Teil und den konkreten Politikformulierungen im zweiten Teil fest. Zu wenig werden laut Antonissen Lektionen aus bestehenden Erfahrungen in das Statement integriert.

Budget ist in Zahlen gegossene Politik. Inwieweit die entwicklungspolitischen Zielsetzungen ihre materielle Entsprechung im EU-Budget finden, analysiert **Denise Auclair** von CIDSE, der europäischen Dachorganisation der katholischen Entwicklungsorganisationen. Auclair sieht die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft unter ständigem Druck von konkurrierenden Prioritäten, wie z. B. Sicherheits- und Migrationspolitik. Es bestehe die Gefahr, dass erhöhte Ausgaben für diese Bereiche unter dem Titel Entwicklungszusammenarbeit subsumiert werden und somit auf Kosten der eigentlichen entwicklungspolitischen Maßnahmen gehen. Der Budgetentwurf 2007-2013 ist aus ihrer Sicht ein Rückschritt für eine effiziente und armutsorientierte EU-Entwicklungspolitik. Auclair präsentiert in ihrem Artikel Vorschläge für eine Qualitätssteigerung der EU-Entwicklungspolitik und geht auf Herausforderungen für die Österreichische EU-Präsidentschaft ein.

Florent Sebban von Eurostep, einem NGO-Netzwerk mit Fokus auf EU-Entwicklungspolitik, analysiert den Entwurf des EU-Verfassungsvertrages aus entwicklungspolitischer Sicht. Er hebt positiv die Verankerung des Zieles der Armutsbeseitigung als Gesamtziel der Europäischen Union hervor, stellt jedoch fest, dass das Verhältnis zwischen Handels-, Außen-, Sicherheits- sowie Entwicklungspolitik unklar ist und somit Spielraum für die Interpretation der jeweiligen Prioritäten lässt. Weiters merkt er kritisch an, dass das Prinzip der Partnerschaft, das in den Cotonou-Verträgen verankert ist, keine Erwähnung im Verfassungsvertrag findet. Sebban schlägt vor, in eine Neuverhandlung des Verfassungsvertrages eine Evaluierung der Auswirkungen aller für Entwicklungsländer relevanten Politiken zu inkludieren. Resümierend stellt er fest, dass der Verfassungsvertrag einen Fortschritt für Entwicklungspolitik bedeutet, allerdings vor allem bzgl. Politikkohärenz nicht weit genug geht.

Kohärenz ist Thema des darauf folgenden Artikels. **Paul Hoebink** von der Universität von Nijmegen bietet in seinem Artikel einen umfassenden Überblick über den Begriff selbst und die Diskussion darüber. Er beschreibt die wiederholten und größtenteils fehlgeschlagenen Versuche innerhalb der EU, Politikkohärenz nicht nur als schön klingende Formulierung (Artikel 130 V des Maastricht Vertrages) sondern auch als verbindliche Vorgabe bei der Politikumsetzung zu verankern und bringt diesbezüglich konkrete Vorschläge.

Gerade die Handelspolitik der Europäischen Union widerspreche ihren entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Dies halten **Karin Küblböck**, ÖFSE und **Alexandra Strickner**, IATP, in ihrem Beitrag fest. Die in der EU produzierten Agrarüberschüsse, die nach dem zweiten Weltkrieg verständlich aber nun nicht mehr notwendig wären, führen zu geringen Weltmarktpreisen und zu Einnahmeausfällen für Bauern und Bäuerinnen in Entwicklungsländern. EU-Agrarexporte zerstören weiterhin lokale Märkte. Im Bereich Dienstleistungen und Industriegüter dränge die EU auf Marktzugang und konterkariere so eigenständige Industrialisierungsbemühungen. Die Autorinnen plädieren für eine Neugestaltung der EU-Handelspolitik und für die Unterordnung von internationalen Handelsverträgen unter UNO-Abkommen.

Welche Rolle die entwicklungspolitischen NGOs im Politikdialog mit den Institutionen der Europäischen Union spielen, beschreibt **Claudia Bonk** von der „Österreichischen EU-Plattform" in ihrem Beitrag. Sie geht dabei sowohl auf den institutionalisierten Dialog im Rahmen des Dachverbandes CONCORD sowie auf Dialog und Austausch innerhalb der verschiedenen Mitgliedsstaaten ein. Anhand der EU-Präsidentschaft Luxemburgs und Großbritanniens veranschaulicht sie die Möglichkeiten für NGOs, sich an den Diskussionen über aktuelle Themen aktiv zu beteiligen.

Michael Obrovsky und **Tillmann Günther**, ÖFSE, widmen sich in ihrem Beitrag dem komplexen Thema der konkreten Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft, also jenes Teils, der von der EU-Kommission verwaltet wird. Komplex ist dieses Thema insbesondere deshalb, weil die Leistungen auf unterschiedlichste Bereiche und Budgetlinien aufgeteilt werden und weil die Darstellung der Leistungen durch die Europäische Kommission nicht immer kompatibel mit der OECD-Statistik und somit schwer überblickbar war. Aus den Zahlen ist abzulesen, dass Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der EG eine steigende Bedeutung genießt. Wenn die Mitgliedsstaaten insgesamt jedoch ihren 2005 eingegangenen Verpflichtungen nachkommen möchten, müssten sie ihre Leistungen bis zum Jahr 2010 um 90 % steigern.

Der **zweite Teil** der vorliegenden Publikation bietet einen Überblick über die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungs- und Transformationsländer sowie eine detaillierte Darstellung der privaten Leistungen der österreichischen Nichtregierungsorganisationen in diesem Bereich. Die Detaildarstellung der ODA-Leistungen erfolgt ab 2005 durch die Austrian Development Agency (ADA).

Der hier gebotene Überblick über die gesamten finanziellen Leistungen Österreichs im Bereich der internationalen Entwicklungsfinanzierung ermöglicht – vor dem Hintergrund der EU-Zielsetzungen in der Entwicklungspolitik und in der Entwicklungsfinanzierung – eine Standortbestimmung des österreichischen Beitrages.

Zum einen wird ersichtlich, wie hoch der Beitrag Österreichs zur gesamten EU-Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2004 war und zum anderen wird deutlich, wie viel finanzielle Mittel Österreich bis zum Jahr 2010 für die Entwicklungsfinanzierung benötigt, um die gemeinsamen EU-Zielsetzungen erreichen zu können.

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN UNION VOM „MAKING OF" UND IHREN AKTEURINNEN

Melanie Zach

Einleitung

Wer formuliert die Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) der Europäischen Union (EU)? Wessen Aufgabe ist es, Ziele und Maßnahmen für die Entwicklungs- und Kooperationsprogramme der Europäischen Gemeinschaft (EG) vorzuschlagen? An wen richten sich diese Entwürfe und welche Meinungsbildungs- und Verhandlungsprozesse setzen sie in Gang? Welche Institutionen und Instanzen werden durchlaufen, bis diese Veröffentlichungen wirksame Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft bzw. ihrer Mitgliedstaaten werden? Welche Strukturen garantieren deren Umsetzung?

Diese Fragen sollen hier Beantwortung finden, denn dieser Beitrag ist den AkteurInnen, Strukturen und Entscheidungsprozessen hinter den EU-Policies zur EZA der Europäischen Gemeinschaft und EU-Mitgliedsstaaten gewidmet.

Die Politik der Europäischen Union (EU) ergibt sich aus dem Zusammenspiel des „institutionellen Dreiecks" Europäische Kommission (EK) – Rat der Europäischen Union (Rat) – Europäisches Parlament (EP). Natürlich greift dieses Bild zu kurz, denn es blendet all jene AkteurInnen aus, die nicht Teil der institutionellen EU-Architektur sind, aber trotzdem Einfluss auf ihr Policy-Making haben: Regierungen der Partnerländer, NGOs, LobbyistInnen. Nichts desto trotz beschränkt sich diese Darstellung auf die institutionelle Sphäre der EU, denn für ausreichend Komplexität ist auch so schon gesorgt.

Im Folgenden werden die Europäische Kommission (EK), der Rat der Europäischen Union (Rat) und das Europäische Parlament (EP) aus entwicklungspolitischer Sicht beleuchtet und ihre Rollen im EZA-Policy-Making sichtbar gemacht. Die Strukturen zur Umsetzung der EZA der Europäischen Gemeinschaft werden kurz gestreift.

Begriffsklärung:
EU-EZA oder EG-EZA – der feine Unterschied…

Die Bezeichnung Europäische Gemeinschaft (EG) bezieht sich auf vergemeinschaftete Politikbereiche (z. B.: Handel, Landwirtschaft, Binnenmarkt), in denen die EU-Mitgliedstaaten ihre Souveränität an die EU abgeben (Säule 1).[1]
Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe sind im Gründungsvertrag zur EU als Kompetenz der EG definiert, stellen aber einen Sonderfall dar: denn die Entwicklungsprogramme der 25 Mitgliedsstaaten existieren weiterhin (EZA der Mitgliedsstaaten), während die Europäische Kommission als 26. „Geber" ihre eigenen Entwicklungsprogramme entwirft (EG-EZA). Die gesamteuropäische EZA (EU-EZA) umfasst sowohl die Kooperationsprogramme der EG (EG-EZA) als auch jene, die von den 25 Mitgliedsstaaten erstellt und durchgeführt werden (vgl. Van Reisen 1999, 17ff.).

Zentraler Player Kommission - Antriebskraft und Exekutivorgan

Die Europäische Kommission ist der zentrale Player der europäischen Entwicklungspolitik (Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe). Innerhalb der EU tritt sie im Namen der Europäischen Gemeinschaft (EG) als selbstständiger 26. „Geber" mit eigenen Entwicklungs- und Kooperationsprogrammen (EG-EZA) auf. Die Anstrengungen der EG im Bereich der EZA müssen jedoch ausdrücklich komplementär, kohärent und koordiniert mit den bilateralen Programmen der 25 Mitgliedsstaaten angelegt sein. Deutlich wird hier die zusätzliche Funktion der EK als Koordinierungs- und Harmonisierungsinstanz der gesamteuropäischen EZA (EU-EZA).

1 Im Gegensatz dazu sind die Bereiche Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, Säule 2) und Inneres und Justiz (Justice and Home Affairs – JHA, Säule 3) bislang nicht vergemeinschaftet, sondern „nur" durch enge Kooperation gekennzeichnet.

Antriebskraft für EU-Entwicklungspolitik

Die Europäische Kommission (EK) besitzt das Recht, alle Initiativen zu ergreifen, die ihrer Auffassung nach dazu dienen, den Zielen laut EU-Vertrag näher zu kommen, wie Armutsbekämpfung, die Förderung von nachhaltiger Entwicklung, die schrittweise harmonische Eingliederung von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft, Demokratieförderung und die Berücksichtigung internationaler Zusagen (vgl. Werther-Pietsch 2003, 129-130; COM 2003, 17).

Ausgestattet mit ihrem „right of initiative" (deutsch: Initiativrecht) ist die Kommission als einzige EU-Institution zur Ausarbeitung von Politikvorschlägen für die EU-EZA berechtigt. Solche „Entwürfe" werden – um im EU-Fachjargon zu sprechen – als Mitteilungen der Kommission veröffentlicht, die den Rat und das Parlament zu einer Stellungnahme bzw. Beschlussfassung auffordern.[2]

Kommissionsmitteilungen können „Drafts" für Rechtsvorschriften sein, die den Kooperations- bzw. Entwicklungsprogrammen der EG eine gesetzliche Grundlage geben. Solche Verordnungen sind rechtlich bindend und müssen ausdrücklich von Rat und Parlament gemeinsam beschlossen werden (Mitentscheidungsrecht des EP bei der EU-Gesetzgebung). Nicht immer sind Mitteilungen Vorschläge für konkrete Gesetzestexte. Sie können zum Beispiel auch einfache Beschlüsse des Rates oder gemeinsame Erklärungen von Rat und Parlament zum Ziel haben. Solche Beschlüsse und Erklärungen haben viel mehr Orientierungscharakter für die EZA der EU, bleiben jedoch ohne rechtliche Bindung. Ob ein Beschluss mit oder ohne Zustimmung des Parlaments gefasst wird, ist in diesem Fall eher eine Frage der Optik und politischen Gewichtung. Der Anstoß für die Ausarbeitung einer Kommissionsmitteilung geht meist auf rechtliche Verpflichtungen (z. B.: WTO-Kompatibilität), veränderte globale Rahmenbedingungen (z. B.: Kampf gegen den Terrorismus oder Millennium Development Goals), eine Aufforderung eines anderen Organs (z. B.: Parlament) oder auf internationale Zusagen (z. B.: UN-Resolutionen), die eine Konsolidierung nötig machen, zurück.

Fragmentierte entwicklungspolitische Zuständigkeiten

Die Formulierung einer kohärenten und mit den Mitgliedsstaaten koordinierten EZA-Strategie mit dem Ziel der Armutsbekämpfung in allen Entwicklungsländern ist Aufgabe der Generaldirektion für Entwicklung (DG Dev) unter der Leitung des Kommissars für Entwicklung und humanitäre Hilfe, Louis Michel. Die Formulierung des Development Policy Statements, um nur ein Beispiel zu nennen, fällt somit eindeutig in sein Ressort.

Die Zuständigkeit für die Entwicklungs- und Kooperationsprogramme der EG[3] ist hingegen auf drei Kommissariate verteilt:
Olli Rehn, Kommissar für Erweiterung mit seiner gleichnamigen Generaldirektion (DG Elarg), hat mit dem Programm CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability) ebenso Entwicklungsländer in seinem Aufgabenbereich wie seine Kommissionskollegin für Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik, Benita Ferrero-Waldner. Ihre Generaldirektion für Außenbeziehungen (DG Relex) ist für drei Entwicklungs- und Kooperationsprogramme zuständig: ein Programm für Osteuropa und Zentralasien (Tacis), ein weiteres für den Mittelmeerraum (MEDA) und ein drittes für Asien und Lateinamerika (ALA).
Für Entwicklungskommissar Michel und die DG Dev bleiben da „nur" noch die Ländergruppe afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten (AKP-Staaten) zu verwalten sowie die Überseeischen Ländereien und Gebiete (ÜLG), deren Zusammenarbeit mit der EG im Abkommen von Cotonou festgelegt ist.

Thematisch werden die Bereiche Krisenmanagement, Demokratieförderung und Menschenrechte von DG Relex abgedeckt, während Programme für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung, Umwelt, Transport, Gender – um nur ein paar zu nennen – von den MitarbeiterInnen in DG Dev ausgearbeitet werden.

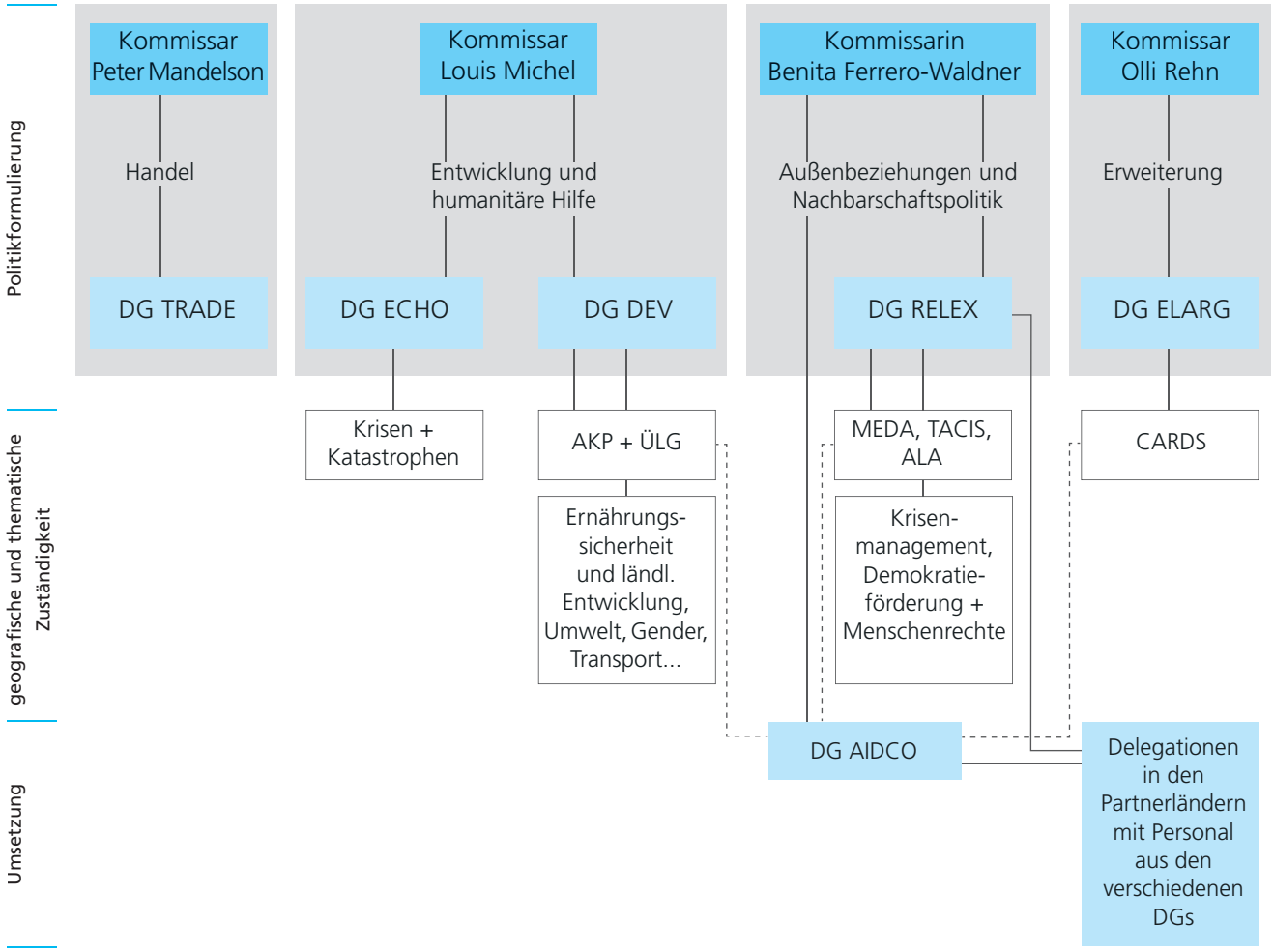
2 Mit einem Blick auf die Publikationsreihe entwicklungspolitischer Kommissionsmitteilungen in den Jahresberichten zur EG-EZA kann die in haltliche Arbeit der Kommission gut nachverfolgt werden (http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm).
3 Die nun folgenden Bezeichnungen für die Programme der EG besitzen nur mehr bis 2007 Gültigkeit. Mehr dazu findet sich im Beitrag ´Financial Perspectives 2007-2013´ von Denise Auclair.

Die so genannte Relex-Family, jene Gruppe von KommissarInnen, von deren Politikbereichen Drittländer unmittelbar berührt werden, vervollständigt Handelskommissar Peter Mandelson mit seiner DG Trade, die beim Design der Handelsbeziehungen zwischen EU und Drittstaaten federführend ist. Die Verknüpfung von Handel und Armutsbekämpfung bzw. Entwicklung ist expliziter Schwerpunkt der EG-EZA und somit wesentlicher Teil ihrer Entwicklungsstrategie.

Die Kommission als Exekutivorgang

Eine Entwicklungs-Policy zu beschließen liegt nicht in der Kompetenz der Kommission, dafür sind Rat und Parlament zuständig. Eine von Rat bzw. Rat und Parlament beschlossene Policy umzusetzen ist andererseits explizite Aufgabe der Kommission. Die Koordinierung und Harmonisierung auf Ebene der EU-EZA betreffend sind die Mitgliedsstaaten selbst zur konkreten Umsetzung der Beschlüsse aufgefordert.

Grafik 1:
Fragmentierte Zuständigkeiten innerhalb der Kommissionsstruktur



Für die Implementierung ihrer eigenen Programme als 26. „Geber" (EG-EZA) besitzt die Kommission zwei eigene Generaldirektionen: DG AIDCO (oder EuropeAid) und DG ECHO[4].

DG AIDCO operationalisiert seit 2001 *alle* oben genannten Entwicklungs- und Kooperationsprogramme der EG und ist ausschließlich Kommissarin Ferrero-Waldner unterstellt. Die Arbeit von EuropeAid basiert auf einer engen und langfristigen Kooperation mit den Regierungen vor Ort. Zu diesem Zweck wurde die Verantwortung für den gesamten Projektzyklus[5] aus der EuropeAid-Zentrale zu den ca. 130 von DG Relex zentral gemanagten Delegationen vor Ort verlagert (Stichwort: Dekonzentration) und mit Personal verschiedener Generaldirektionen (DG Dev, Handel, Justiz, etc.) aufgestockt. Sie sollen garantieren, dass für jedes Land der richtige „policy mix" gewählt wird.

Die 1992 speziell für den Bereich Humanitäre Hilfe geschaffene Struktur ECHO – mittlerweile eine eigene Generaldirektion (kurz: DG ECHO) – ist wesentlicher Bestandteil von Michels Portfolio. DG ECHO formuliert ihre eigene Politik und versucht mit Hilfe von Partnerschafts-Rahmenabkommen mit rund 200 NGOs, UN-Spezialorganen etc. als Durchführungsorganisationen schnell und flexibel auf Krisen in der ganzen Welt zu reagieren.

Beispiele für überlappende Zuständigkeiten innerhalb der Kommissionsstruktur:

- Krisenfall in Asien: Krisenmanagement (DG Relex/ Ferrero-Waldner) und Katastrophenhilfe (DG ECHO/ Michel)
- AKP-Staaten: Programmierung (DG Dev/Michel) und Durchführung (DG AIDCO/Ferrero-Waldner)

Rat der EU: Gremium zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse und Beschlussfassungsinstanz

Bei Ratstreffen treten die jeweiligen FachministerInnen der 25 Mitgliedsstaaten der EU zusammen. Für die EU-EntwicklungsministerInnen[6] finden diese Tagungen einmal im Halbjahr als sog. informeller EntwicklungsministerInnenrat statt. Informell deshalb, weil ihre Treffen den Status als eigenständige Ratsformation verloren haben und somit Teil des formellen Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen" (GAERC) wurden. Der GAERC[7] tagt monatlich und deckt das gesamte Spektrum der EU-Außenbeziehungen ab: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – GASP, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – ESVP, Handel, EZA und humanitäre Hilfe.
Bei diesen Treffen fallen Beschlüsse darüber, ob Mitteilungen der Kommission angenommen und somit wirksam werden oder nicht.

Analog zur internen Heterogenität der Europäischen Kommission besitzt auch der Rat komplexe interne Strukturen: Der Ausschuss der Ständigen VertreterInnen (AstV oder auch französisch Coreper genannt) spielt dabei eine Schlüsselrolle. Für politisch sensible Bereiche, zu denen auch die EZA zählt, vereint er die leitenden BotschafterInnen (AStV II)[8] der Ständigen Vertretungen der Mitgliedsländer in Brüssel. Auch wenn er selbst keine Beschlüsse fassen kann (dies passiert ausschließlich auf Ebene der MinisterInnen), findet hier im Vorfeld der Behandlung im GAERC das Feilschen zwischen den Mitgliedsstaaten statt: Optionen werden diskutiert, um zwischenstaatliche Einigung wird gerungen und auf diese Weise die Arbeit des „eigentlichen Rates" vorbereitet. Selbst der Instanz des AStV II ist eine weitere vorgelagert: die Ratsarbeitsgruppen (RAG).

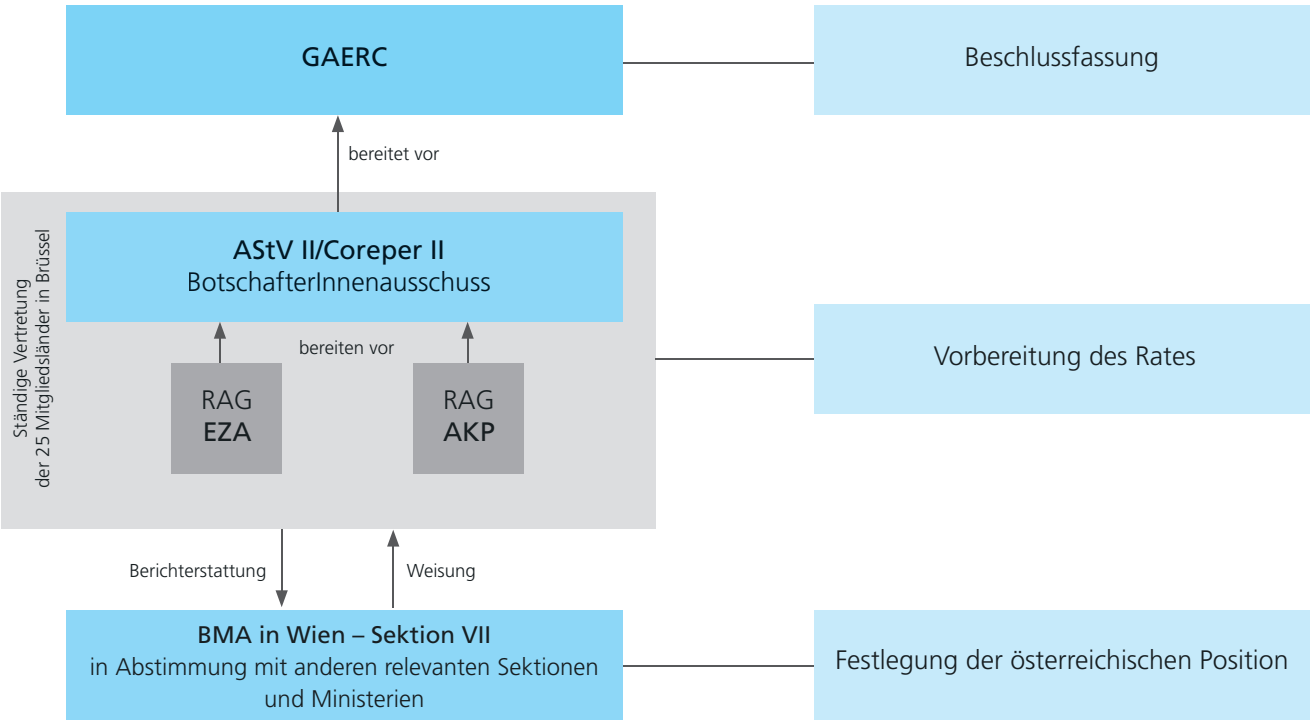
4 ECHOs und AIDCOs Status als DG wurde in informellen Gesprächen von KommissionsbeamtInnen ausdrücklich bestätigt. Auf der Homepage der Kommission werden sie als Ämter vorgestellt.
5 Auswahl und Prüfung der Projekte und Programme, Ausarbeitung der Finanzierungsbeschlüsse, Durchführung, Monitoring und Evaluierung von Projekten und Programmen.
6 Für Staaten ohne eigene EntwicklungsministerInnen nehmen die AußenministerInnen an diesen Treffen teil.
7 Vom Englischen: General Affairs and External Relations Council.
8 In den übrigen Politikfeldern aus deren StellvertreterInnen (AstV I).

Aus der Praxis

Im Herbst 2005 waren die Themen Development Policy Statement, die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 und die Europäische Afrikastrategie Gegenstand der wöchentlichen Treffen der Ratsarbeitsgruppe EZA.

In den beiden im Bereich der Entwicklungspolitik aktiven Ratsarbeitsgruppen RAG EZA und RAG AKP versuchen MitarbeiterInnen der Ständigen Vertretung bereits auf BeamtInnenebene ein Einvernehmen zwischen den nationalstaatlichen Interessen herzustellen: an den Formulierungen des Kommissionsentwurfs wird gefeilt, Änderungswünsche werden ausgetauscht und „Kuhhandel" zwischen den Mitgliedsstaaten betrieben.

Grafik 2:
Interne Verhandlungs- und Beschlussfassungsstrukturen des GAERC



Agenden, bei denen bereits auf Ebene der Ratsarbeitsgruppe eine Einigung erzielt werden kann, werden als sog. A-Punkte in die Tagesordnung für den AStV II aufgenommen und ohne Aussprache gebilligt. Eine 2/3-Mehrheit ist bei EZA-Themen dafür ausreichend. Bei den übrigen Themen, den sog. B-Punkten, versuchen nun hingegen die BotschafterInnen im AStV II die nötigen Stimmverhältnisse zu erreichen. Sind auch sie erfolglos und nationale Interessen zu dominant, wird das Thema ein Fall für den GAERC bzw. den Informellen EntwicklungsministerInnenrat.

Die eigentliche inhaltliche Arbeit – sprich die Bewertung von Dossiers, Urteilsbildung und letztlich die Erarbeitung der nationalen Position – findet im jeweiligen Ministerium der Mitgliedsstaaten statt, in dem Entwicklungspolitik beheimatet ist. Von hier ergeht die „Weisung" nach Brüssel, mit der die MitarbeiterInnen der Ratsarbeitsgruppen und die BotschafterInnen des AStV II nationale Interessen vertreten.

Das Europäische Parlament

Das Parlament kontrolliert die Arbeit der Kommission, besitzt Budgethoheit[9] und Mitentscheidungsrecht bei der EZA-Gesetzgebung auf EU-Ebene. Das Parlament wird direkt und demokratisch für eine Funktionsperiode von fünf Jahren gewählt. Politisch ist das EP in Fraktionen geregelt. Die konkrete Arbeit im Parlament ist in Ausschüssen organisiert.

Ein eigener Entwicklungsausschuss (DEVE) gibt laufend Meinungen zu entwicklungspolitischen Fragestellungen ab. Seine Kontrollfunktion übt er durch die Prüfung der Berichte, die ihm von der Kommission vorgelegt werden, und durch regelmäßige schriftliche oder mündliche Anfragen aus. Durch die Teilnahme der Kommission (Kommissar für Entwicklung und Humanitäre Hilfe bzw. eine Vertretung desselben) an den Sitzungen des Entwicklungsausschusses findet ein kontinuierlicher Dialog und Austausch statt.

EZA-Mitteilungen der Kommission werden an DEVE zur Begutachtung weitergeleitet. DEVE zählt gut 30 ständige Ausschussmitglieder, von denen eines die Rolle des offiziellen „Rapporteurs" (BerichterstatterIn) übernimmt. Der Rapporteur ist für die Ausarbeitung eines offiziellen Ausschussberichts zuständig, der einer Bewertung der Mitteilung entspricht und Änderungswünsche enthält. Die anderen Fraktionen nominieren jeweils einen so genannten SchattenberichterstatterIn, die/der das Thema für die eigenen Mitglieder verfolgt.

Nach der Annahme eines Rapporteursberichts innerhalb von DEVE wird dieser durch die/den BerichterstatterIn bei der Plenarsitzung des EP präsentiert und steht im Anschluss daran vor allen 732 ParlamentarierInnen zur Abstimmung. Erst auf dieser Ebene fällt die endgültige Entscheidung darüber, ob einem Kommissionsvorschlag zugestimmt wird oder nicht. Soll ein Gesetz beschlossen werden, *muss* das Parlament gemeinsam mit dem Rat (Mitentscheidungsverfahren) seine Zustimmung geben. Bei Mitteilungen für nicht bindende Beschlüsse hat das Parlament hingegen nicht das letzte Wort.

Resümee

Kommission, Rat und Parlament sind die drei wesentlichen Player im Policy-Making von EU- und EG-EZA. Die Formulierung von Entwicklungspolitik findet im Wesentlichen in vier Generaldirektionen der Kommission – DG Relex, DG Dev, DG Elarg und DG Trade – statt. Die Annahme bzw. Beschlussfassung obliegt hingegen Rat und Parlament. Auf Grund der komplexen internen Strukturen dieser Institutionen (nationale Ministerien, Ratsarbeitsgruppen, AStV II, DEVE) finden Meinungsbildungs- und Verhandlungsprozesse beinahe „im Verborgenen" statt. Erst auf höchster Ebene (EP-Plenarsitzung und GAERC) werden ihre Ergebnisse in Form von Beschlüssen sichtbar.

9 Das heißt, das EP hat das letzte Wort über die Verwendung jener EZA-Ausgaben, die aus dem allgemeinen EU-Haushalt stammen (z. B. finanzielle Vorausschau, Jahresbudgetpläne). Dieses Recht gilt hingegen nicht für Gelder aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der außerhalb des EU-Budgets liegt und für den ein eigener Ausschuss des Rates (AKP-EG-Ausschuss) zuständig ist (vgl. COM 2003b, 14ff.; BOND 2002, 2).

Aus der Praxis – Zusammenspiel des „institutionellen Dreiecks“

Der Vorschlag für einen Beschluss, der die Grundsätze der Entwicklungspolitik von Kommission und Mitgliedsstaaten (EG-EZA und EU-EZA) zusammenfasst, wurde in der DG Dev ausgearbeitet und Mitte Juli 2005 von der Kommission offiziell als Mitteilung veröffentlicht. Sie baut auf dem bestehenden Development Policy Statement von 2000 auf und versucht dieses vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen zu konsolidieren. Ziel der Kommission ist eine gemeinsame Erklärung von Kommission, Rat und Parlament. Eine solche gemeinsame Erklärung ist rechtlich zwar nicht bindend, hätte als Grundlagendossier politisch jedoch mehr Gewicht als ein einseitiger Beschluss des GAERC.

Auf Ebene der Mitgliedsstaaten wird der Entwurf seit seiner Veröffentlichung in der Ratsarbeitsgruppe EZA, an der ein österreichischer Beamter teilnimmt, heftig debattiert und es wird versucht, eine zwischenstaatliche Einigung zu erzielen. Diskussionsbedarf gab und gibt es beispielsweise bezüglich des Hauptziels von EZA, bei den Formulierungen im Bereich Gender, bei der Frage nach der Fokussierung auf low-income-countries und bezüglich der Verknüpfung von Entwicklungspolitik mit Terrorismusbekämpfung. Die britische Ratspräsidentschaft strebt eine endgültige Beschlussfassung beim GAERC im November 2005 an. Im Parlament ist die Kommissionsmitteilung Gegenstand im Entwicklungsausschuss DEVE. Innerhalb von DEVE hat die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (EVP-ED) das Recht auf Berichterstattung „erkauft“. Als Schattenberichterstatterin verfolgt die österreichische Abgeordnete Karin Scheele das Thema für ihre Fraktion, die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE). Ob und wann es zu einer gemeinsamen Erklärung von Rat und Parlament kommt, ist Anfang Oktober 2005 noch offen.

Literatur:

BOND (2002). EU Institutions. Guidance Notes No.1. London. Online in Internet: http://www.bond.org.uk/pubs/guidance/1euinstitutions.pdf (Stand: 24.10.2005).

COM (2003). Wie funktioniert die Europäische Union? Ein Wegweiser für die Bürger zu den Organen und Einrichtungen der EU. Europäische Dokumentation. Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Belgien.

ECDPM/ODI/ICEI (Hg.) (2005). Assessment of the EC Development Policy. DPS Study Report. European Centre for Development Policy Management. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/ecdpm_report.pdf (Stand: 24.10.2005).

Van Reisen, Mirjam (1999). Global Player EU. Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union. Analyse – Kritik – Reformansätze. WEED/Terre des hommes (Hg.), Bonn. Online in Internet: http://www2.weed-online.org/eu/texte/GlobalPlayerEU.pdf (Stand: 24.10.2005).

Werther-Pietsch, Ursula (2003). Die Entwicklungszusammenarbeit der europäischen Union, in: Gomes/Hanak/Schicho (Hg.): Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster, Wien, 129-138.

Interviews:

Informelle Gespräche mit VertreterInnen der Ständigen Vertretung Österreichs (RAG EZA), Kommissionsangestellten (DG ECHO, DG Environment) und parlamentarischen MitarbeiterInnen.

Links:

http://europa.eu.int/institutions/decision-making/index_en.htm

http://europa.eu.int/comm/external_relations/

http://europa.eu.int/comm/development/

http://europa.eu.int/comm/europeaid/

http://europa.eu.int/comm/echo/

http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/63319ADB-1EB4-4504-9638-A01C28F0575F/14794/ coreper1.pdf

Stand: 24.10.2005

OLD WINE IN NEW BOTTLES: CAN EUROPE FACE THE CHALLENGES AHEAD?

Rein Antonissen

Indian Prime Minister Nehru once said that every little thing counts in a crisis. Today Europe finds itself at an important turning point. Internally the EU appears to be paralysed due to leadership problems in the institutions, a political regression following the rejection of the Constitution and no further initiatives on financial matters. Member States and the Commission are at loggerheads in the Council and seem unable to come up with constructive proposals. Externally, the EU seems incapable of taking up the challenges ahead: rejecting the unilateral approaches of the US and redefining its role in the world. The absence of a clear focus on poverty and the inability to disburse promised funds to developing countries are just some of the gaps. More importantly the EU appears to be pushing an agenda that seeks to impose extra conditionalities on partner countries, forces them to open up their markets and sidelines basic social and economic rights. Many doubts exist concerning the EU's future direction, how it will reach out to its citizens and to the rest of the world and in what way it can deliver results.

As a first step in response to the 'new challenges' facing Europe, the European Commission and its Commissioner for Development Cooperation, Louis Michel, launched a *European Consensus*[1] in July 2005. The Commissioner believes that the terrorist attacks, the Millennium Development Goals and the Cairo summit require a redrafting of the 2000 Development Statement or indeed, a brand new statement. But critics in different institutions and from civil society stress that the Commission's view is far from ambitious and purely reiterates the already existing policies. Many civil society actors (CIDSE 2005) have stressed therefore that the declaration 'should make a bold statement on Europe's vision and commitments to development for the years to come' and 'that nice words will not diminish inequalities in the world'[2].

Why a new Development Policy Statement (DPS)?

The European Commission and the Council issued a joint Statement on EC development policy (DPS) in November 2000. It was published at the start of a period of far-reaching reforms to EC external assistance, a changing legal context and a lack of direction and guiding principles. Critics say that the 2000 Development Policy Statement also had several shortcomings. First, some actors and services did not feel sufficiently involved (in particular DG RELEX and the European Parliament) and secondly, some important issues are not covered in the text (the debate on migration, security, health issues, millennium development goals, etc). Also in the 1998 Peer review, the Development Assistance Committee (DAC) criticised EC aid for its lack of focus and highlighted the absence of an overall guiding development policy statement. A 'strong statement of development cooperation and policies could help to frame a more coherent approach to decision-making and to move away from certain confusing tendencies of the past which saw fragmented strategy, policy and implementation' (CDAC 1998). The reports further stress that 'projects and programmes had generally not been designed with clear performance indicators, objectives and results that could be documented and therefore the record on them is scanty'.

The 2000 Development Policy Statement lacked focus according to several observers. Although the EU was a major donor, the delivery and accountability of EC aid was weak. ODI and ECDPM[3] in their presentation before the Council looked at some of the bottlenecks concerning implementation. They stressed that the DPS suffered from a lack of ownership within the different services and within the Parliament; that some saw the statement as too ACP-centric and that too few indicators, targets and guidelines were developed.

1 The European Consensus, 13th July 2005, http://europe.eu.int/comm/development/
2 Eurostep, Press Release, 13th July 2005, http://www.eurostep.org
3 European Centre for Development Policy Management, 18th February 2005, Assessment of the EC Development Policy, Presentation to the Codev Working group

The preparatory process

With the election of a new European Parliament in 2004 and the inauguration of a new European Commission it became clear that the new political period would be a difficult one for the development agenda. The political arena became a battleground between individual commissioners and services, but even more between ideas and priorities. Those interested in development knew that it would become difficult to put human development and the relations with developing countries at the top of the agenda. It was expected that the fight against terrorism in Afghanistan and the Pakistan borders, the war in Iraq and the rising security agenda would draw resources away from development. In the area of migration, increasing internal pressure from the Member States opened further the way for return programmes for migrants and regional protection programmes in third countries. The Commission made this more explicit in its communication on migration and development, which states that it 'will continue to integrate migration related topics in the dialogue with third countries' (EC 2005).

However, after the hearing with Louis Michel in the European Parliament[4] many realized that the Commission had to develop 'an ambitious political vision' of development cooperation. In his speech to the ACP – EU Joint Parliamentary Assembly in the Hague[5], he said: 'since the year 2000, several events have influenced the direction and the objectives of development policy at the international level; also, new challenges have arisen, which make a revision of our policy necessary' and later on he affirmed that: 'I intend to initiate a discussion of these questions inside the Commission, with the European Parliament, the Council, the partner countries and civil society in its various components, before formulating my proposal for the years to come. After this, I will formulate a structured strategy which will guide our action for the years to come'.

And so the process began. First the European Commission launched an Issue Paper[6] and launched an Internet consultation. The Issue Paper was discussed in various working groups, seminars and presented to different stakeholders. The European Commissioner for Development Cooperation organised 'des tours des capitales' and highlighted his ideas in different national parliaments. Although many Parliaments and national administrations sometimes had difficulty coping with this somewhat direct approach, many felt the exercise was useful. Concord – the EU confederation of NGOs reacted immediately by issuing some minimal red lines on EU development cooperation and mobilised its members in different Member States.

The Issue Paper proposed a set of ideas. As was expected pressure came from a wide number of sources which threaten to dilute poverty reduction objectives. In its Issue Paper 'reducing and eventually eradicating poverty is identified as the main objective of development cooperation'[7]. But what was interesting is that the chapters on security, migration, environment and trade were extensively covered too. Was this because the Development Commissioner wanted his say over the other policy areas? Did he want to put the development objectives in the forefront so that the other Commissioners had to align themselves with these objectives? Or was it the other way round? Did different lobby groups manage to introduce their specific demands into the paper or – worse – was there a shift from development objectives towards the demands of foreign affairs? A power game between Louis Michel and Benita Ferrero-Waldner?

The Commission received 529 contributions[8] from various stakeholders in response to its electronic consultation on the Issue Paper. Two thirds of respondents were from donor countries (NGOs as an organisation or as individuals were the major group of respondents, 28 % of the total), while respondents from developing countries were from almost all geographical areas concerned by EU development programmes.

A clear majority agreed that poverty eradication should remain the main goal of any new policy statement within the framework of the Millennium Declaration and the DPS should apply to all developing countries. The need for coherence among the various elements of EU external action was also emphasized by various contributions.

4 Hearing in the European Parliament, 2004, Questions to Candidate Commissioner Louis Michel
5 ACP – EU Joint Parliamentary Assembly, (2004), Speech by Mr Michel, Commissioner for Development and Humanitarian Aid
6 Issue Paper, http://europe.eu.int/comm/development/body/theme/consultation/index_en.htm#docref
7 Issue Paper, p 3.
8 Consultation report on the Issue Paper (2005), http://europe.eu.int/comm/development/body/theme/consultation/index_en.htm#docref

A vast majority of respondents agreed that development policy should not be subordinated to the Union's Common Foreign and Security Policy or to the migration policy, calling instead for development objectives to be considered in the framework of other policies, such as the trade policy.

The Development Policy Statement: A European Consensus?

On the 13th July Commissioner Louis Michel presented his 'European Consensus' in the European Parliament, after agreement in the College of Commissioners. With his proposal he kick-started a process that would take months and that – so hopes the Commissioner – will become a joint declaration of the different institutions (Parliament, Council and Commission). At the beginning of September it became clear that the so-called 'like minded group' wanted to work out a new statement (based on a proposal by the UK Presidency), making it difficult to reach a consensus by November.

What is in the Development Policy Statement?

According to the Commission's press release, the EU's Development Policy 'The European Consensus' will cover all developing countries and this will be done within a single framework of principles for the 25 Member States and the Commission. The Member States and the Community are equally committed to the principles of partnership and respect for partner countries responsibility for their own development, the fundamental values and the objectives approved at the multilateral level. The European Consensus stresses further that 'the EU's external action reflects its identity as a global player and partner working to promote its objectives, its values, to consolidate democracy, the rule of law, respect for human rights and the principles of international law. It also aims at integrating the external dimension of the EU's internal policies and, as such, at replicating the European social model.'

The first part of the European Consensus – the so-called common framework for the European Community and Member States policies – underlines further the values and objectives, the shared principles and puts forward 'an operational translation of the common strategy'. It is worth having a closer look at this 'common vision': Louis Michel stresses his wish to build partnerships with third countries and international, regional or worldwide organisations. The EU development policy promotes multi-lateralism, whereby all the world's nations share responsibility for the management of development and the risks threatening security on a global scale. It operates in the framework of the United Nations and promotes a system of rules, institutions and international instruments. This progressive agenda is reiterated several times: The EU considers the overriding objective of poverty reduction to be based on the complementary aims of promoting good governance and respect for human rights. As such no strong conditions are proposed. No one speaks of economic restructuring, or of security claims. The paper introduces concepts of decent work for all, participation of civil society and a serious commitment to fragile states.

The second part – these are guidelines for the implementation of this common framework at the level of the Community policy and are much more detailed – explains that the European Commission wants to introduce a more 'flexible' approach for its implementation and disbursement of funds. Differentiation, and the complexity of policy mixes, clearly requires, according to the Commission, a broad range of policy approaches. Certain international (legally binding) agreements like the Cotonou Agreement, stress the 'equality of partners' as a strong principle both in setting the priorities, implementing and evaluating, which in itself is not always in line with the 'flexibility' principle as presented here by the Commission. The paper continuously stresses the importance of performance criteria – of course defined as performance by the partner country. This fits already into the existing policy to 'reward' good performers (Ethiopia, Rwanda, etc). Good performers – politically, economically and social – and performers with absorption capacity will be rewarded, those not in line with these EU criteria will lose promised funds. A fine piece of literature is also the list of 'targets' for EU development cooperation. Instead of a strategy to develop the objectives cited above the EU Commission plans to increase its capacity to support 'governance' (democratisation, a high level political commitment (?), support to reforms needed to prevent and combat corruption). But also support from the EC for the Bretton Woods institutions suggests that in the economic domain, conditionalities placed on partner countries will increase. In the area of trade and regional integration the EC keeps pushing for

the liberalisation of market 'since this provides developing countries with opportunities for growth'. The traditional formula to solve supply side constraints, namely 'reforming the legal and regulatory framework' for a more favourable investment climate, is also mentioned, as is restructuring the fiscal system to replace import duties by more balanced forms of taxation! Here also the European agenda is clear: 'approximation of the EU single market regulations is beneficial for those countries, for which the EU is the largest trading partner and investment partner'. No wonder that the Development Commissioner remains convinced of the EU mantra to 'prepare ACP countries for Economic Partnership Agreements'. Investment in infrastructure, in transport, in water and energy are necessary to interconnect countries, he says. The EC will (and does already) therefore further support the development of innovative public-private financing mechanisms.

Much lower on the priority list (also if we look at actual disbursements), is investment in human and social development, social cohesion and employment. The EC priorities in these fields are the promotion of decent work, strengthening health systems (emphasis on human resources), primary education and vocational training. The same goes for rural development and food security. In this field sustainable intensification of production or competitiveness on international markets and to ensure that emergency development aid gets through are listed as special points for attention.

According to the Commission and as part of a so-called 'innovative policy' the EC will develop new approaches in areas such as migration and development, security and development and networks and interconnections. So far, no definition or strategy has been presented, nor do there exist clear arguments or indicators on how to measure the need, let alone the impact of this policy proposals. This is strange since we know that the EU is already spending money on peace building initiatives and reform of police and military forces (Burundi), demobilisation programmes and reform of the army (RD Congo) and research on terrorism (Pakistan, Indonesia). Can no lessons be learned from these experiences or is it too early to discuss these in the public arena?

European Commission, what is missing/ what has been forgotten?

Compared to the 2000 Development Policy Statement and to existing international commitments some issues are clearly missing and the definition of certain terms is lacking. One can wonder if this is a bureaucratic omission or a deliberate political choice made by the current European Commission?

First, the European Consensus nowhere draws lessons from the implementation of the 2000 Development Policy Statement. In what way do the objectives have to be different? What were the results? And how was the impact of the EU's interventions measured? In 2000 the statement still mentioned that the aid system was too complex and fragmented in terms of objectives, instruments, procedures. Financial controls have to be simplified and monitoring and evaluations need to be strengthened. Several other recommendations and reports where written in the meantime, but these 'lessons' were rarely taken up in the European Consensus. Doesn't the EU want to learn from the past? Why are the Commission and the Member States hesitant to evaluate their own policies so far? Should these lessons not be much more explicitly mentioned in the text?

Second, an explicit commitment to deploying European Commission aid to promote poverty reduction has been at the heart of EU development cooperation policy for several years now. Numerous documents[9] have been produced reiterating the EU's commitment to poverty reduction at both the general policy level and under individual country assistance programmes. However, the European Commission faces major problems in both measuring poverty and in assessing the impact of its assistance programmes on poverty in developing countries. How is poverty measured by the EC in developing countries for example? How are the poor identified? And what is the impact of European Commission assistance programmes on the poor? At least the 2000 Statement tried to define poverty and proposed a more defined integrated approach to fight the root causes of poverty. What is strange is that according to the European Consensus 'the main challenge the international community must face today is to ensure that globalisation is a positive force for all mankind'. At least the 2000 Development Statement defended a more integrated approach on

9 See also Evaluation reports by EuropeAid at http://europe.eu.int/comm/europeaid/evaluation/program/acprep.htm

poverty and inequality and looked at some of the root causes of poverty. The elimination of the root causes of poverty and support to sustainable development appear to have been forgotten.

Those who compare the first and second part of the European Consensus can draw interesting conclusions about trade. 'The EU's objectives on trade and regional integration are sustainable growth and the smooth and gradual integration into the world economy,' says the European Commission in part II of its text. In part one, however, European policy is embedded in a context of poverty reduction, human rights and decent employment. One could wonder if the latter shouldn't be the objectives of trade relations too, and whether 'effective policies' in the trade domain should not contribute to the development objectives.

Clearly a point worthy of attention in the text – and in several speeches Louis Michel gave these last months – has been his so called 'innovative and flexible' financing mechanisms. The European Consensus states: 'with a view to strengthening ownership, ensuring the financing of essential operating budgets, promoting sound and transparent management of public finances and aligning aid with the partners' national procedures, general or sectoral budget support will play an increasingly predominant role in the implementation of European aid.' So more budget support to developing countries is high on the agenda. Budget support in itself is a strong mechanism, which allows partner countries to define their own priorities rather than simply following the priorities of donors. However, in February 2005 a new report by the Court of Auditors[10] on budget aid to ACP countries gave some recommendations on how to improve the budget support mechanism. Is it not worrying that the European Commission didn't take up any of these recommendations? The report clearly emphasises that 'there are some design weaknesses at the diagnostic level and in monitoring reports, which are not sufficiently complete and informative. Furthermore, there is insufficient coordination with other donors as regards the use of these instruments, and their implementation does not rely sufficiently on the parliaments and supreme audit institutions of the beneficiary countries concerned.' Strong criticism from a European Institution, but no response is found in the European Consensus.

Reactions and the way forward

The debates in the different arenas have taken different directions. Particularly interesting was a very positive signal from representatives from ECOSOC who welcomed the reference to decent work and to the role given to civil society. France and Belgium in the Council gave their support to the proposed European Consensus. France[11] supported the idea of having a new declaration structured around two elements: a European Union strategy in development matters and a specific role for the Community. France argued 'The European Union must place itself at the forefront of discussions on development financing and over and above that, the commitment to devote more than 50 % of development resources to Africa should be clearly asserted'. In the European Parliament the rapporteur Andres Wijkman (Sweden; 2005) 'welcomed the initiative for a tripartite statement on a common EU vision on development and hopes thereby to contribute significantly to the aims of improved coherence, coordination, complementarity, quality and effectiveness'.

Other actors and member states were far more critical. In a note presented to the Council in April a group of countries[12] stressed that 'the revision (of the DPS) needs to be guided by the evaluation of progress achieved by the European Commission in implementing the existing DPS in all developing countries' and further 'Development Cooperation should not be subordinated to other policies'. ODA eligibility should guide the use of aid funds. NGO's in their amendments (CONCORD 2005) pointed out a couple of serious shortcomings in the European Consensus, inter alia, 'Europe's development policy should be questioning the unequal distribution of wealth and power around the world today instead of only trying to harness globalisation'; issues such as HIV/AIDS prevention and treatment, the promotion of gender equality and women's rights, sexual and reproductive health rights, climate change, trade reform, conflict prevention and good governance merit special

10 http://www.eca.eu.int/index_en.htm
11 French Delegation in Codev (2005). Future of the development policy of the European Union, p. 12
12 Austria, Denmark, Finland, Germany, Ireland, the Netherlands, Sweden, United Kingdom (2005), Key Issues for the review of the EC Development Policy Statement

attention, since if they are not effectively addressed, other development efforts may be in vain. They urged the European Parliament to stimulate the setting up of innovative mechanisms to control capital flows and to finance development cooperation such as international taxation systems, and stressed at the same time the need to greatly improve the quality of aid and disbursements of aid and that there is a strong need for improved measurement of results and impact. Moreover trade specialists requested that a fair international trade policy as well as enabling conditions for trade in developing countries are of immense importance for development; emphasising therefore that strengthening of the supply side should not be limited to the legal and regulatory framework but calls for increased attention to building the capacities of partner countries and their economic actors in trade policy and practice, placing them in the position to transform trade opportunities into development engines.

Since September there have been debates in the European Parliament and in the Council. Lots of energy and precious time has been spent on the status of the document (will it be a joint/tripartite statement and if it is an EC-EU statement). Far weaker are in-depth discussions on content: what are the priorities for the future? What mechanisms for implementation have been put in place? Will the EU spend more money on basic health care and basic education?

Member States and Commission: are you ambitious enough?

Arguments in the Council and in the Parliament on the Development Policy Statement reveal that Development Cooperation is again high on the political agenda. Numerous opinion polls show that the role Europe plays in the world is seen by citizens as an important challenge for the future. The European Consensus definitely needs further improvement (more focus on the reduction of inequalities, stronger definitions of trade relations and aid disbursements and much more ambitious objectives). Can Member States really dare to say that they do not need further coordination in Europe and in the partner countries? Do they dare to go back to their constituencies to tell taxpayers that they are not doing their utmost to collaborate with other European countries to fight the root causes of poverty? Will we see any new results and new initiatives? Will there indeed be a new European Consensus and a tripartite statement between Parliament, Council and Commission? And will the European Commission take into account the reservations of critics and lessons from the past? Will this lead to a more equal distribution of wealth and an improved access to basic services both in Europe and in developing countries? Will this statement be a step forward in Europe's relationship to the rest of the world, a serious exercise to establish Europe's role in the international crisis? Or will it change Europe from a global partner for developing countries to the next global power? Because then we really will have old wine in new bottles!

References:

Cidse (2005). Declaration on the European Union Development Policy, Online in Internet: http://www.cidse.org (Stand 24.10.2005)

Development Co-operation Directorate (DAC) (1998), European Union Development Co-operation Review, (1998) p. 12, Online in Internet: http://www.oecd.org/dataoecd/34/48/18287625.pdf (Stand 24.10.2005)

European Commission (2005). Communication on Migration and Development, 35, Brussels.

Wijkman, A. (2005). European Communities' development policy: revision of the 'development' Council's declaration adopted on the 10th November 2000, Online in Internet:http://www.europarl.eu.int/ (Stand 24.10.2005)

Concord (2005). Amendments to Anders Wijkman's Report on the proposal for a Joint Declaration the European Union Development Policy, Brussels.

EU FINANCIAL PERSPECTIVES 2007-2013: HOW MUCH FOR DEVELOPMENT AND HOW WILL IT BE SPENT?

Denise Auclair

Not by choice but by necessity, the Austrian Presidency will be likely to preside over the conclusion of the negotiations of the EU Financial Perspectives for 2007-2013. With the failure of the June 2005 European Council to agree on the resources and spending priorities for the future EU budget, this hot potato was passed from the Luxembourg Presidency to the UK Presidency, and most political commentators currently believe it will be passed on to the Austrian Presidency without any clear progress under the UK Presidency. While most of the related headlines in the press are about the UK rebate or spending on agriculture versus research and development, this debate will have a significant impact on the future place of development within the European Union and thus deserves our attention.

The Financial Perspectives (2007–2013), the European Union's multi-annual budgetary spending review, is one of a number of forthcoming decisions that will shape the future of European Community (EC) development assistance and the future credibility of the EU as a major international development player. The Financial Perspectives constitutes the major overhaul of the EU budget, negotiated at seven-year intervals. This is equivalent to a national EU Member State government undergoing a spending review for all areas of public expenditure. All aspects of the EU budget, including aid, are now up for negotiation. This offers both opportunities and risks for development.

The process will establish the total allocation under each section of the EU annual budget, and the room for annual variations. Official Development Assistance (ODA) will be included in the 'External Actions Category' (Category 4) that contains expenditures related to external relations with all third countries (OECD countries included).

The Financial Perspectives can seem obscure and technical. But in fact the political implications of the EU budget debate are very broad. Geopolitical allegiances, trade interests and security imperatives will all have considerable influence on the future Financial Perspectives. European Community aid is under pressure from competing priorities. New EU political commitments include Common Foreign and Security Policy (CFSP) and European Security and Defence Policy (ESDP), policies on migration, fight against terrorism, crisis intervention and trade facilitation.

The enlargement of Europe has led to the development of a new neighbouring policy that will demand a significant increase of aid to Eastern Europe and Southern Mediterranean EU neighbours. Economic regional integration of developing countries that serves the EC objectives in the negotiations of free trade agreements, such as the Economic Partnership Agreements with African, Caribbean and Pacific countries, is also very high on the agenda.

Clearly there is an increased demand on the external relations budget and, in the absence of political will to significantly increase the EU external relations envelope, the risk that new priorities will be financed at the expense of development cooperation and the fight against poverty is real.

How the negotiations work

The Financial Perspectives debate includes a complex package of three separate processes. First of all, Member States have to decide about the future level of EU total expenditures and the contribution of each Member State. Here there is a big debate between those who want to keep the EU expenditures at their present level of 1 % of GNI and those who think that an increase is needed. The final solution will be somewhere between the initial 1 % position of 8 Member States and the 1.14 % proposal of the European Commission.

Secondly, the Council of Ministers and the European Parliament have to decide how to share that total budget into the 4 big operational headings of the EU budget. Heading 4 is for External relations and amounts to roughly 9 % of the cake (if the European Development Fund is included). The share of the budget between headings is part of the bargaining on the total level of expenditures with two main contentious issues: the agriculture budget and the structural funds (regional aid).

The third main process is the adoption by the Council and Parliament, through a formal legislative process, of new regulations which form the legal bases for the 4 new financial instruments: Development Cooperation & Economic Cooperation, Stability, Pre-accession and New Neighbourhood. The current regulations for Humanitarian Aid and Macro-Financial Assistance will be maintained in their present form.

Beneath the financial instruments are also the more detailed policy and budget processes:

- The programmes: a programme can be geographic (e.g. regional programme for Asia) or thematic. It is governed by a policy paper (mainly in the form of an EC Communication) and a multi-annual strategy or programme. The policy paper will be subject to consultation of the Council and the Parliament but according to the Commission's proposal, there would be no legislative process (no legal basis).

- The budget lines: they are part of the annual Community budget and thus subject to the annual budget process and to co-decision between the Parliament and the Council. The European Commission has been working with the view of drastically reducing the number of budget lines. Presently each budget line is governed by a legal basis but this will not be the case in the future as all budget lines will fall under one or more of the 6 big instruments and will thus be governed by the legal bases of these instruments. The exact relation between budget lines and thematic programmes is not yet clarified.

Clearly, the stakes are high for development in this changing EU financial architecture. While development NGOs may only be able to have limited impact on the global negotiations that involve trade-offs between all areas of EU spending, the financial instruments that will underpin Community assistance are crucial and deserve our closer attention.

Financial instruments are crucial for how development funds will be spent

The European Commission's proposal, made in September 2004, defines three 'geographic' instruments, based on the prospect of EU membership in the medium and longer terms, and three 'thematic' instruments. An overview of the six instruments is given below, with further detail and analysis on the instruments most important for development: the Development Cooperation & Economic Cooperation Instrument, the European Neighbourhood and Partnership Instrument, and the Stability Instrument.

The three geographic instruments are:

1. **The Pre-Accession Instrument (IPA)**
   The Pre-Accession Instrument will finance cooperation with candidate countries Turkey and Croatia, the two existing official candidate countries that will be left after the accession of Romania and Bulgaria in 2007; and potential candidate countries, i.e. all western Balkans countries except Croatia that are presently covered by the CARDS programme. The new IPA instrument will include 5 existing instruments (PHARE, ISPA, SAPARD, Turkey pre-accession and CARDS).

2. **The European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)**
   In 2003, the Commission adopted a communication setting out a new framework for relations over the coming decade with its neighbouring countries: Russia, Ukraine, Moldova, Belarus, Azerbaijan, Georgia and Armenia and the Southern Mediterranean countries, Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, Palestinian Authority, Syria and Tunisia. A follow-up policy document outlined the aims of the European Neighbourhood Policy (ENP): to seek to extend as far as possible the advantages of the recent EU enlargement – peace, stability, and socio-economic prosperity – to those EU neighbours which have no prospects for membership.

   The Commission then published a proposal for a legal basis that would govern the implementation of the new policy through a unique cooperation instrument, the European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI. This instrument will include the existing MEDA instrument based on the Euro-Mediterranean Partnership issued from the 1995 Barcelona Declaration. Individual action plans adapted to each country's situation are also under preparation.

   The European NGO confederation for relief and development CONCORD has established a common position on the Neighbourhood instrument. The main

concern is its lack of consideration for and focus on the development needs and the situation of poverty that prevails in many of the neighbouring countries. Out of the 17 EU neighbouring countries, 12 are listed in the OECD DAC list as developing countries and 6 of them have a human development index ranking higher than 100, due to the widespread poverty in their population and high inequalities and exclusion rates.

Despite this situation, the ENP instrument does not include the fight against poverty as a major objective and does not make any reference to achieving the Millennium Development Goals. The ENPI regulation is oriented towards the transition to a market economy and the development of international trade and economic cooperation with the EU while the fight against poverty is a secondary objective mainly in order to mitigate the effects of the economic transition (safety net approach).

Important issues given insufficient attention include:

- Food security and rural development, not even mentioned despite the fact that agriculture is still an essential productive area of the countries concerned;
- The fight against HIV/AIDS despite the extension of the pandemic and its consequences on social and economic development;
- Gender equality is mentioned but not as a cross-cutting issue to be integrated in all actions;
- The participation of civil society received only a vague reference.

3. The Development Cooperation & Economic Cooperation Instrument (DCECI)

The instrument's coverage will be all countries, territories and regions that will not receive assistance under the IPA or the ENPI. The Commission proposed that the instrument should include the European Development Fund (EDF) as well as all agreements and bilateral instruments with partner countries (Asia, Latin America, Central Asia and other New Independent States not covered by the ENPI). The instrument will cover a wide range of issues including management of asylum and migration flows; security issues such as the fight against trafficking, crime and terrorism, nuclear safety; possibility of rapid and integrated response to post-crisis transitional needs.

This instrument covers policies that go far beyond the priorities of EU development policy (as defined in the 2000 Development Policy Statement) and economic cooperation. The security agenda is very much included in this instrument despite the creation of a separate stability instrument. The Development Cooperation & Economic Cooperation Instrument is not focused on development activities nor on developing countries, but instead suggests a limitless number of measures and applies them in all countries which are not pre-accession or immediate neighbours. The proposal represents a retrograde step for development and will not enhance the EU's ability to act coherently or efficiently in the fight against poverty.

The main concerns identified by CONCORD include the following:

Objectives & Principles

- There is no identifiable EU development instrument that adequately reflects the EU's development policy based on poverty reduction in all developing countries.
- The proposal combines development cooperation and economic cooperation activities under the same Regulation without any distinction of objectives, measures and budgets. The current list of the type of activity that can be funded under this Regulation seems to have been put together haphazardly with very little priority given to the social sectors.
- Although the EU has insisted that the Millennium Development Goals (MDGs) must be at the core of EC development policy, the Commission's proposal for a development instrument does not count them as an objective and mentions them only once in a non-legally binding recital. The proposal jeopardises efforts to enhance the EU's contribution to the achievement of the MDGs.

Programming & Allocation of Funds

- The Regulation infringes on the powers of the European Parliament and the role of the Member States inscrutinising EC development assistance;
- Although the principle of 'ownership' and dialogue with partner countries on strategy papers is highlighted, as well as the necessity for joint agreements on multi-annual indicative programmes, the procedures for conducting dialogue or for achieving agreement have not been defined and benchmarks have not been set. In addition, the repetitive

use of certain expressions, such as 'as far as possible' and 'whenever possible', severely weakens the principle. The wording is not legally binding and leaves open the possibility for Commission staff to decide whether consultation should take place or not.

- The Regulation does not specify a procedure for conducting mid-term reviews of strategy papers, it does not identify the special circumstances for increasing or decreasing the allocation of funds and it does not detail the emergency procedure to review strategy papers and programmes in crisis situations.
- The Regulation does not offer any insight into how to ensure fair distribution of funds between regions and within regions while reflecting the overarching goal of poverty eradication. What will be the criteria used to share the funds between regions and countries? Although the proposals stress the importance of needs and performance of partner countries, the modalities for aid allocation criteria are phrased in rather vague terms, which could potentially result in aid only being channelled to the best 'performers'.
- The Regulation does not specify criteria for the establishment of thematic programmes. Furthermore, the cross-cutting nature of important themes such as gender, children's rights, human rights, environment, the fight against HIV/AIDS or conflict prevention has not been recognised in the regulation in spite of the fact that these have been identified in the Joint Statement on Development Cooperation Policy.

Implementation

- The language on coherence between Community policies, complementarity between Member States and Community policy and coordination with other donors does not correspond to the already agreed language in the Treaties and the Paris Declaration on Aid Effectiveness of March 2005;
- Although the Regulation emphasises consultations and the participation of different stakeholders for achieving coherence, complementarity and coordination between donors, it does not present any clear procedures or timeframes for consultations. It is particularly vague regarding consultation and participation of civil societies in Europe and in developing countries;
- We strongly oppose the proposal that the Commission will only use the consultation procedure for costs that exceed 15 million €;
- We strongly oppose the vague terminology used to qualify sectoral or general budget support as 'sufficiently transparent', 'reliable' and 'effective'.
- The Regulation makes no distinction between grant award procedures and public procurement procedures with regards to eligibility. Furthermore, no consideration is given to the necessity of awarding preference to actors and suppliers from developing countries.

Alongside the geographic instruments, the three thematic instruments are:

1. The Stability Instrument

The purpose is to deliver an effective, immediate, and integrated response to crises and instability through a single financing instrument, building on the added value demonstrated by the EU's Rapid Reaction Mechanism, until programming under one of the general instruments for cooperation and assistance can resume. The instrument is thus seen as a transitory measure before normal cooperation can resume through one of the geographic instruments.

Two areas of intervention listed in the Development Cooperation and Economic Cooperation instruments are also covered by the Stability Instrument: transborder challenges affecting civilian security, such as the fight against trafficking, organised crime and terrorism; and nuclear safety issues. The aim is also to develop international peacekeeping capacities in partnership with regional organisations built on the example of the Peace Facility supporting the African Union funded at the level of 250 million € with resources from the European Development Fund.

Important to note is that the stability instrument is a European Community instrument managed by the Commission while the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the European Security and Defense Policy (ESDP) are intergovernmental instruments under the full control of the Council. So these instruments will be kept separate and their budget will not be mixed together in the Financial Perspectives.

Both development and peace building NGO networks are very much concerned by the scope and the objectives of the new Stability instrument that has been proposed by the EC in its legislative package on the

future Financial Perspectives. A new proposal, proposing a clear-cut distinction between development and CFSP activities, was prepared by the EU Presidency in June.

The CONCORD task force on the Financial Perspectives and the European Peacebuilding Liaison Office analysed this new proposal and came to the same position on a number of issues, summarised in a joint statement. The Presidency proposal does not respond to the need of a coherent, consistent, rapid and effective response by the EU to crises. Furthermore the proposal creates confusion between development and security objectives and funding. Assuring human security in areas of conflict, tackling the root causes of conflict and long-term peace building must be the priority of all conflict interventions for the European Union to be most effective. Short-term response to crisis must be consistent with a long-term peace building and human security approach.

Main issues of concern include:

- Civilian aspect of crisis management should be reintegrated within the stability instrument as they represent the core of the instrument while military interventions must remain outside. Locating the civilian aspects of crisis management in CFSP suggests that a military response will be favoured and that only those crises and conflicts deemed in the national interest of Member States, rather than meeting the needs of the affected people will be addressed.
- Various actions mentioned in the Presidency proposal, such as the fight against terrorism as well as organised crime, do not directly contribute to the objective of poverty eradication. They should therefore be financed from other instruments if Article 179 of the Treaty (on development cooperation) is to stay a legal basis for the Stability Instrument. Similarly a revised Stability Instrument should refer to and be consistent with the Statement on EU Development Policy currently under review.
- The Presidency proposal is not based upon any policy framework for Community activity in response to crisis. Instead, it only provides a mere list of post-conflict activities the Community may support. Therefore, we strongly suggest that a proper policy paper is written outlining both the basis of, and the framework for the EU's 'stability policy'.
- The specific role and added value of civil society organisations in the prevention of conflicts, crises management and peace building should be fully recognised as well as their essential role in situations of state failure and suspension of official aid.
- We deplore the omission of the gender perspective in the Stability Instrument, and reiterate our belief that the particular effects of conflict situations on women, such as the increase of gender-based violence, must be adequately addressed in any conflict intervention of the European Union.
- More clarity is needed concerning the relations between the respective mandates of the Humanitarian Aid and Stability instruments especially in post-crisis situations and in relation with the actions in favour of displaced people and refugees.

2. The Humanitarian Aid Instrument

The Commission proposes maintaining the present format of EU humanitarian assistance, which is regarded as sufficiently well defined in terms of scope and objectives and performing well in terms of delivery and efficiency. Nevertheless, as part of the simplification and rationalisation process, food aid activities and the humanitarian aspects of aid to uprooted people will be integrated into this Humanitarian Aid Instrument.

3. The Macro-Financial Assistance (MFA)

According to the Commission, MFA has to be maintained and reinforced in the face of increased potential needs, notably from the enlarged Union's neighbouring countries: Western NIS (Moldova, Ukraine, and Belarus), the Caucasus and Mediterranean non-member countries. The instrument will continue, as long as the Constitutional Treaty has not entered into force.

Perspectives for the Austrian Presidency

A last minute agreement on the Financial Perspectives is not unusual and was already experienced for the 2000-2006 period. The figures proposed by the Luxembourg presidency in its last attempt to reach an agreement at the June EU Summit represent a greater source of concern with a decrease by more than 20 % in external relations budget. With such a proposal, the level of the 2006 budget would only be reached again in 2011. The UK Presidency has expressed intentions to make further proposals, but this would probably not change the downward trend in the external relations budget.

The debate on the Financial Perspectives includes a complete overhaul of the external relations instruments and programmes, so the EU institutions cannot wait for an agreement on the financial package before working on the new regulations to be adopted and on the future programmes to be established. Once the decision on the financial framework will be taken we will probably observe a general rush to agree on all related issues.

The Parliament and the Council will work on the regulations for the new instruments in the coming months. The two most controversial instruments are the Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument and the Stability Instrument. The content and objectives of the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) and the Instrument for Pre-Accession are also subject to debate but there is a general consensus on their political orientation and their legislative basis, which is not the case for the two others.

The DCECI is now discussed in 'trialogue' meetings between the Council, the Parliament and the Commission that were initiated after the decision of several committees of the Parliament to reject the regulation proposed by the Commission. The three institutions are still discussing the ways of complying with the Parliament's request (supported by certain Member States) to make a clear distinction between Economic Cooperation and Development Cooperation and to be better involved in decision making on the programming of external assistance.

The regulation proposed by the Commission for the Stability Instrument was highly criticised by both the Parliament and the Council for mixing policies and activities depending on totally different legislative and governing processes. Legal services of both institutions judged that such a mixture was not appropriate and a new proposal was tabled by the Council presidency where all issues related to military interventions and CFSP were taken out, however this has not resolved the confusion between measures to be funded under the Stability Instrument versus under the DCECI.

The Financial Perspectives will thus continue to occupy our energy throughout the UK Presidency and into the Austrian Presidency. In a period in which the European Union has asserted that it wants to use its responsibility to lead an irreversible advance in the global response to poverty, it is vital that it is seen to be living up to its commitments by making development a high priority at EU level and by supporting improvements in the poverty focus of EU development aid. Ensuring the right outcome to the Financial Perspectives process is a central underpinning of this ambition.

References:

CONCORD position papers and advocacy letters on the Financial Perspectives: http://www.concordeurope.org

Aprodev-CIDSE-Caritas Europa: EU News, monthly newsletter: http://www.cidse.org

Aprodev briefing papers on the Financial Perspectives: http://www.aprodev.net

EUROPEAN CONSTITUTIONAL TREATY: A STEP FORWARD TOWARDS A RESPONSIBLE EUROPE IN THE WORLD?

Florent Sebban

Europe is in a reflective period. The French and Dutch rejections of the Constitutional Treaty have underlined the gap between the European project and the citizens. The European Union has been successful in preventing war within its borders for the last 60 years and this victory for peace has set high expectations within Europe and in the rest of the world. Discussions on the future of the European project in France, the Netherlands but also in other Member States, have shown that a large majority of citizens believe it is now time to build a political and social Europe able to challenge the current neo-liberal globalization. This has been echoed around the world by calls on Europe to challenge the unfair world order.

While the economic arrangements that ended the European civil war have been designed by a restricted number of people behind closed door, citizens expect to be involved in the next step that should establish a political and social Europe. The debate on the future of the European project, which was launched in Laeken in December 2001, therefore needs to continue in view of including citizens at national, regional and local level.

In this context the Constitutional Treaty approved by Heads of State and Government on 29th October 2004 will be central to the debate on the future of Europe. This Treaty might be ratified or not. Its provisions will anyway be at the heart of the debate on Europe in the coming years. It is therefore particularly useful to analyse its content in view of defining the impact it can have on EU's relations with developing countries. A good understanding of the positive and negative aspects of this Treaty will then inform the fight for a Responsible Europe in the world in the coming years.

In which context has this treaty been elaborated? How would it affect the legal framework for Europe's relations with the developing world? What implications would it have on Europe's policies, institutions and finances for Development?

Constitutional discussions in a post September 11th context

The night between the 8th and 9th December 2000 demonstrated how a gathering of European politicians behind closed doors is not anymore the ideal manner to define an ambitious future for 450 million inhabitants. Indeed the signing of the weak Nice treaty in the morning of December 9th 2000 has underlined even further the need to engage in a broader debate on Europe that could lead to an ambitious new treaty setting the bases for a political Europe owned by its people.

European Heads of States therefore decided a year after in Laeken on 15th December 2001 to convene a convention on the future of Europe that would be tasked with drafting ambitious proposals leading to a new treaty. The mandate of this Convention included three main challenges. It was asked to come up with a draft treaty that would:

1. Bring Europe closer to its people
2. Prepare the European Union for its enlargement to new members
3. Define whether Europe can play a stabilising role in the new world order

These three challenges have been central to the work of the Convention on the future of Europe[1] and the Intergovernmental Conference[2] that concluded the talks on the constitutional treaty. By asking the Convention to redefine Europe's role in the world, Heads of States gave a specific mandate for a revision of Europe's external policies and in particular its development policy, present in the EU treaties since the Treaty of Maastricht in 1992.

This Convention was composed of European parliamentarians, national parliamentarians, representatives of the European Commission and of national governments.

1 The Convention on the future of Europe started seating on February 28th, 2002 and concluded its discussions on July 10th, 2003.
2 Government representatives met at Inter-governmental Conference between October 2003 and the 18th of June 2004 to finalise the draft Constitutional Treaty produced by the Convention.

It met in public for more than a year and civil society contributed a great deal to its work. Indeed NGOs involved in international development followed the debate very closely given that the Laeken mandate provided for a revision of the provisions in the EU treaty regarding EU's relations with developing countries.

The Convention took place at a very interesting time in Europe's foreign policy history. It started seating right after September 11th 2001 and ended slightly after the war in Iraq, which led to deep divisions among Europe's leaders.

While the US deeply rethought their approach to the rest of the world following the attacks in New York, their European partners had the occasion to do so through the Convention, a few months after the attacks. The EU could have decided to increasingly subordinate its development policy to short term security priorities. It could have taken these discussions on a new Treaty as an opportunity to impose additional security conditionalities to its partnership with developing countries. It could have imposed, at treaty level, a modification of the objectives of EU Development policy so that they include the contribution to the fight against terrorism and the combat against the proliferation of weapons of mass destruction.

The European Development community therefore identified the European Convention as a determinant process through which the status of Development should be defended within the external policies family.

The legal framework of a Responsible Europe?

While most Europeans are conscious that their historical, political and economic links with the developing world provides them with a special responsibility, one can wonder whether this has been reflected in the provisions of the Constitutional Treaty. Is this treaty putting Europe in a better position to make the world fairer?

Europe's values and objectives

Current EU law, which is composed of various treaties amending each other, tends to be very difficult to understand for ordinary citizens. For instance in order to assess whether the EU defines itself strong founding values within its current treaties, one should look at least at three legal texts written in a way that is not always the easiest to read. Even after having read these three texts, the values or objectives of the European Union do not seem to be defined in a very clear manner. The Constitutional Treaty is an attempt to simplify EU law in view of making it more understandable for ordinary citizens. To this end, it defines very clearly the founding values (see Box 1) of the European Union and the objectives (see Box 2) that the Member States will try to achieve together.

Box 1
Article I-2
The Union's values

The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

It can be noted that 'Solidarity' and 'Equality between women and men' were not part of the original list of values and were introduced later during the constitutional process. The legal strength of these values, placed by the Constitutional Treaty at the heart of any EU action, would inevitably influence the way in which Europe relates to the rest of the world. The presence of solidarity, tolerance, equality between women and men or the respect for human rights would then inevitably have a positive influence on Europe's relations with developing countries. Moreover adhering to these values is considered further in the text[3] as criteria for a state to enter the European Union and breaching them as a reason to face disciplinary measures. They would then influence EU policies but also those of the Member States and other nations willing to enter the bloc.

3 Article I-58

Box 2
Article I-3, Paragraph 4

4. In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights, in particular the rights of the child, as well as to the strict observance and the development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter.

The objectives defined in article I-3 would be inspiring to any policy making of the Union. This article dedicates a whole paragraph (par 4.) to the relations the Union has with the wider world. The eradication of poverty is defined in this paragraph as an objective of the Union as a whole. There is a rationale for calling on all European external policies to contribute to this objective. This could then potentially apply to the trade or agricultural policies. The strong commitment to human rights, children's rights, sustainable development or peace would also contribute to making Europe a responsible player in the world.

While equality between women and men is seen as an internal objective for Europe, it is not mentioned in the external paragraph of this article. This is highly regrettable given the fact that local communities often depend on women for basic necessities, for care of the most vulnerable and for ensuring cohesion at community level.

A Union or a Member States policy?

European states had developed special relationships with their former colonies even before the beginning of the European integration process following the Second World War. The recognition of a special responsibility towards these countries was therefore considered essential by a majority of the European Community founding members and the countries that joined them during the second half of the 20th century. While keeping their own policies towards developing countries, European states identified the European Community as an appropriate entity to engage with these countries through the setting up of preferential trade regimes as well as technical and financial cooperation programmes.

The gradual setting up of a policy towards developing countries at European level, which materialised itself in the Maastricht Treaty, did not however prevent individual Member States from pursuing bilateral cooperation with a number of targeted countries. This cooperation allowed making use of the extensive expertise available in national administrations on Development issues, while facilitating interaction with the national public and helping building public support at national level for Development.

The current treaty defines a policy for Development Cooperation to be implemented by the European Community. It only suggests that there should be coordination between the Union and the Member States, but it does not clarify who has the competence for development. The Constitutional Treaty, in its first part, divides the competences of the European Union into three main categories:

- Exclusive competence of the Union
- Competence shared between the Union and the Member States
- Areas where the Union carries out supporting, coordinating or complementary actions.

Development Cooperation and Humanitarian Aid are considered as shared competence, which means that both the Union and the Member States may legislate on these topics. They even receive a specific status among the shared competence, which allows both the EU and the Member States to maintain strong actions on Development and on Humanitarian Aid (see Box 3). This was a specific demand from Member States with large bilateral programmes during the European Convention. This should not however prevent the Member States to harmonise their procedures.

While the discussions on the review of the Statement on EU Development policy are still ongoing, with opposition from some Member States to move from a statement on the policy of the Commission to the policy of the European Union (Member States and Commission), The Constitutional Treaty would not lead towards a Union policy unless this is decided at political level.

Box 3
Article I-14, Paragraph 4

4. In the areas of development cooperation and humanitarian aid, the Union shall have competence to carry out activities and conduct a common policy; however, the exercise of that competence shall not result in Member States being prevented from exercising theirs.

Eurocentric primary objectives?

As Europe currently faces an economic crisis, the temptation is high to use development aid as a mean to strengthen the EU's economy. New Member States governments have for instance difficulties to understand the need to untie aid, since Development is already very difficult to sell to their constituencies. The current treaty potentially allows Europe to use its Development funds for European economic interests since it includes as one of the three main objectives of the Development policy: '*the smooth and gradual integration of the developing countries into the world economy*'.

This sentence justifies Europe's push for a more systematic liberalization of developing countries' markets in order to ensure access to European products. It is now recognized that policies of liberalization and privatization have increased inequalities, not diminished them, impacting most severely on developing countries communities and families with least access to decent work and the means to a sustainable livelihood.

Following pressure from civil society in the context of the European Convention, the Constitutional Treaty finally defines one single primary objective for EU's Development policy: '*the reduction and, in the long term, the eradication of poverty*' (see Box 4).

Box 4
Article I-316

1. Union policy in the field of development cooperation shall be conducted within the framework of the principles and objectives of the Union's external action. The Union's development cooperation policy and that of the Member States shall complement and reinforce each other.

Union development cooperation policy shall have as its primary objective the reduction and, in the long term, the eradication of poverty. The Union shall take account of the objectives of development cooperation in the policies that it implements which are likely to affect developing countries.

2. The Union and the Member States shall comply with the commitments and take account of the objectives they have approved in the context of the United Nations and other competent international organisations.

This concentration on poverty eradication would not directly stop the European Union from pursuing its own interests in its development policy, but it could in the long term contribute to it. Similarly as the European Union following the New York, Madrid and London attacks is strengthening its focus on security, and Member States tend to suggest further use of aid money to fight against terrorism or the proliferation of weapons of mass destruction; strengthening the fact that Development's primary objective is the eradication of poverty would provide additional arguments against the instrumentalisation of European aid.

An independent policy?

A large majority of European citizens see a role for the European Union as a major global player. Attempts to strengthen Europe's Common Foreign Policy in the Constitutional Treaty were supported by more than 67 %[4] of European citizens. However the numerous demonstrations against the war in Iraq in 2003 have shown that the people of Europe wanted a certain type of foreign policy that is not always pursued by their own leaders.

4 Eurobarometer 59.1 18th March-30th April 2003

Indeed Europe will only be a major global player if it is in a position to represent the 91 %[5] of its citizens that believe that helping people in developing countries is important, when the EU deals with the rest of the world.

The current Treaty does not organise clearly the way in which Europe should relate to the rest of the world. It includes sections on development cooperation, on the Common Foreign and Security Policy (CFSP) or on the trade policy, but the link between these sections is not clear and the possibility of subordinating one to the other is therefore left open.

The Constitutional Treaty aims at clarifying the links between the various elements of Europe's external policies. It recognises the need for consistency between all these policies (Security, Trade, Development, Cooperation with non developing countries and Humanitarian Aid), while preserving the integrity of each of them. The Development policy provisions are therefore integrated within Title V on '*Union's External Action*', but they remain within a separate section, which is independent from the CFSP or the Trade Policy.

While the integrity of development policy is strengthened in this Constitutional Treaty, concerns remain regarding the consequences of the nomination of a European Foreign Minister, for the institutional framework for development. Indeed the fact that this minister would be sitting both within the Council for the CFSP and within the Commission for external relations, could lead him or her to impose CFSP prerogatives to his or her fellow external Commissioners, including the development Commissioner. The Constitutional Treaty does not state how the Foreign Minister would be working, it only provides for the creation of a 'Foreign Ministry', called the European External Action Service.

The institutional arrangements would then have to be defined later if the Constitutional Treaty is ratified and one could argue that the strong and independent provisions on development policy require an institutional set up that preserves the integrity of this policy.

Beyond rhetoric on coherence for Development?

Increasing pressures from European policies (security, trade, agriculture…) on Development Cooperation have often been criticised by southern governments and civil society organisations. European citizens are also becoming more and more conscious of the need to ensure that the money they give with one hand is not coming back with the other through, for instance, aggressive trade policies. While we showed in the previous section that the Constitutional Treaty preserves the integrity of Development Cooperation, one can wonder whether it could allow a transformation of European policies that are detrimental to Development (trade, agriculture, security…).

The principle of coherence of European policies with Development objectives, when they have an impact on developing countries, is present in the current Treaty since 1992[6]. However this has not prevented Europe maintaining export subsidies to its farmers, which lead to the dumping of European agricultural products in developing countries. Local products cannot compete with European subsidised products. This represents a major barrier for the Development of local economies in the poorest countries.

The Constitutional Treaty negotiations were a good opportunity to challenge the main objectives of all the policies currently detrimental to Development. However while the coherence clause of the current Treaty is reincluded in the Constitutional Treaty (see Box 4), it is unfortunately not going further.

Europe will not be in a position to take up its responsibility towards developing countries if it continues to make promises on coherence while not challenging its trade, agricultural, migration or security policy. A renegotiation of the Constitutional Treaty should therefore include a review of all the policies impacting on developing countries in order to ensure that they contribute to Development objectives.

5 Special Eurobarometer 222/ Wave 62.2 – TNS Opinion & Social
6 Article 178 TEC

Development, for whom?

While the current Treaty assumes that Development policy targets developing countries, the text of the Development articles (177-180 TEC) does not state it very clearly. Moreover the Nice Treaty introduced a new article on economic, financial and technical cooperation (181a TEC), which is potentially open to developing countries. Even if this has not been done in the past, the fact that article 181a could relate to developing countries might be used in the future to channel aid to developing countries without complying with the objectives of the Development policy. This is encouraged by some services of the European Commission that constantly press to treat Asian and Latin American countries (falling in DG Relex) separately from African, Caribbean and Pacific countries (falling in DG Dev).

Box 5
Article III-319

1. Without prejudice to the other provisions of the Constitution, and in particular Articles III-316 to III-318, the Union shall carry out economic, financial and technical cooperation measures, including assistance, in particular financial assistance, with third countries *other than developing countries.* Such measures shall be consistent with the Development policy of the Union and shall be carried out within the framework of the principles and objectives of its external action. The Union's measures and those of the Member States shall complement and reinforce each other.

2. European laws or framework laws shall establish the measures necessary for the implementation of paragraph 1.

3. Within their respective spheres of competence, the Union and the Member States shall cooperate with third countries and the competent international organisations. The arrangements for Union cooperation may be the subject of agreements between the Union and the third parties concerned.

The first subparagraph shall be without prejudice to Member States' competence to negotiate in international bodies and to conclude agreements.

The Constitutional Treaty clarifies this confusion by defining two different frameworks for the Union cooperation with third countries:

- *all developing countries* under the articles on Development Cooperation: III-316-318
- *non developing countries* under the articles on economic, financial and technical cooperation: III 319-320

Pressure from civil society during the European Convention lead to the explicit exclusion of developing countries from the scope of the economic, financial and technical cooperation (see Box 5).

This clarification is crucial since it ensures that the EU defines its relations with developing countries under the development legal basis (articles III-316-318). The framework for the relations with these countries will therefore be based on the overarching objective of development policy: poverty eradication. Without this clarification, a country like Bangladesh could have potentially been falling under economic, financial and technical cooperation and the EU assistance would have been centred on Europe's own interests instead of the sustainable development of this country. This clarification has been endorsed by European Heads of States when they signed the Constitutional Treaty in Rome on 20th October 2004.

Partnership or Donor-Recipient relationship?

The Cotonou agreements, which govern EU's relations with ACP countries, are driven by strong fundamental principles[7] contributing to defining a partnership that goes way beyond a donor-recipient relationship.

The partnership principles, that includes a focus on the equality of the partners, the ownership of the development strategies by the partner country and the participation of all sectors of the society in these strategies, allows Europe to provide ACP countries with much more than aid money. While the current Treaty does not mention these principles, many members of the European Convention argued to include them in the article on Development of the Constitutional Treaty (III-316), so that all developing countries in the world could benefit from them.

7 Article 2, Cotonou Agreement

However the European Convention finally could not agree on the addition of these principles in the Constitutional Treaty. Europe will not play an alternative role in the current world order if it imposes its values on developing countries through a colonial development policy. A renegotiation of the Constitutional Treaty should then consider the addition of the partnership principles if Europe is to become a Responsible player in the World.

Finally one should draw two main conclusions from the constitutional process through which Europe has gone through in the last four years.

Firstly the outcome of this constitutional process is a step forward towards a Responsible Europe in the World. The economic and security crisis in Europe have not prevented the drafting of a Constitutional Treaty that defines Development as a strong and independent policy, which should relate to all developing countries and aim primarily at the eradication of poverty. Europeans could have gone further on coherence or the principles of partnership and this should come back in future discussions. However with or without the Constitutional Treaty, the definition of development as an independent policy for all developing countries must inspire future institutional, policy and financial arrangements at European level.

This requires in institutional terms, the nomination of a single Commissioner for Development Cooperation to all developing countries. From a policy perspective this should be translated with the adoption of a strong statement on Development policy, focussing on the fight against poverty in all developing countries and positioning Europe as a global player calling for another globalization. Finally this independent status for Development must be materialised with the adoption, for the next European budget 2007-2013, of a strong financial instrument for Development to all developing countries and based on the development article of the Treaty only (179 TEC).

Secondly despite the fact that the European Convention was a real step forward for transparency and the participation of European citizens in the decision making, this was not enough. All the citizens should be involved in the debate on Europe and its role in the world. Europe needs Vision and this is not coming from its decision makers at this stage. Mechanisms should therefore be put in place to allow citizens to input in the debate on the future of Europe by defining their Vision of Europe. This debate should also happen with citizens from countries that are expecting Europe to lead the fight for a fairer world.

References:

Act4Europe Campaign: http://www.act4europe.org
European Convention: http://european-convention.eu.int
Eurostep Website on the debate on the Future of Europe: http://constitution.eurostep.org
Eurostep (2005). The European Union's development Agenda 2005/2006, September 2005.
Eurostep (2005). Strengthening the role of the European Parliament in the EC's external relations: an immediate agenda, October 2005.
Future of Europe: http://europa.eu.int/constitution/futurum/index_en.htm

COHERENCE AND DEVELOPMENT POLICY: AN AUTOPSY WITH SOME EUROPEAN EXAMPLES

Paul Hoebink

'Coherence' or 'policy coherence' has within a few years become a key-concept within development policy. Coherence refers here to consistency within development policy itself, but also to other areas of government policy. In Swiss development policy coherence is a central concept since the Federal Council adopted the 'North-South Guidelines' in 1994. In the Netherlands the second so-called 'purple' government (a coalition government of the Social Democrats with conservative and left-wing liberals) of the second half of the 1990s made coherence between development policy and other areas of government policy a major goal for its years in government and its successor government still attaches great value to it. And in Sweden's most recent development policy white paper policy coherence is a central issue.

The most advanced debates around the concept of 'coherence' can be found in the institutions of the European Union. They circle in principle around the implementation of the development sections of the Maastricht Treaty. These discussions can be said to revolve around three Cs or Triple C: coordination, coherence and complementarity. In this treaty and the successor treaties of Nice and Amsterdam coherence is defined in Article 130 V of the Treaty on European Union. The term refers not only to the coherence of development policy but also to coherence between the development objectives mentioned in the Union Treaty and other policies of the Community.

In the first part of this article, the term coherence will be explained, the legal basis for coherence of policy described and various forms of incoherence identified. In the second part some measures taken since 1992 and the debate hitherto within the European Union will be outlined as an illustration of conflicts of interest that form the basis of incoherences. There we will describe the background to some of these conflicts in more detail.

Coherence of policy or policy coherence

Coherence is a relatively new concept both in politics and in the political sciences. There is in fact no mention of it in the standard textbooks on the social sciences.[1] Although the political science literature on policy evaluation notes that a causal link between policy and policy results is often hard to determine, it does not in general deal with the way in which other parts of government policy may interfere with the relevant results or even frustrate the policy altogether.[2] For example, the unintended results of government policy are disposed of in a few standard sentences. The literature on economic policy is an exception in this respect since here the credibility of government action is linked to its ability to ensure that policy fluctuates as little as possible. To arrive at a definition we must therefore first consult the dictionaries. These state that coherence is synonymous with consistency.[3] Consistency and coherence of thought and statement therefore mean 'free from self-contradiction' (Concise Oxford Dictionary; The Wordsworth Concise Dictionary). Coherence of policy could therefore possibly be defined as: 'The non-occurrence of effects of policy that are contrary to the intended results or aims of policy'. For this purpose coherence can be defined either narrowly or broadly. A narrow definition would be that objectives of policy in a particular field may not

1 See, for example, Blackwell Encyclopedia of Political Thought (1987), International Encyclopedia of Social Sciences (1968, first and later editions), Political Science Dictionary (1973), Handlexikon der Politikwissenschaften (1970, first and later editions) and Piper's Wörterbuch zur Politik (1985). The same is also true of similar terms such as consistency and inconsistency. Even a search for the rather older term 'unity of policy' fails to produce any workable definitions or references.

2 One example of this is Blommenstein et al (1984). Nor is this point dealt with in recent literature on political science. See for example Van Deth, ed. (1993).

3 The Van Dale Dutch dictionary in fact regards coherence as synonymous with cohesion, which is itself defined as intrinsic harmony, this being in turn the definition of consistency. If consistency is regarded as more or less synonymous with coherence, one of the few definitions to be found in academic literature can be seen to be tautological: 'Consistency connotes the need to maintain a coherent policy course over time and across multiple measures' (Weatherford 1994: 135-64). The definitions of 'inconsistency' in the economic literature are concerned in particular with the way in which economic actors respond to a given policy. See for example: (Kydland/Prescott 1977: 473-91; Blackburn/Christensen 1989: 1-45).

be undermined or obstructed by actions or activities in this field. And a wide definition would be that objectives of policy in a particular field may not be undermined or obstructed by actions or activities of government in that field or in other policy fields.

The broad perspective could be called external coherence, in which goals and activities in a given policy sector should not be at odds with policies in another sector, in this case development policy. Of relevance to development policy are market policies, policies that privilege

Table 1:
Different types of (in)coherence: institutional perspectives

Restricted (1)/ Internal			Development Cooperation: Goals, Instruments, Forms		
Restricted (2)/ Internal (2)		Foreign Policy (Human Rights Policy)	Development Cooperation	Security (alliances, arms trade)	
Broad/ External	Agricultural Policies	Fisheries Policy	Development Cooperation	Industrial Policies	Environmental Policy

This narrow perspective may be defined as internal coherence: the effects of a certain part of development policy should not be contrary to the intended results or aims of the same or other parts of development policy or foreign policy. Development policy in itself should be consistent. This need for consistency applies to a range of policy instruments, as well as levels of policy. It implies coherence in the rationale behind development cooperation, in goal-setting and prioritisation, between dialogue and implementation, between different types of aid, between various donor programmes, and between donor's policies, multilateral policies, aid recipient and NGO policies. Since development policy is part of foreign policy the second type of 'internal coherence' concerns coherence within foreign policy: development policy vis-à-vis foreign or trade policy. It is related to the place of development cooperation within the whole construct of foreign policies and within the bureaucracies that deal with foreign affairs and trade issues.

certain economic sectors (for example, by means of subsidies), migration policy, and environmental policies, among others. Thus, external coherence calls for examination of relations between government bureaucracies, the hierarchy between these institutions, differences in ideology and, in the final analysis, power relations within a given context.

Since development cooperation is a part of foreign policy, defining 'internal coherence' is somewhat problematic. If we look at policy content, internal coherence with regard to development policy may well be found in all aspects or terrains of foreign policy; however, if we look at organisational structures it could well be argued that we are addressing matters of 'external coherence', since policy decisions are taken in different departments, often without consultation or coordination.

The legal base of policy coherence in the European Union

Although coherence might be considered as a policy goal in all fields of government policy, it does not really have a legal basis. An exception is the European Union. The concept of policy coherence gained influence or, to put it more correctly, was introduced into European policies by the Treaty of Maastricht. The Treaty referred to coherence/consistency in its foreign policy in Article C (see below), but for development cooperation policy Article 130U and 130V were in particular important. Article 130 V of Title XVII of the Treaty on European Union - the Maastricht Treaty - states that (CEC/CEC 1992, 61)

'The Community shall take account of the objectives referred to in Article 130 U in the policies that it implements which are likely to affect developing countries.'

This article could be called the Maastricht Treaty's 'coherence article' in the field of development cooperation. It was sustained in the Treaty of Amsterdam under Title XX as Article 178. Article 130V refers to Article 130U. Article 130U (Article 177 in the Treaty of Amsterdam) is the first Article with relation to development cooperation in the Treaty of Maastricht. It sets out the general development objectives for the Community (CEC/CEC 1992, 61):

'1. Community policy in the sphere of development cooperation, which shall be complementary to the policies pursued by the Member States, shall foster:

- *the sustainable economic and social development of the developing countries and more particularly the most disadvantaged amongst them;*
- *the smooth and gradual integration of the developing countries into the world economy;*
- *the campaign against poverty in the developing countries.*

2. Community policy in this area shall contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law, and to that of respect for human rights and fundamental freedoms.'

With regard to this article, according the Commission (1994), a link can also be made between development policy and other policies, particularly foreign policy. In the Common Provisions of the Union Treaty it was set down in Article C:

'The Union shall in particular ensure the consistency of its external activities as a whole in the context of its external relations, security, economic and development policies. The Council and the Commission shall be responsible for ensuring such consistency. They shall ensure the implementation of these policies, each in accordance with its respective powers.'

The first part of Article C refers to 'the single institutional framework' which shall be 'the consistency and the continuity of the activities' of the Union, respecting and building upon the 'acquis communautaire'.[4] Therefore this article has been seen as 'undermining the intergovernmental element of the Union' by referring to this 'single institutional framework', which could be only the Brussels institutions. It would thus mean that these institutions would have an important role (ensuring consistency) also in the second and third (intergovernmental) pillars. On the other hand in the last part of this article the Council is explicitly mentioned as one of these institutions (and in other articles, like Article D), the Council is made the 'overriding and dynamic' force of the Union.[5] But what is true is that, also through the Maastricht Treaty, the Commission potentially has won increasing responsibilities in foreign policy.[6] It is the main and often sole, negotiator in trade issues, in association agreements, with non-member states on certain issues, and has a long list of tasks with regard to development cooperation. In the last field the Commission had, already from the beginning, a variety of tasks, belonging for the major part to the first pillar, and thus part of the 'acquis communautaire'.

In the negotiating process on the Treaty the Articles on coherence (and development cooperation) remained throughout the negotiations largely the same, although Article 130 V underwent a small change. In the Luxembourg version[7] tabled in June 1991 the last part of the article still stated:

4. Church C.H./D.Phinnemore (1994). European Union and European Community: A Handbook and Commentary on the 1992 Maastricht Treaties, 56-58, London.
5. See also: Peterson J./E.Bomberg (1999). Decision-making in the European Union, London, ch.2.
6. Nugent N. (2001). The European Commission, ch. 12., London. It is remarkable that Nugent in this chapter devotes but a single word to European development policy. Although this has been for a long time, next to trade issues, one of the few fields in which the Com mission had a real say.

'The Community and its Member States shall ensure that there development policies are consistent with the common foreign and security policy.'

This meaning that Article 130 V was closely related to Article C of the Common Provisions, but probably also that coherence was originally seen in a restricted way. This sentence though was suppressed quickly, because of its superfluity with regard to Article C in which this consistency was already stated in its general form.[8]

If these articles from the text of the Treaty are put side by side, the following definition of coherence in relation to development policy can be obtained (Dubois 1994, 11):

'The articulation between different policies or actions of the Community which aim to minimise or suppress contradictory or negative effects of these policies on developing countries.'

In its Declaration on development policy for the year 2000, the EC Council of Ministers of Development Co-operation emphasised the importance of coherence of policy at its meeting of November 1992. The Declaration referred among other things to the 'linkage' between development cooperation policy and other areas of Community policy (CEC 1992: Article 27):

'The Council recognises the linkage between development cooperation policy and other Community policies. It also recognises the need to take account of their impact on developing countries. The Council urges the Commission to consider how this impact assessment might be carried out more systematically especially with regard to new proposals. It invites the Commission to report in time for the meeting of the Development Council in November 1993 on how it takes account of the objectives referred to in paragraph 18 in the policies that it implements which are likely to affect developing countries.'

The relevant report was presented in November 1994.

It should also be noted that there is already some precedent concerning this article in the form of the Commission's decision on beef export subsidies of May 1994. The Commission stated as follows in this decision:

'It is therefore necessary to take measures to end the serious incoherence that exists between the agricultural policy and the development policy of the Community. Such measures are all the more urgent because this harmonisation is a duty imposed by the Treaty on European Union (Article 130V).'

The Commission also proposed measures such as the collection of data and adjustment of the subsidies 'for the purpose of ensuring coherence between the Common Agricultural Policy and the development policy' (Commission Européene 1994). As far as coherence relating to the development objectives established in the Union Treaty is concerned, it is possible to draw a certain parallel with Article 130R. This states that (CEC/CEC 1992, 58): Environmental protection requirements must be integrated into the definition and the implementation of other Community policies'.

In conclusion, therefore, the term coherence does not appear as such in the Treaty on European Union. Instead the Treaty talks about 'taking account of'. In Article C the concept 'consistency' is used. In a later resolution the Council refers to 'the linkage that exists' and to 'the impact'. It was not until the Commission's decision on beef export subsidies of May 1994 that the terms coherence and incoherence were used.[9]

7. Laursen, F./S. Vanhoonacker (eds.) (1992). The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community, 385; 453, Dordrecht.
8. Cloos, J./G. Reinesch/D. Vignes/J. Weyland (1994). Le Traité de Maastricht: Genèse, Analyses, Commentaires, 350, Bruxelles.
9. As mentioned in the texts of officials of (then) DG VIII (now DG Development) quoted below, article 130 V is referred to as the 'coherence article'.

Causes for incoherencies in and between policies

Notwithstanding the efforts to achieve coherence of policy, incoherence is often a given. First, as government has to deal with many parties and pressure groups, it may well be impossible to find optimal solutions that satisfy all parties concerned and achieve all objectives. This is, of course even more so in the European Union, where the number of stakeholders and parties is much larger than at a national level. Consequently, it is frequently necessary to settle for second-best solutions which may in turn lead to incoherence. Incoherence should therefore not always be regarded as a negative factor and may in some cases be seen instead as a result of clashes and conflicts of interest, in other words as a compromise in which the relative importance of the actions and actors has been duly weighed.

Second, government is not a unitary whole, but generally consists of a large number of departments, institutions and corporations.[10] These departments and institutions take a large number of policy measures, monitor their implementation and are quite often faced with conflicting interests. It is doubtful whether central government is in a position to keep a grip on the policy of all these different bodies. For example, its supervision of the outcome and results of policy is far from complete. Also this has a special dimension in the EU with an extra supranational level added. Member states are often reluctant or slow to translate European rules or regulations into national ones, and even slower to implement them.

Third, it is difficult to weigh all the factors and parties and their reactions to an initial policy decision. Consequently, it is often unclear what will be the precise effects or side effects of the policy. This is the more true if these effects situate themselves far away from the national and European borders. Finally, administrators and politicians, like academics, tend to be rather short sighted; in other words they focus entirely on the particular policy field for which they are expected to take measures at the time in question. Sometimes they are also required to be short sighted and to remedy short-term negative effects at the expense of optimal policy in the long term. It is clear that under such circumstances undesired effects in other domains of policy are easily produced.
All the factors just mentioned apply perhaps in particular to European policy, because not only is the number of parties much greater but there are also many more different types of party. In addition to the cultural, social and economic interests of particular groups or institutions, national interests, as the sum of all these other interests, also play a role in European policy in these fields. It is less easy in European policy than in national policy to find a single forum in which consensus can be reached. Helen Wallace (1996, 28) noted that there is an 'inherent instability' in European policy. By this she meant that:

'... it is rarely certain that the outcome of the policy dialogue will produce a clear and consistent line of policy amenable to a sustained collective regime. In other words, European policy regimes are conditional rather than definitive, a consequence of the continuing fluidity of the political setting of less than a policy, pulled between the political territories of the member states and the pressures of global and European influences.'

In the same volume Christopher Stevens describes this phenomenon, in an analysis of the EU banana policy, as inherent to the 'crab-like fashion' in which EU policies evolve. As he comments: 'It can easily find itself with mutually incompatible obligations' (Stevens 1996).

Nigel Nugent singles out two important characteristics of European policy: first, 'the differing degrees of EU policy involvement', and second, 'the patchy and somewhat uncoordinated nature of EU policies'. By the latter he means (Nugent 1994, 291):

'The EU's overall policy framework can hardly be said to display a clear pattern of overall coherence ... The fact is that the considerable national and political differences which exist in the EU make coordinated and coherent policy development that is based on shared principles and agreed objectives very difficult.'

This is particularly true of European development cooperation. Different forms of incoherence in this field can be found in the policy not only of the EU but also most certainly of the member states. Nugent argues that the member states think of their own interests first. Whether the relevant policy is politically acceptable is a matter that is considered later. Finally, it is decided whether the EU is the appropriate arena in which to give effect to closer relations between states (Nugent 1994, 295).

10. Weatherford (1994), emphasises that in the economic literature government is, however, often regarded as a unitary actor.

At the same time it is necessary to reconcile the differing interests of various national industries or groups. Not surprisingly, development objectives often have to take a back seat. One reason is that the cacophony generated by the member states and pressure groups tends to drown out the arguments of those advocating development objectives, whose voice may therefore be heard only indistinctly or indirectly.

This means that a series of causes for incoherencies exist. They can be grouped together in several categories: intended/unintended, structural/fictive/temporary, institutional/political. Intended incoherence would be a form of incoherence in which an authority consciously accepts that the objectives of policy in a particular field cannot be achieved because the policy involves conflicting interests and to protect the interests of one group of stakeholders might go at cost of another group of actors or stakeholders. An example of this is where a government accepts that developing countries will have restricted market access for their exports because domestic employment in certain sectors would otherwise be unduly affected. Compensation may possibly be provided in the form of limited or regulated market access, of concessions in other fields or of cash. A further distinction can be made here between an intended incoherence to correct adverse effects in the short term while adhering to the longer-term objectives and an incoherence which is intended purely to remedy certain negative effects for particular parties in the short term. To paraphrase Weatherford, one could call the former incoherence a 'dynamic incoherence' (Weatherford 1994, 139), because there is an attempt to establish a balance between two things that are to a certain extent incompatible, between what is good at a given moment and what is good in general.

In the case of unintended incoherence, policies in a particular field frustrate the objectives or results of other policies although this is not noticed because the results of the different policies are never compared. Such an incoherence could frequently occur in the field of development because policy produces results far away, which are therefore less visible or are made less visible. An example of this is the meat export subsidies: the effects of these subsidies on the West African market (negative effects from the development point of view) became apparent only when European NGOs revealed them. If, however, subsidised exports were later to be resumed again because of the growing meat mountain, this would represent a transition from unintended to intended incoherence.

A second set of causes could be described as structural, temporary or fictive. Structural are those causes in which different interest groups stand at both sides of the possible range of policies, in particular when it is difficult to find compromises, where the gain of one might be the loss of the other. Liberalisation of markets might give access to new producers at the cost of national producers and to the gain for national consumers. These causes might be only temporary if the different parties might only need time to adjust themselves to the new circumstances. They might even be called fictive if they only exist in the ideas or ideologies of some of the parties involved. Liberalisation might go at the cost of employment in one sector, but create more jobs or more sustainable employment in other sectors. The loss of employment could, in such a situation, be the only result that people see from liberalisation.

Lastly causes for incoherence can be found in institutional differences or inter-institutional competition or in politico-economic contradictions. Government institutions differ in organisational culture. Ideologies within these bureaucracies are often one-sided and not very comprehensive. Bureaucracies tend to be inward-looking and to build up arguments from within the institution alone. There is often a lack of coordination between government departments and complementarity is not a given but most often a result from inter-institutional competition. All these factors could lead to incoherencies.

Finally, to end this list of classifications we could try to discriminate between conflicting themes and conflicting issues with regard to development policy and the different types of (in)coherence (Figure 3). These conflicts could be the root cause for incoherencies. Starting from the Restricted Type (1) of coherence (the Internal (1) Type) we could see several conflicting themes. Different motives behind development cooperation could be in conflict with each other and thus be the cause of conflicting issues. Aid-tying is probably the most quoted example here, because it makes aid expensive and it leads often to 'white elephants'.

Table 2:
Causes for incoherencies

	Cause	Remedy
Unintended	• interests of developing countries not weighed/left aside • no clear representation of developing countries' interests • knowledge of effects absent	• impact study • mechanisms for better weighing
Intended	• developing countries' interests set aside • member states' interests of more importance • better lobbying by competing interests • no clear assessment available	• impact study • mechanisms for better weighing • compensation • accept incoherence
Structural a. general	• consumers versus producers • producers versus environment • producers versus producers	• accept incoherence • compensation
b. differentiated	• consumers versus consumers	
Temporary	• producers versus producers • producers versus environment	• compensation for modernisation • additional/flanking policy
Fictive	• producers versus producers • consumers versus producers	• mediation • information
Institutional	• cultural differences between institutions • ideological differences between institutions • compartmentalisation of policy departments (horizontal) • lack of coordination (vertical)	• transparency/information • co-ordination
Political/ Economic	• conflicting interests (inside member states, between member states, between EU and others) • complexity of issues • deregulation/liberalisation • internationalisation/globalisation	• tolerate incoherence • mitigation • compensation • additional/flanking policy

The domination of strategic interests in an aid programme is a second major example. Support for 'allies' has often led to misuse of aid funds by authoritarian regimes or leaders. President Mobutu Sese Seko could stand as primary example here. The motives could also conflict with major goals of the programmes. Economic self-interest of a donor often leads to a situation in which certain goals (economic self-reliance) overrule others (poverty reduction).

Debate and measures taken hitherto

On 18 November 1992 the EC Council of Ministers of Development Cooperation urged the European Commission to make a study of the practical consequences of Article 130 V. When the Council met a year later the study had not been presented. And six months on again, in 1994, the Commission had done no more than hold some consultations with external experts. According to officials of DG VIII, the delay was attributable to the dismissive attitude of some member states to this problem. The Commission was also said to be too understaffed to undertake the preparation of a report of this kind (Dhondt 1994, 93).

At the end of April 1993 European NGOs started lobbying against the meat exports to West Africa (or rather the subsidies on such exports). They maintained that these exports could be regarded as dumping and that they therefore disrupted the local meat markets (Eurostep 1993a; Eurostep 1993b; Klugkist 1993/1994). This was at odds both with European projects to encourage meat production in some Sahel countries and with European development objectives.[11] The incoherence between European development policy and commercial policy was expressly pointed out by the lobbying parties.

As a result of this lobbying, both the French and the German development ministries commissioned studies on the meat exports and the coherence problem. This increased the pressure on the Commission. Following urgent representations by the Netherlands and Germany, the relevant Commissioner (Marin) produced the meat exports report (quoted previously) in which the negative effects were confirmed and adjustments to the subsidies were announced. As mentioned above, this report was the first to include clear references to Article 130V. The Commission announced that it wished to 'ensure coherence' between European development policy and the common agricultural policy.

Thus it was that a report of the Commission was finally produced in which Article 130 V was accepted as the 'coherence article'. It was noted that since the Union did not have a comprehensive foreign policy, short-term considerations could often hold sway. As a result, the provision of aid could take precedence over the provision of market access. The job of the Commission in respect of coherence is above all to identify problems in good time and to minimise the negative effects. According to the report, the Commission wishes to concentrate on new policy in order to ensure that the problems remain manageable. No specific proposals were put forward in the Commission document for this purpose. In the debate on the report, the Council therefore got no further than the proposal of the relevant Commissioner (Pinheiro) to continue the study and consultations.[12] Although the Netherlands proposed that a mechanism be adopted for identifying present and future problems of incoherence, and Belgium wished to have a joint session of the EC Agriculture and Development Councils, neither suggestion has yet been acted upon. Six months later Denmark submitted a proposal for the design of a system of indicators.

The organisational structure of the new Commission under the presidency of Santer was made 'flatter' in the winter of 1994 to 1995. Different groups of Commissioners were instituted for this purpose to coordinate certain policy fields. One of these groups concerned the external relations of the Union and consisted of representatives of five Commissioners whose portfolio includes foreign policy or aspects of foreign policy. This group has above all a coordinating role. In addition, its terms of reference include assuring 'a coherent attitude on horizontal questions, susceptible to affect actions of the Commission in different geographical zones relevant to the responsibilities of the Commissioners'.[13] As far as coherence is concerned, this group is concentrating on new policy and exclusively on foreign policy. The subject of incoherence with internal European policy has not yet (May 1996) been raised.[14]

11. A German study concluded that the meat exports of Mali and Burkina Faso in the period 1985-93 could have been 20-40 per cent higher if there had been no subsidised exports of frozen meat to Ivory Coast from the EU. See Brandt (1994).
12. Statement to the Press, 1849th session of the EC Development Council, Luxembourg, 1 June 1995. The Commission emphasised in a previous meeting of the Directors-General that they would often need to reconcile widely differing interests. The banana file was cited as an example; here the completion of the internal market had to be reconciled with relations with ACP countries, relations with Latin America and requirements in the context of GATT/WTO.
13. Groupes de Commissaires, Bruxelles, Commission Européenne, 24 janvier 1995 (O/95/12).
14. Discussions with officials of the Commission in May and June 1996.

In May 1996 the European NGOs started a fresh lobbying campaign with regard to Article 130 V. On this occasion the campaign concerned the fishing industry. The European Union was blamed for not having reduced the overcapacity of its fishing fleets, and for having simply exported the problem by concluding fisheries agreements. European fishermen, mainly from a few southern member states, are in this way being allocated free fishing rights in the waters of developing countries at the Community's expense. Although the latest generation of these agreements do contain provisions to protect local coastal fishing, there is no adequately equipped inspection service to monitor compliance. As a result, the local small fishermen are suffering. Once again the example comes from West Africa, on this occasion from Senegal.[15]

In the first half of 1997 the Dutch presidency put coherence high on its priority list. In this connection it organized a discussion on 1 March in the Amsterdam Arena on the sectors: conflict prevention, food security, fisheries agreements and migration. The goal was to bring a largely theoretical discussion back to concrete issues.[16] In the Council meeting of 5 June a resolution with regard to coherence of EU policy was adopted. The Commission was urged to report regularly on coherence issues and to present a report in 1998. Furthermore, it should describe questions with regard to coherence in policy proposals when relevant, and the council concerned should discuss these when the results might be negative for developing countries. In future Councils' trade, environment and agriculture are subjects that will be central in the discussion of coherence.

Only in May 1999, the Commission came with a reaction, a Non-Paper, to be discussed in the Council. In this Paper the Commission stated that indeed the problem of coherence should be treated under several aspects: 1. coherence between development policy and external policies of the Union (CSFP, Trade); 2. coherence between development policy and other communal policies (CAP, fisheries, environment, consumers' policies); 3. coherence between the different instruments of development cooperation; 4. coherence between development policies and the policies of a given developing country; 5. and lastly, coherence between the policies of the member states and that of the Commission (and here coordination and complementarity are mentioned). The document then starts dealing with the four themes discussed in Amsterdam, but in a very inconclusive way. Since the Council invited the Commission again to come up with some procedural arrangements to examine and deal with incoherences, the last page is reserved for that. The Commission points at Article 12 of the Lomé Convention, which obliges the Community to inform ACP-countries when measures might be taken that could effect the goals of the Convention. The Commission suggests that such an article could also be built in in other arrangements with developing countries. With regard to the internal procedures the Commission points at the 'RELEX' group of Directors Generals and supervised by the Commissioners who deal with foreign affairs.

It is clear that this Non-Paper – devoted anyway mainly to the evaluation of the different cooperation programmes of the Union – was not sufficient for the Council. But the Council had to wait till the new Commissioner for Development Cooperation, Poul Nielson, took office before new initiatives were taken. In Spring 2000 three to four proposals on coherence were tabled and finally a far-reaching document was accepted by the group of Directors General. The document contained a series of specific proposals on instruments to be instituted. They were very close to the suggestions made by the coalition of European NGOs in Eurostep. In February 2000 the Directorate General for Development circulated a first draft of a policy paper on 'coherence', called 'Towards improved coherence between the Community development policy and other Community policies'. It started with a critical analysis of several fields of policy where development policy could 'be affected or even contradicted' by other policies. It particularly mentioned the Common Trade Policy, the Common Agricultural Policy, fisheries policy and the budget policy. On the last issue for example the extensive aid to Kosovo and Turkey was quoted as example of the political focus of European financial support to middle income countries at the detriment of low income countries. Trade, agriculture and fisheries policies were and are examples of incoherent policies that have been current already for a long time in the public debate, but appeared now for the first time very critically in an internal Commission's document on development

15. See, inter alia, European Research Office (1995a; 1995b; 1995c).
16. Based on Letters to the Dutch Parliament of 26 May 1997 and 5 June 1997, containing the agenda and the unofficial minutes of the Council Meeting of 5 June 1997.

cooperation. The document further called for a 'realistic and pragmatic approach' and gave the Commission's answers to several European Council proposals.

Very quickly it appeared that this document went too far, was too critical and it was solemnly buried in the Commission. A new, really watered down version, with a title in which the word 'coherence' was substituted by the word 'consistency', was debated in the Commission's meeting half of April and then brought to the Council. A comparison between both documents shows clearly the large differences between the propositions of both Communications of the Commission. This final text, only signed by Development Commissioner Poul Nielson, was finally adopted.

The text though had little consequences. The Focal Point on Policy Consistency was never installed, although in the Directorate A and B of DG Development two of the units (Institutional development, civil society, institutional support and Development policy & coherence donor issues) on a more or less permanent basis try to follow and monitor those decisions in the Commission that have or could have effects on developing countries. This is for example true for fisheries treaties.

Also the main policy Statement by the Council and the Commission on 'The European Community's Development Policy' from 2000 has a rather tame and short text on coherence:

'There must be greater coherence between the various Community policies focused on sustainable development. Efforts must be made to ensure that Community development policy objectives are taken into account in the formulation and implementation of other policies effecting the developing countries. The way to achieve this is to make a systematic and thorough analysis of any direct effects of measures in especially sensitive areas and to take development problems into account in the Commission decision-making process.'[17]

Neither concrete steps, nor instruments are indicated. In the Council meeting though, a proposition by the Dutch to discuss coherence issues in every Council meeting was adopted, although not taken into the minutes.

Although the Commission as a whole appears to stay very reluctant to come up with proposals and go into difficult detail on communal policies that in itself are already controversial, more and more member states seem willing to discuss incoherent European policies. A case in point might be the British policy paper on globalisation, in which also the CAP and the fisheries policy are given as examples and a promise is made 'to use every opportunity to work for change to the CAP and CFP'.[18] A second example is Sweden's new development policy white paper from December 2003 'Shared responsibility – Sweden's policy for global development'. Sweden claims to be 'the first country in the world to establish a policy integrating all policy areas in the work to achieve the common goal of sustainable global development'. In other words: Sweden claims to be more coherent than any other donor and dedicates a major part of its policy paper to policy coherence.

More recently Council and Commission tried to use the Country Strategy Papers as an instrument to detect and analyse policy coherence. Coherence issues should get one section in these CSPs. It is a section in which one has also to deal with complementarity issues. The instruction of the Council however was very clear:

'include in each Country strategy paper a coherence paragraph describing the impact of different Community policies and how these could be combined to further the integration of the developing country concerned into the world economy'[19].

This was worked out rather shallow in the Commission Staff Working Paper on the Country Strategy Plans. It is important here to give the full instruction as appeared under Point 5 'The EC response strategy, coherence with EU policies, complementarity within the EU and with other donors':

'The principle of coherence or consistency with other EU policies requires attention. The linkages between external assistance and other Community policies in such fields as fishery, agriculture, commerce, conflict prevention, food security and migration should, as appropriate, be examined and dealt with in this section. Account needs to be taken of any future negotiations

17 Commission of the European Community, The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission. Brussels, 10 November 2000.
18 Department for International Development, Eliminating World Poverty: Making Globalisation work for the Poor, London, December 2000.
19 Standard Framework for Country Strategy Papers: The Council's Conclusions. Brussels, 10 November 2000.

on regional economic partnership agreements and the need for trade aspects to be dealt with in appropriate way in this context'.[20]

So the instruction is thus very clear and it even cites a number of cases/policies that should draw the attention of the writers of the Country Strategy Papers. In the present generation of Country Strategy Papers the section on policy coherence receives on average a bit more than half a page, at least five lines and at best a bit more than two pages. The section gets more lines in the Central and South America CSPs, and less in the Mediterranean CSPs. The Sub Sahara Africa average is low because of the large number (11) of CSPs without any section on policy coherence. In general it means that in the present CSPs most sections are rather short, that they don't go very deep and that at best they only point at certain incoherencies in EU policies without any analysis. Overall the tone is very positive, indicating that programmes are coherent and that policies are well monitored.

The Doha 'Development Round'[21] of the World Trade Organisation (WTO) and the 5th Ministerial Conference of this organisation in Cancún in September 2003 brought the issue of coherence of trade and internal policies with regard to development policy again to the foreground. In the centre of the discussions in Cancún were the agricultural policies of the EU and the USA, with cotton as a specific example.[22] Developing countries, headed by India, Brazil and China, refused to go into the negotiation logic of the EU and the USA that dominated that dominated the 'Kennedy', 'Uruguay' and other round of negotiations in the WTO, and its predecessor the GATT, for so long. Doha and Cancún thus became the battle ground for a clash between developed and developing countries ending in a stalemate in Cancún.

The discussions were fed by critical reports of the World Bank[23] and NGOs[24]. In these reports trade distorting support for agriculture and export subsidies for agricultural products (90 % of which provided by the EC) were at the centre of the critique. The World Bank stated that the Agenda 2000 CAP reform 'marked a step in the right direction' with the reduction of export subsidies and the cutting of support prices, but it stated also that it was 'unlikely to be sufficient to eliminate the EU exportable surpluses'. The Bank report also provided the figure of 247 billion US $ in 2000 of direct support to agricultural producers in high-income countries, about five times Official Development Assistance, that was quoted broadly in the following discussions. Income losses for developing countries because of agricultural protectionism by the developed countries were calculated at 100 billion US $ a year. West African countries alone are said to have lost 250 million US $ alone due to subsidies on cotton production in Europe and the USA. The World Bank saw in general a protectionism of labour intensive export from developing countries (World Bank 2003).

In 2002 the European Commission presented proposals for alterations in the CFP and the CAP. In the context of the mid-term review of the CAP the reorientation of the agricultural policy was aimed at promoting income redistribution and a higher sustainability. It should be indicated however that products not covered by the reform are notably rice, sugar and cotton, or those products harming developing countries' interests most.

20. Commission Staff Working Paper: Community Co-operation: Framework for Country Strategy Papers. Brussels, SEC (2000) 1049, 2000.
21 See the Declaration of the 4th Ministerial Conference, Doha, November 2001.
22 The presidents of four West-African states filed a complaint against the EU and the USA with regard to their protectionist policies with regard to cotton.
23 Amongst others World Bank (2002, 2003).
24 Amongst others Oxfam (2002).

Table 3:
Proposed instruments to foster coherence in development policy

	Instrument	Advantages	Disadvantages
National Advisory Council (Netherlands)	Report annually to the EC Council and the European Parliament Complaints procedure/ Inspection Panel Screening test	• greater transparency and openness • initiatives not solely by Commission and therefore wider-ranging • decisions would have to be weighed	• could be defensive and thus ritualistic • more paper work • needs investigative capacity • red tape • window dressing • sometimes difficult to be assessed
Solagral (French Research Institute)	Working group of civil servants of different DGs Group of experts for assessment studies	• decisions would have to be weighed • better assessments • solid weighing of decisions	• lack of transparency • purely bureaucratic • responsibilities unclear • could be symbolic • could involve unnecessary paper work
Church Conference (Germany)	Regular consultations between European and ACP ministers System for assessment and evaluation	• greater transparency and openness • better assessments • solid weighing of decisions	• ritualistic/not transparent • no clear procedures • private initiative left out • no clear responsibilities • could be symbolic • could involve unnecessary paperwork
Government of Denmark	Discussions in Council	• developing set of indicators • discover unintentional concrete cases	• results unclear • behind closed doors, transparency lacking
Government of the Netherlands	Complaints procedure Commission Discussions in Council on food security/fisheries, conflict prevention, migration	• possibility to present incoherences • stimulating debate • discover unknown territories	• transparency not secured • investigative capacity lacking • results unclear • not leading to instruments/ bureaucratic procedures
Eurostep	Impact Assessments Regular Reporting Joint Council meetings Coherence Office	• better insight in results • stimulate debate • better decision making	• could be ritualistic • much paperwork
First Nielson Proposal	Coherence Focal Point	• autonomous analysis • data base • contact point	• depends on place in hierarchy
Second Nielson Proposal	Focal Point in DG Dev	• detection of incoherences	• avoiding the real issues • Not transparent
Government of the Netherlands	Discussions on coherence in every Council meeting	• stimulating debate	• could become ritualistic

Conclusions

Coherence of policy is an aspect of government activity that has hitherto received little attention, but in the last ten years attention has been rapidly growing. Nonetheless, provision was made in Article 130 V of the Treaty on the European Union, the Treaty of Maastricht, for coherence of European development policy. Despite the urging of various member states, little has been done to implement this article. The report of the European Commission on this subject is defensive and contains no specific proposals for dealing with incoherence. The same could be said about the EU's statement on development policy of 2000.

The Committee on External Relations appears mainly to be concentrating on coherence within foreign policy and coherence of new policy proposals. Consequently, it disregards both existing examples of incoherence and the coherence of development policy and internal European policy. During the Dutch presidency in the first half of 1997, an informal Council meeting in the Amsterdam Arena was dedicated to discussions on policy incoherence in several fields. The official Council meeting in June 1997 did not lead to any concrete proposals to introduce instruments to foster coherence; only new discussions were announced. In 2000 European Commissioner for Development Nielson was confronted with a clear defeat in the Commission when he, maybe overambitiously tried to change the scenes. Little happened since then.

Nonetheless, various instruments could be devised to promote coherence. Of the member states in particular the Netherlands, Denmark and Germany seem in favour of adding new instruments. In recent years they have been getting support also from the UK and Sweden. But still this seems to be very much a discussion or presentation 'for the audience' and less so one with practical consequences and policy implications.

As far as possible, the effectiveness of new instruments should be weighed in advance. Creating greater openness and fostering clear assessments with a minimum of bureaucracy could be a guideline here. First of all, the mandate of the Committee on External Policy could be expanded to include existing policy and internal policy. The most attractive of the other options would be the annual reporting system and complaints procedure, because they can be arranged with this minimum of bureaucracy. The reporting could be integrated into the existing CSPs, which should become a yearly renewed planning and early warning document. In addition, such reporting would ensure greater transparency and provide more scope for supervision.

References:

ADE (2002). Evaluation of the Relationship Between Country Programmes and Fisheries Agreements, Brussels.

Andersen, S./K. Eliassen (eds.) (1993). Making Policy in Europe: The Europeafication of National Policy-making, London.

Blackburn, K./M. Christensen (1989). Monetary Policy and Policy credibility. Theories and Evidence, in: Journal of Economic Literature, Nashville: American Economic Association, Vol. 27, March, 1-45.

Blommenstein, H.J. et al. (1984). Handboek beleidsevaluatie: een multi-disciplinaire benadering (Policy evaluation handbook: a multidisciplinary approach), Alphen aan den Rijn.

Brandt, H. (1994). On the Effects of EU Export Refunds on the Beef Sectors of West African Countries, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Church, C.H./D. Phinnemore, (1994). European Union and European Community: A Handbook and Commentary on the 1992 Maastricht Treaties, London.

Cloos, J./G. Reinesch/D. Vignes/ J. Weyland(1994). Le Traité de Maastricht: Genèse Analyses, Commentaires, Bruxelles.

Commission of the European Communities (1992). Declaration on Aspects of Development Co-operation in the Run-up to 2000, Brussels.

Commission of the European Communities (1993). Common Fisheries and Marine Policy, Publication of the European Communities, 16 November 1993, Brussels.

Commission of the European Communities (1994a). The Coherence of Community Policies with the Objectives of Development Cooperation Policy, Brussels.

Commission of the European Communities (1994b). The Community and the Member States' Policy on Cooperation with Developing Countries in the Field of Health, Com(94) 77, Brussels.

Commission of the European Communities (2000). The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission, DE 105, 10 November, Brussels.

Council of the European Communities/Commission of the European Communities (1992). Treaty on European Union, Luxembourg.

Cram, L. (1997). Policy Making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process, London.

Department for International Development (2000). Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor, London.

Department for International Development (DFID) (2001). Working Partnership with the European Community, London.

Deth, J.W. van (ed.) (1993). Handboek Politicologie (Political Science Handbook), Assen.

Development Assistance Committee (DAC) (1998). Development Co-Operation Review of the European Community, Paris: Development Co-operation Review Series, no. 30,Paris.

Development Assistance Committee (DAC) (2002). Development Co-Operation Review of the European Community, Paris, in: The DAC Journal, Vol. 3, no. 3.

Dhondt, P. (1994). Die Kohärenzproblematik: Zielkonflikte zwischen Agrarpolitik und der Entwicklungspolitik der Europäischen Union: Probleme und Lösungsversuche, Aachen.

Dubois, J.-P. (DG VIII) (1994). The Question of Coherence: The Impact on Developing Countries, in: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Towards Coherence in North/South Policy: The Role of the European Union, Materialien zum GKKE-Dialogprogramm, Heft D7, Bonn.

European Commission (1992). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Development Co-operation Policy in the Run-up to 2000, SEC (92) 915, 15 May (Referred to as Horizon 2000), Brussels.

European Commission (1995). Trade Relations between the European Union and Developing Countries, European Commission, DE 71, March, Brussels.

European Commission (2000). Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance. European Commission, 16 May, Brussels.

European Commission/European Council (2000). The European Communitys Development Policy - Statement by the Council and the Commission, European Commission DE 105, 10 November, Brussels.

European Commission (2001). Green Paper on the Future of the Common Fisheries Policy, COM (2001) 135 final, Brussels.

European Research Office (1995a). An Introduction to EU Fisheries Agreements, Coalition for Fair Fisheries Agreements, Brussels.

European Research Office (1995b). Ensuring Coherence in the Fisheries Sector, Brussels.

European Research Office (1995c). Structure of EU-ACP Fisheries Agreements, Brussels.

Eurostep (1993a). The Subsidised Exports of EC Beef to West Africa: How European Beef Mountains Undermine Cattle Farming in the Sahel, Brussels.

Eurostep (1993b). Briefing Paper on the Campaign of November 1993, Brussels.

Eurostep (1999). Eurostep dossier on CAP & Coherence, Brussels.

Frisch, D. (1994). Coherence in North/South Policy: The Role of the European Union, Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Towards Coherence in North/South Policy: The Role of the European Union. Materialien zum GKKE-Dialogprogramm, Heft D7, Bonn.

Greenpeace (1993). It Can't Go on Forever: The Implications of the Global Grab for Declining Fish Stocks, Amsterdam.

Grilli, E. (1993). The European Community and the Developing Countries, Cambridge.

Jadot, Y./J.P. Rolland (1996). Les contradictions des politiques Européennes à l'égard des pays en développement. Diagnostics dans le secteur agricole et propositions d'amélioration de l'efficacité de la coopération internationale, Montpellier.

Hoebink, P./A. Koulaïmah-Gabriel (1998). Policy Formulation in the European Union. An Assessment of the EU's Lomé Policy, Brussels.

Hoebink, P. (1999). Coherence and Development Policy: The Case of the European Union. In: Stokke, O./J. Forster (eds.). Policy Coherence in Development Co-operation, London.

Hoebink, P. (2002). Evaluating Maastrichts Triple C: The C of Coherence, The Hague.

Hoebink, P. (ed.) (2004). The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation, Amsterdam.

IFREMER (1999). Evaluation of the Fisheries Agreements Concluded by the European Community, Brussels.

Klugkist, J. (1993/1994). First Report on Lobby to Stop the Dumping of EC Beef in West Africa, 2 June 1993 (Second Report, 17 June 1993; Third Report, February 1994), The Hague/Brussels.

Kydlandt, F.E./E.C. Prescott (1977). Rules Rather Than Discretion, in: Journal of Political Economy, Vol. 85, No. 31, 473-91.

Lutterbeck, B. (1994). Towards More Coherence in North-South Policy: A Summary of Proceedings, in: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Towards Coherence in North/South Policy: The Role of the European Union. Materialien zum GKKE-Dialogprogramm, Heft D7, Bonn.

NAR (National Advisory Council for Development Co-operation) (1993). Recommendation on Development Cooperation after the Treaty of Maastricht, The Hague.

NAR (National Advisory Council for Development Co-operation) (1996). The Dutch Presidency of the European Union and Development Policy, The Hague.

Nugent, N. (19943). The Government and Politics of the European Union, London.

Nugent, N. (2001). The European Commission, London.

Organisation for Economic Development and Cooperation (1996). Building Policy Coherence: Tools and Tensions, Paris.

Oxfam (2002). Rigged Rules and Double Standards: Trade Globalisation and the Fight Against Poverty, Oxford.

Peterson, J./E. Bomberg (1999). Decision-making in the European Union, London.

Rolland, Jean-Pierre (1995). Foreign Trade Policy and Regional Trade in Meat and Livestock, Ministère de la Coopération/SOLAGRAL, Paris/Montpellier.

SOLAGRAL (1995). Améliorer la cohérence des politiques communautaires pour renforcer l'efficacité de la politique de coopération au développement, Paris.

Stevens, C./ C. Webb (1983). The Political Economy of Sugar: A Window on the CAP, in: H. Wallace et al. (eds.). Policy-making in the European Community, Chichester.

Stevens, C. (1996). EU Policy for the Banana Market: The External Impact of Internal Policies, in: Wallace, H./ W. Wallace (eds.) (1996). Policy Making in the European Union, Oxford.

Verwer, S. (2000). Pulverizing Powder: European Dairy Export Subsidies and Milk Production in Jamaica and Tanzania, Nijmegen.

Wallace, H. (1996). Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance, in: Wallace, H./W. Wallace (eds.) (1996): Policy Making in the European Union, Oxford.

Wallace, H./ W. Wallace (eds.) (1996). Policy Making in the European Union, Oxford.

Weatherford, M.S. (1994). 'The puzzle of presidential leadership: Persuasion, bargaining and policy consistency', in: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 7, No. 2, 135-164, Oxford.

World Bank (2002). Global Economic Prospects – Making Trade Work for the World's Poor, Washington.

World Bank (2003). Global Economic Prospects – Realizing the Development Promise of the Doha Agenda, Washington.

DIE EU-HANDELSPOLITIK UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF ENTWICKLUNGSLÄNDER

Karin Küblböck & Alexandra Strickner

Die EU ist weltweit der größte Handelsraum und der wichtigste Handelspartner für zahlreiche Entwicklungsländer. Die EU-Mitgliedsländer haben im Maastricht Vertrag von 1992 vereinbart, dass alle politischen Maßnahmen der EU, die Entwicklungsländer betreffen, Entwicklungsziele beachten und der Armutsminderung dienen sollen. Die EU-Handelspolitik ist ein wesentlicher Bereich der EU-Außenpolitik und fällt somit unter diese Kohärenzklausel.

Ein deklariertes Ziel der EU-Außenhandels- sowie Entwicklungspolitik ist es, die ärmsten Länder in den Weltmarkt zu integrieren und ihre Chancen zu erhöhen, von einer weiteren Handelsliberalisierung zu profitieren. Daher verfolgt die EU im Rahmen der aktuellen Verhandlungsrunde der WTO, der „Doha-Entwicklungsrunde", in den verschiedenen Bereichen des Außenhandels (Dienstleistungen, Industriegüter und Agrargüter) offensive Marktöffnungsstrategien. Auch in den bilateralen Verhandlungen der EU mit den AKP-Ländern im Rahmen des Lomé-Nachfolgeabkommens Cotonou – ermöglicht durch die so genannten Economic Partnership Agreements – ist die Außenhandelsliberalisierung ein zentraler Bestandteil.

Zahlen und Fakten

Die EU ist mit einem Weltmarktanteil an gehandelten Gütern von 18 % (2004) der größte Handelspartner der Welt. Zählt man die Handelsflüsse innerhalb der EU-Länder hinzu, entfallen rund 41 % der weltweit gehandelten Waren auf die Europäische Union. Mehr als 60 % des EU-Außenhandels werden mit nur zehn Ländern abgewickelt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1:
Haupthandelspartner der EU (Importe + Exporte), in Mrd € und in %

	Welt	1.991 Mrd €	100 %
	10 Haupthandelspartner	1.224	61,6
1	USA	391	19,7
2	China	175	8,8
3	Schweiz	137	6,9
4	Russland	126	6,3
5	Japan	117	5,9
6	Norwegen	87	4,4
7	Türkei	69	3,5
8	Korea	48	2,4
9	Kanada	38	1,9
10	Taiwan	36	1,8

Quelle: EU-Trade Statistics 2005.

Der Handel mit Entwicklungsländern machte 2004 rund 44 % des gesamten EU-Außenhandels aus. Den Löwenanteil verbuchen hier China, Türkei, die südostasiatischen sowie die Erdöl exportierenden arabischen Länder. Die 78 AKP-Länder haben lediglich einen Anteil von 2,8 % am EU-Außenhandel, die Länder Afrikas südlich der Sahara von 2,4 % (jeweils ohne Südafrika[1]).

Die 49 ärmsten Entwicklungsländer zählen für gerade einmal 1,3 % des EU-Außenhandels. Umgekehrt ist aber die EU für diese Länder ein bedeutender Handelspartner. So hat die EU im Durchschnitt einen Anteil von etwa 30 % am Außenhandel der AKP-Länder sowie von ca. 25 % am Außenhandel der ärmsten Entwicklungsländer.

Tabelle 2:
Anteil der Entwicklungsländer, AKP, Afrika SSA, LDCs am EU-Außenhandel in %

Alle Entwicklungsländer (inkl. China)	44 %
AKP-Länder exkl. Südafrika	2,8 %
Afrika südl. der Sahara exkl. Südafrika	2,4 %
LDCs (ärmste Entwicklungsländer)	1,3 %

Quelle: EU-Trade Statistics 2005.

Die Zusammensetzung der Importe aus den ärmsten Ländern, vor allem aus Afrika südlich der Sahara, hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht verändert. Nach wie vor sind 18 der 20 wichtigsten Exportprodukte (inkl. Erdöl) aus Afrika südlich der Sahara Rohstoffe und unverarbeitete Produkte. Die Hauptimportprodukte der EU aus Afrika südlich der Sahara sind Erdöl und Diamanten, die Hauptexportprodukte sind Fahrzeuge und technische Geräte.

Tabelle 3:
Zusammensetzung der EU-Exporte und Importe nach und von Afrika südlich der Sahara 2004 in % der Gesamtexporte bzw. -importe aus/in diese/r Region

EU-Exporte nach Afrika südlich der Sahara		EU-Importe aus Afrika südlich der Sahara	
Motorfahrzeuge und -bestandteile	11,5 %	Erdöl	15,4 %
Geräte und Bestandteile für Telefon/ Radio/TV	4,4 %	Diamanten	11,7 %
Verarbeitete Erdölprodukte	3,6 %	Kohle	5,9 %
Medikamente	3,6 %	Kakaobohnen	4,3°%
Flugzeuge	2,9 %	Gold	4,3 %

Quelle: EU-Trade Statistics 2005.

1 Südafrika hat einen Anteil von etwa 1,5 % am EU-Außenhandel.

Die EU-Außenhandelspolitik – ein wichtiger Teil der EU-Außenpolitik

Handelspolitik zählte bereits bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu den zentralen Elementen der gemeinsamen Politik, seit 1957 ist dieser Politikbereich bereits vergemeinschaftet. Seither führt die EU-Kommission Verhandlungen zur Handelsliberalisierung im Auftrag der Mitgliedsländer.

Nicht in allen Bereichen der Außenpolitik gibt es eine so einheitliche Linie der EU-Mitgliedsländer wie in der Handelspolitik. Zu groß sind hier die Interessensunterschiede und die Eigeninteressen. Dies hat sich z. B. in der Frage des Irak-Krieges deutlich gezeigt. Aber auch im Bereich Entwicklungspolitik überwiegen oft die Einzelinteressen und historischen Beziehungen und verhindern eine abgestimmte Politik. Dazu kommt, dass, während einige Länder wie Deutschland oder Frankreich eine einheitliche und eigenständige Außenpolitik tendenziell ausbauen wollen, etwa Großbritannien dem eher skeptisch gegenübersteht und sich in seiner Außenpolitik eng an den USA orientiert. Auch die Zugehörigkeit einiger EU-Mitgliedsländer zur Gruppe der G7 (Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien) ist für diese manchmal bestimmender für das außenpolitische Handeln als ihre EU-Mitgliedschaft.

Im Bereich Handelspolitik ist die EU-Kommission sowohl auf multilateraler Ebene – innerhalb der Welthandelsorganisation – aktiv als auch auf bilateraler Ebene, also bei Handelsvereinbarungen mit einzelnen Staaten oder Staatengruppen. Es gibt eine eigene Generaldirektion, die diesen Themenbereich betreut und die Politiken erarbeitet und koordiniert. Nach dem Ende der Amtszeit des Franzosen Pascal Lamy im Jahr 2005 wurde der Brite Peter Mandelson zum Handelskommissar ernannt.

Die Abstimmung der Handelspolitik erfolgt in einem regelmäßig tagenden Ausschuss, in den jedes Mitgliedsland VertreterInnen entsendet und der de facto von der Kommission geleitet wird (de jure von der Ratspräsidentschaft). Die Sitzungen finden hinter verschlossenen Türen statt, Protokolle oder andere Dokumente werden nicht veröffentlicht. Die Letztentscheidung über das Mandat der Kommission und die handelspolitischen Positionen der EU obliegt dem Rat für allgemeine und auswärtige Angelegenheiten, wo in Handelsfragen aber in der Regel die WirtschaftsministerInnen entscheiden.

Ursprünglich beschränkten sich die Kompetenzen der EU-Kommission auf den Warenverkehr – und somit auf die Frage der Zollpolitik. Als Mitte der 1980er Jahre auf internationaler Ebene Verhandlungen über die Dienstleistungsliberalisierung und über handelsbezogene Aspekte von geistigen Eigentumsrechten begannen, wurden auch die Kompetenzen der EU-Kommission ausgeweitet. Heute zählen auch Fragen des Investitionsschutzes oder des öffentlichen Beschaffungswesens zu den Kompetenzen der Kommission.

Durch die zunehmende Vergemeinschaftung der Handelspolitik kam es zu einer sukzessiven Ent-Demokratisierung. Die nationalen Parlamente wurden entmachtet, die Souveränität der einzelnen Mitgliedsstaaten in Handelsfragen empfindlich eingeschränkt. Heute unterliegen lediglich Entscheidungen im Sozial- und Kulturbereich noch der Einstimmigkeit im Ministerrat und der Zustimmungspflicht der nationalen Parlamente.

Besonders besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang, dass die VertreterInnen der verschiedenen Wirtschaftsbranchen in der EU-Kommission mit offenen Armen empfangen werden, um dort ihre Wünsche und Vorschläge zu deponieren. So hat die EU-Kommission mehrere große Wasserkonzerne – u. a. Thames Water und Veolia (vormals Vivendi) – direkt zur Mitarbeit an der Formulierung der EU-Verhandlungspositionen im Rahmen des Dienstleistungsabkommens der Welthandelsorganisation (GATS) eingeladen.

Die enge Verschränkung zwischen EU-Kommission und Wirtschaftsverbänden drückt sich auch durch den fliegenden Wechsel von Kommissären in die Wirtschaft und vice versa aus. So arbeitet der ehemalige britische Handelskommissar Leon Brittan heute für wirtschaftliche Lobbyverbände u. a. im Finanzdienstleistungssektor und berät seine Kunden zu jenen Themen, für die er während seiner Amtszeit zuständig war.

Bereiche und Interessen der EU-Handelspolitik

Das Ziel der EU-Außenhandelspolitik ist es, Exportmärkte in den Bereichen Dienstleistungen, Industriegüter und Landwirtschaft auszuweiten und zugleich den Zugang zu günstigen Rohstoffen für europäische Unternehmen sicherzustellen. Mehr als die Hälfte der hundert größten Konzerne der Welt haben ihren Sitz in Europa. Sie

zeigen großes Interesse an neuen Absatzmärkten und üben starken Druck auf die EU-Kommission aus, sich für die Aufhebung von Marktzugangsbeschränkungen einzusetzen.

Das offensive Interesse der Exportsteigerung mit gleichzeitigen Bestrebungen, die EU-Produzenten in sensiblen Bereichen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, führt zu immer mehr Spannungen zwischen Schutz- und Liberalisierungsmaßnahmen. So drängt die EU einerseits auf Freihandelsvereinbarungen bei Industriegütern, schiebt aber die Öffnung in sensiblen Sektoren wie z. B. Landwirtschaft immer wieder hinaus. Mittlerweile haben aber auch immer mehr europäische Nahrungsmittelkonzerne, die Teile ihrer Produktion im Ausland herstellen, ein Interesse an niedrigen Importzöllen in die EU. Doux – einer der großen französischen Geflügelproduzenten – lagert z. B. seine Produktion zunehmend nach Brasilien aus und importiert das billiger produzierte Hühnerfleisch in die EU. Zölle, die die europäische Hühnerproduktion schützen, stellen für Doux deshalb ein Handelshemmnis dar.

Wachstumsmarkt Dienstleistungen

Der Dienstleistungssektor – vor allem Finanzdienstleistungen, Medien, Telekommunikation und Transport – zählt zu den wichtigsten Wachstumsbranchen in der EU. Durch weltweit stattfindende Privatisierungen gewinnen auch die Versorgungsdienstleistungen Wasser und Energie an Bedeutung. Der Dienstleistungssektor macht heute fast 70 % der Produktion und Beschäftigung in der EU aus. Auch in der Weltwirtschaft spielen Dienstleistungen eine zunehmend zentrale Rolle. In Relation dazu ist der Handel mit Dienstleistungen mit einem Anteil von 20 % am Welthandel noch vergleichsweise gering – auch wenn er sich in den letzten 20 Jahren vervierfacht hat.

Aus diesen Gründen ist der Dienstleistungssektor für die EU von zentralem Interesse bei internationalen Handelsverhandlungen. Die EU zählt zu den vehementesten VerfechterInnen einer radikalen Liberalisierung im Rahmen des Dienstleistungsabkommens GATS der Welthandelsorganisation (WTO). Die interessierten Konzerne machen erfolgreich Druck auf die Kommission.

GATS

Das „Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen" (General Agreement on Trade in Services) ist eine der zentralen Säulen der Welthandelsorganisation WTO. Ziel des GATS ist die weitgehende Liberalisierung des Dienstleistungssektors. Das GATS umfasst sowohl den Handel mit Dienstleistungen, den Konsum und die Erbringung einer Dienstleistung im Ausland als auch ausländische Direktinvestitionen eines Dienstleistungsanbieters. Die Verhandlungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Das ist umso brisanter, als einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen praktisch nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Eine Folge der Liberalisierung ist, dass viele öffentliche Regulierungen als „Handelshindernisse" angefochten werden können. Damit werden demokratische Prozesse durch WTO-Urteile ersetzt. Die Konsequenzen des GATS sind kaum absehbar. Entwicklungsländer waren von Anfang an skeptisch oder ganz gegen das GATS eingestellt. Sie mussten diese Rahmenbedingungen aber bei der WTO-Gründung im Rahmen eines „Gesamtpakets" akzeptieren.

Ein wesentlicher Bereich des GATS ist nicht nur der Handel mit Dienstleistungen, sondern auch die Niederlassung von Unternehmen im Ausland. Diese steht zunehmend im Zentrum des Interesses der großen europäischen Dienstleistungsunternehmen wie E.ON, RWE, Suez, Vivendi/Veolia, Allianz Versicherung u. a. Zu den Kernforderungen der EU im Bereich des GATS gehört die Abschaffung von Regulierungen, die den Kauf oder die Etablierung von Unternehmen im Ausland behindern oder mit zu vielen Auflagen versehen. Die EU fordert im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungsrunde von zahlreichen Entwicklungsländern, ihre Handels- und Investitionsbeschränkungen in vielen Dienstleistungssektoren aufzuheben.

Besonders brisant ist auch die EU-Forderung nach mehr Marktzugang in der Trinkwasserversorgung, die an insgesamt 72 Länder gestellt wurde, darunter an 14 der ärmsten Entwicklungsländer. Der Liberalisierung könnten staatliche Regulierungen wie Preisobergrenzen, Qualitätsanforderungen oder Auflagen zum Wasseranschluss von Armenvierteln zum Opfer fallen. Die Auswirkungen solcher Forderungen sind entwicklungspolitisch höchst bedenklich.

Die Bestrebungen der EU ignorieren zudem jahrzehntelange negative Erfahrungen mit der Dienstleistungsliberalisierung. Viele Entwicklungsländer haben seit den 1980er Jahren via Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank ihre vormals öffentlichen Dienstleistungssektoren liberalisiert und privatisiert. Für die Menschen in diesen Ländern bedeutet das, dass sich häufig sowohl die Qualität als auch der Zugang zu den Leistungen verschlechtert haben und die Armut in vielen Ländern gestiegen ist.

Die EU-Kommission hat seit Mitte 2005 ihre Gangart im Bereich Dienstleistungsverhandlungen noch verschärft. Nachdem die Kommission der Meinung war, dass die meisten Entwicklungsländer bisher nicht ausreichende Liberalisierungsangebote vorgelegt haben, schlug sie innerhalb der WTO vor, durch verbindliche Rahmenvorgaben ein Mindestmaß an Liberalisierungszusagen sicherzustellen. Dieser Vorschlag stieß zwar auf die Skepsis mancher EU-Mitgliedsländer, wurde aber von der Kommission trotzdem in die GATS-Verhandlungen eingebracht.

Industriegüter

Neben dem Dienstleistungssektor vertritt die EU-Kommission auch im Bereich Industriegüter eine aggressive Marktöffnungspolitik. Ziel ihrer Verhandlungen ist es, die verhältnismäßig hohen Zölle auf Industriegüter in Entwicklungsländern abzubauen. Das „Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen" GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) – neben dem GATS eine weitere Säule der Welthandelsorganisation – bietet die Grundlage für die Industriegüterverhandlungen. Das GATT wurde 1947 als Abkommen zwischen wirtschaftlich gleichgestellten Vertragsparteien konzipiert. Es trägt der besonderen wirtschaftlichen Verwundbarkeit vieler Entwicklungsländer nur ungenügend Rechnung.

Zölle sind vor allem für die ärmsten Entwicklungsländer eine wesentliche Einnahmequelle. Laut Internationalem Währungsfonds machten diese von 1999 bis 2001 34 % der staatlichen Einnahmen der ärmsten Länder in Afrika aus (Eberhart 2004). Zölle sind außerdem ein wichtiges Instrument, um sensible Wirtschaftssektoren wettbewerbsfähig zu machen und vor Deindustrialisierungsprozessen zu schützen. Im Gegensatz zu den Industrieländern fehlen Entwicklungsländern für Subventionen zumeist die nötigen Finanzmittel.

Die EU fordert bei Verhandlungen über Industriegüter nicht nur eine lineare Zollreduktion, also z. B. um jeweils 2 %, sondern eine proportional größere Reduktion von höheren Zöllen. Entwicklungsländer wären somit zu radikaleren Marktöffnungen gezwungen als Industrieländer. Darüber hinaus sollen Zölle auf bestimmte Produkte ganz abgeschafft werden. Entwicklungsländer haben mehrfach betont, dass sie nicht bereit sind, gleich hohe oder gar höhere Zollsenkungen als die Industrieländer zu akzeptieren.

Die in der internationalen Handelsdiskussion immer wieder angeführte Annahme, dass Freihandel und Marktöffnung zu Wachstum und einer nachholenden Entwicklung in armen Ländern führen, wird durch die Erfahrungen aller heute industrialisierten Länder widerlegt. Zölle sind eines der zentralen wirtschaftspolitischen Instrumente, die alle EU-Mitgliedsländer und speziell die USA zum Aufbau ihrer Industrien verwendet haben. Während diese ihre Zölle im Rahmen des GATT über einen Zeitraum von 50 Jahren schrittweise reduzierten, soll Entwicklungsländern diese Möglichkeit nun verwehrt werden. Kein einziges Industrieland hat die Politik, die heute Entwicklungsländern durch IWF und Weltbank sowie durch WTO-Abkommen verordnet wird, selbst befolgt (Chang 2002). Wenn sich die EU und die USA bei den Verhandlungen über Industriegüter durchsetzen, sind die Auswirkungen absehbar:
Lokale Industrien werden ohne den entsprechenden Importschutz weder entstehen noch überleben können. Nach Prognosen des ghanaischen Handels- und Industrieministeriums wäre infolge einer stärkeren Liberalisierung gegenüber der EU durch den Wegfall der Importzölle nur etwa ein Viertel aller Industrien überlebensfähig.

Agrarhandel

In Entwicklungsländern leben durchschnittlich 56 % der Bevölkerung von der Landwirtschaft. 1,3 Mrd BäuerInnen, das sind 96 % der BäuerInnen weltweit, leben in Entwicklungsländern. Auch wenn Agrarprodukte nur 6 % am EU-Außenhandel einnehmen, ist die EU der größte Importeur und der zweitgrößte Exporteur von landwirtschaftlichen Produkten weltweit. 85 % der afrikanischen und 45 % der lateinamerikanischen Agrarexporte gehen in die EU. Im Bereich der Agrarpolitik verfolgt die EU sowohl offensive als auch defensive Interessen – einerseits geht es ihr auch in diesem Bereich

um Marktzugang für die europäische Agroindustrie – andererseits möchte sie die europäische Agrarproduktion weitgehend vor ausländischer Konkurrenz schützen (Schilder et al. 2005).

Bei Gründung der EU war das zentrale Ziel der Landwirtschaftspolitik, die europäische Agrarproduktion zu schützen, um Ernährungssicherheit im Nachkriegseuropa herzustellen. Die gemeinsame Agrarpolitik erreichte zwar dieses legitime Ziel, jedoch durch die Förderung von Intensivproduktion auf Kosten der Umwelt, der Qualität der Nahrung und auf Kosten der landwirtschaftlichen Produktion in Entwicklungsländern.

Die EU-Agrarproduktion wurde derart ausgeweitet, dass nicht nur Ernährungssicherheit, sondern sogar hohe Überschüsse die Folge waren, für die nun Absatzmärkte außerhalb der EU gesucht werden mussten.

Anstatt die europäische Agrarpolitik so zu verändern, dass die Agrarüberschüsse reduziert würden, hat sich die EU dafür entschieden, diese mittels Exportsubventionen auf die Märkte der Entwicklungsländer weit unterhalb der tatsächlichen Produktionskosten zu verkaufen (Dumping). Entwicklungsländer haben heute aufgrund des Abbaus von Importzöllen auf agrarische Produkte immer weniger Möglichkeiten sich vor Dumping zu schützen. So brach in Teilen Westafrikas z. B. die heimische Geflügelproduktion durch die Einfuhr von billigem gefrorenen Geflügel aus der EU teilweise zusammen. In Jamaika ist der Marktanteil heimischer Milch durch die Trockenmilchimporte aus der Europäischen Union innerhalb der letzten zehn Jahre von 24 auf 4,2 % gesunken (Burmann 2004).

Diese unfaire Importkonkurrenz führt dazu, dass – obwohl lediglich 10 % der landwirtschaftlichen Produktion international gehandelt werden – die gesamte landwirtschaftliche Produktion unter unglaublichen Konkurrenzdruck kommt. Der Abbau von Importschutzzöllen ist im WTO-Agrarabkommen festgeschrieben und soll mit der aktuellen Verhandlungsrunde weiter vorangetrieben werden. Weltbank und IWF zwingen Entwicklungsländer über Konditionalitäten ihre Importzölle auf Agrarimporte z. T. weitaus niedriger als erlaubt anzuwenden. Dabei ist genau diese Politik der Marktöffnung via Zollabbau Kern des Problems im Agrarhandel. Denn die Exportorientierung der Landwirtschaft weltweit hat zu einer strukturellen Überproduktion geführt, die zu bislang ungekannt tiefen Weltmarktpreisen geführt hat. Der Grund für diese Entwicklung ist die Abschaffung von sinnvollen angebotsregulierenden Politikinstrumenten auf nationaler (hier insbesondere die USA) und internationaler Ebene (z. B. Produktionsquoten, Landstilllegungsprogramme, internationale Rohstoffabkommen). Die Gewinner der Liberalisierung der Landwirtschaft während der letzten zwei bis drei Jahrzehnte sind agrar- und lebensmittelverarbeitende Konzerne. Diese haben heute Zugang zu extrem billigen agrarischen Rohstoffen. Aufgrund dieser Entwicklung verdienen Entwicklungsländer trotz steigender Agrarexporte immer weniger. So hat die FAO in ihrem 2004 erschienenen Bericht zur Entwicklung der agrarischen Rohstoffpreise festgestellt (FAO 2004), dass Entwicklungsländer aufgrund des Preisverfalls zwischen 1980 und 2002 mehr als 112 Mrd US $ weniger erwirtschaftet haben, als bei gleich bleibenden Rohstoffpreisen möglich gewesen wäre. Eine Summe, die das Doppelte der gesamten weltweit geleisteten öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) in diesem Zeitraum ausmacht!

Die EU-Agrarpolitik hat also äußerst negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Ernährungssouveränität in Entwicklungsländern. Anstatt die weitere Marktöffnung voranzutreiben, wäre eine sinnvolle Reform im Interesse von landwirtschaftlichen ProduzentInnen im Süden wie auch in Europa; eine Veränderung der EU-Agrarpolitik, die das Ende der Überproduktion sicherstellt sowie die Herstellung von Handelsregeln, die im Sinne der Ernährungssouveränität allen Ländern die Möglichkeit gibt, ihre landwirtschaftliche Produktion für den lokalen Konsum zu schützen.

Das würde auch bedeuten, dass die EU aufhört mit zweierlei Maß zu messen. So wie die EU heute ihre eigene landwirtschaftliche Produktion aufgrund von Ernährungssicherheitsinteressen zu schützen versucht, müsste sie diese Schutzmaßnahmen erst recht Entwicklungsländern zugestehen.

Die EU-Entwicklungspolitik

Bilaterale Entwicklungspolitik

Die Ursprünge der EU-Entwicklungspolitik liegen in dem Bestreben, die Beziehungen zu den ehemaligen Kolonialländern aufrecht zu erhalten. 1975, zwei Jahre nach dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft, wurde das Lomé-Abkommen mit 46 Staaten aus Afrika, Lateinamerika und der Karibik unterzeichnet, den so genannten AKP-Staaten. Heute gehören dieser Gruppe 78 Länder an. Bei Abschluss der Lomé-Verträge waren die EG-Mitgliedsstaaten mit der Ölkrise und der Bildung des Erdölkartells OPEC konfrontiert. Ein wesentlicher Hintergrund des Abkommens bestand darin, weitere Rohstoffkartelle zu verhindern (Babarinde/Faber 2005). Das Abkommen sieht daher eine präferentielle Behandlung der AKP-Länder in der EU-Handelspolitik vor, einerseits durch die Reduktion von Zöllen auf landwirtschaftliche und industrielle Produkte und andererseits durch ein System von Preisstützungen für Agrar- und Mineralienexporte (STABEX und SYSMIN). Dieses System sollte die Exporterlöse der AKP-Länder stabilisieren.

Für das Lomé-Abkommen wurde zudem der Europäische Entwicklungsfonds (EDF) gegründet, der außerhalb des regulären EU-Budgets administriert wird und aus dem auch Projekte und Budgethilfen für die AKP-Länder finanziert werden. Die Auszahlungen aus dem EDF sind mit einem enormen Bürokratieaufwand verbunden, die durchschnittliche Wartedauer auf Zahlungen betrug 2001 4,5 Jahre (Janata 2005). Nach 30 Jahren kann dem Lomé-Abkommen und seinem Folgevertrag, dem Cotonou-Abkommen, eine mehr als begrenzte Wirksamkeit zugeschrieben werden. Der Marktanteil der AKP-Länder an den EU-Importen ist weiter zurückgegangen, die Rohstoffabhängigkeit hat sich bei den ärmsten Ländern nicht verringert. 17 der 20 wichtigsten afrikanischen (nicht Erdöl-) Exportprodukte sind immer noch Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte (Küblböck 2005).

Mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995 stand die bevorzugte Behandlung der AKP-Länder durch die EU in Widerspruch zu den WTO-Verträgen und führte zu einem Auslaufen des Lomé-Vertrages. Gegenstand des im Jahr 2000 unterzeichneten Folge-Abkommens Cotonou ist vor allem eine Integration der AKP-Länder in den Weltmarkt. Die Förderung von Freihandel und ausländischen Direktinvestitionen tritt an die Stelle der Handelspräferenzen. Dies soll vor allem durch die Verhandlung von so genannten „Economic Partnership Agreements" (EPAs) mit der EU passieren.

EPAs

Seit September 2002 verhandelt die EU mit den 78 AKP-Staaten im Rahmen des Cotonou-Abkommens so genannte „Economic Partnership Agreements" (EPAs). Diese Verhandlungen finden parallel zu den multilateralen Handelsgesprächen auf Ebene der WTO statt. Die EU drängt die ärmsten Entwicklungsländer dazu, einen dynamischen Fahrplan zur gegenseitigen Marktöffnung und Handelsliberalisierung zu akzeptieren. Die EPAs gehen zudem in manchen Teilen über die WTO-Bestimmungen hinaus. Eine Bedingung in den Verhandlungen ist nicht nur eine Reduktion, sondern die Abschaffung fast aller Zölle innerhalb von zehn Jahren. Auch Themen, deren Aufnahme in die WTO-Verhandlungen von Entwicklungsländern erfolgreich verhindert wurde – wie Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen –, sollen nun in die EPA-Verhandlungen einbezogen werden. Rhetorisch präsentiert die EU diese Abkommen dennoch als im Interesse der Entwicklungsländer.

Im entwicklungspolitischen Diskurs betont die Europäische Kommission weiterhin die Wichtigkeit der Armutsminderung und Entwicklungszusammenarbeit. In der Realität haben Entwicklungspolitik und die Rücksichtnahme auf ehemalige Kolonialbeziehungen durch die letzte Erweiterung jedoch klar an Bedeutung verloren. Der Schwerpunkt der EU-Außenbeziehungen liegt nun auf den östlichen Nachbarstaaten sowie im Mittelmeerraum.

Multilaterale Entwicklungspolitik – Internationale Finanzinstitutionen

In der multilateralen Entwicklungspolitik, also insbesondere hinsichtlich der Strategien und Politiken innerhalb der Internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und Währungsfonds, hätten die EU-Mitgliedsländer durch ihren hohen Stimmanteil das Potential, die Politik dieser Institutionen wesentlich zu beeinflussen. Hier wird jedoch tragend, dass koordinierte europäische Agenden nicht immer die erste Priorität in den außenpolitischen Strategien der Mitgliedsländer haben. Die Mitgliedschaft

einiger Staaten im informellen Gremium der sieben mächtigsten Industrienationen (G7) hat hier oft Vorrang. Versuche, gemeinsame EU-Positionen zu verschiedenen Themen zu formulieren, gelingen häufig nicht. So versuchten die EU-Mitgliedsländer bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Herbst 2005 vergeblich, eine gemeinsame Position für eine Verringerung der ökonomischen Bedingungen, die an Weltbankkredite geknüpft sind, zu formulieren.

Neuausrichtung der EU-Handelspolitik

Die Handelspolitik der EU treibt gemeinsam mit anderen Industrieländern die Herstellung eines globalen Marktes in den Bereichen Landwirtschaft, Dienstleistungen und Industriegüter voran. Gleichzeitig wird die Festlegung von gemeinsamen Umwelt- und Sozialstandards auf hohem Niveau verabsäumt.

Eine entwicklungspolitisch kohärente EU-Handelspolitik sollte gerechten Handel auf Basis der ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechte als Zielvorgabe haben. Die EU sollte sich dafür einsetzen, dass alle UN-Abkommen verbindlich werden[2] und Vorrang vor einseitigen (Freihandels-) Wirtschaftsverträgen bekommen. In diesem Zusammenhang sollte sich die EU dafür einsetzen, dass – im Sinne des Menschenrechtes auf Nahrung – jedes Land die notwendigen Instrumente hat, eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion sicherzustellen und zu schützen. Die EU sollte auch ihr Drängen auf Liberalisierung in den Bereichen Industriegüter und Dienstleistungen beenden. Zölle waren immer ein legitimes Instrument zum Schutz sensibler Wirtschaftsbereiche oder nicht wettbewerbsfähiger Jungindustrien.

Es wäre sinnvoll, innerhalb der EU eine breite öffentliche Diskussion über die Gestaltung der EU-Handelspolitik zu führen und deren bisherige Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Situation der Partnerländer umfassend und sachlich zu evaluieren und eine Neugestaltung zu beginnen.

Literatur:

Babarinde, Olufeme/Gerit Faber (2005). The European Union and the Developing Countries, The Cotonou Agreement, Leiden/Boston.

Burmann, Alexandra (2004). Es geht nicht ohne! Die EU betreibt beim Export von Milchprodukten Dumping in großem Stil. Online in Internet: http://www.germanwatch.org/tw/dkmilchk.pdf (Stand: 24.10.2005).

Chang, Ha-Joon (2002). Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective, London.

Eberhardt, Pia (2004). Die WTO: Ein „Vulkan vor dem Ausbruch"?, WEED-Dossier.

FAO (2004). The State of Agricultural Commodity Markets, Rom.

Janata, Martin (2005). Die EU-AKP-Beziehungen, Vortrag gehalten im Juni 2005. Online in Internet: http://www.alternativas.at/Wirtschaftsbeziehungen/Janata.doc (Stand: 24.10.2005).

Küblböck, Karin (2005). Entwicklungspolitik für Afrika, in: Liga für Menschenrechte, 1/2005, S 28 ff., Wien.

Schilder, Klaus et al. (2005). Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, WEED, Berlin.

2 ILO, UNDP, UNEP, UNCED, Kyoto-Protokoll.

KOORDINIERTER NGO-DIALOG – EIN ERSTER, NOTWENDIGER SCHRITT ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG?

PARTIZIPATION BEGINNT BEI DER POLITIKFORMULIERUNG

Claudia Bonk

Die Entscheidungen, die in der EU-Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit getroffen werden, betreffen nicht nur die Bürgerinnen und Bürger der Union, sondern haben weitreichende Auswirkungen. Sie können nicht nur zu Veränderungen von Lebensräumen im Süden führen, sondern ebenso die Situation von Menschen in Entwicklungsländern enorm beeinflussen. Die EU ist der größte Geber von Entwicklungshilfe weltweit und beharrt auch selbst darauf, ein wichtiger Player auf diesem Gebiet zu sein.

Umso logischer ist es, dass sich europäische NGOs mit dieser EU, ihren Institutionen, ihrer Entwicklungszusammenarbeit und -politik und den Auswirkungen derselben auf Entwicklungsländer beschäftigen. Die NGOs verfügen über jahrzehntelange Erfahrung aus der direkten Zusammenarbeit mit den Menschen der Entwicklungsländer. Sie erhalten immer wieder Berichte aus erster Hand über die Auswirkungen von veränderten Politiken der Regierungen im Süden, aber auch denen der EU. Daraus entsteht nicht nur die Möglichkeit, diese Auswirkungen publik zu machen, sondern sich auch am politischen Diskurs zu beteiligen und zu zeigen, welche Maßnahmen zu positiven oder negativen Veränderungen führen.

Während noch vor 30 Jahren diese Erfahrungen der NGOs aus vereinzelten Stimmen bestanden und gegenüber den Medien und der Politik vorgebracht wurden, sind sie heute auf EU-Ebene extrem gut vernetzt. CONCORD, der europäische Dachverband entwicklungspolitischer und humanitärer NGOs, vertritt etwa 1.500 NGOs gegenüber den Institutionen der EU und beteiligt sich über die sog. „Nationalen Plattformen" auch am politischen Diskurs auf nationaler Ebene in den Mitgliedsstaaten. So prominente Mitgliedsorganisationen wie Oxfam, aber auch Netzwerke katholischer und evangelischer NGOs und besonders starke nationale Plattformen wie die britische verfügen über spezielle Kapazitäten und Expertise in der Politikanalyse, die sie über CONCORD mit den anderen Mitgliedern teilen. Das oberste Ziel dabei ist, möglichst mit einer Stimme zu sprechen und sich gegenseitig zu unterstützen und zu verstärken.

Die Gründung von CONCORD geht auf eine gemeinsame Idee von EU-Kommission und entwicklungspolitischen NGOs zurück. CONCORD an sich existiert zwar erst seit knapp drei Jahren, doch die Vorgängerorganisation mit dem Namen Liaison Committee of Development NGOs oder CLONG (Comité de Liaison des ONGs) wurde in den 1970ern ins Leben gerufen, um den Dialog mit der EU-Kommission zu vereinfachen. Die Kommission sah sich damals mit so vielen Einzelanfragen und -kontakten konfrontiert, dass sie sich selbst ein Gegenüber wünschte, das die Stimmen der einzelnen NGOs einte. Die NGOs ihrerseits waren auf der Suche nach einer Struktur, die ihnen den Austausch von Erfahrungen, gemeinsames Arbeiten und ein einheitlicheres, gemeinsames Auftreten erlaubte. Mit jeder Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft und später der Union wuchs auch die Mitgliedschaft dieses Dachverbands. Die „Österreichische EU-Plattform entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen" trat dem CLONG sofort nach dem offiziellen Beitritt Österreichs 1995 bei.

Seit Jänner 2003 eint CONCORD als Nachfolger des CLONG jedoch nicht mehr nur nationale Plattformen. Auch thematischen und kirchlichen Netzwerken (z. B. Cidse – Dachverband der katholischen NGOs, Aprodev – Dachverband der evangelischen NGOs, Eurodad – Entschuldung etc.) sowie so genannten „Families" (das sind NGOs, die mit gleichem Namen in verschiedenen Ländern agieren, z. B. Oxfam, Terre des Hommes, World Vision) wurden die Türen geöffnet. Auch in den neuen Mitgliedsstaaten sind bereits viele nationale Plattformen entstanden, die CONCORD beigetreten sind.[1]

Diese Vielzahl und Heterogenität von Mitgliedsorganisationen hat dazu geführt, dass CONCORD über einen großen Pool von Erfahrungen, Expertise und First-Hand-Information verfügt. So gibt es Mitglieder, die seit langem partnerschaftlich mit NGOs aus diversen Entwicklungsländern arbeiten. Ebenso gibt es Mitglieder, die auf Inlandsarbeit, also Bildungs-, Öffentlichkeits-, Kampagnen- und anwaltschaftliche Arbeit auf nationaler Ebene

1 Mehr zu CONCORD unter http://www.concordeurope.org

spezialisiert sind; außerdem noch die humanitären Organisationen, die besonders in Krisenregionen rund um die Welt aktiv sind. Durch diverse Arbeitsgruppen und thematische Treffen finden eine kontinuierliche Vernetzung und ein Von-Einander-Lernen statt, was die einzelnen Mitglieder auch für die eigene Arbeit auf nationaler Ebene oder im entsprechenden Netzwerk stärkt. CONCORD setzt in seiner Arbeit voll auf die Kompetenzen seiner Mitglieder in den diversen Gremien. Das Sekretariat ist mit nur acht fest angestellten Personen eher klein ausgestattet und unterstützt, koordiniert, organisiert und kommuniziert lediglich die Arbeit der diversen Gruppen.

Die Expertise, Erfahrung und Vernetzung von CONCORD wird für den intensiven Dialog mit den Institutionen genutzt. Im Sinne einer pluralistischen Gesellschaft und partizipativer Demokratie wird dieser Dialog von den meisten Institutionen und ihren VertreterInnen auch geschätzt. Ebenso stellt sich die Situation in den meisten Mitgliedsländern der Union dar. So wie CONCORD auf EU-Ebene als veritabler Intermediär mit hoher Expertise gilt, so entsprechen die nationalen Plattformen dem sehr häufig auf nationaler Ebene.

Prinzipiell lässt sich festhalten, dass CONCORD einen regelmäßigen, strukturierten Dialog mit dem jeweiligen Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit unterhält. Mindestens zweimal im Jahr treffen sich der Kommissar, seine KabinettsmitarbeiterInnen und ausgewählte MitarbeiterInnen der Generaldirektion Entwicklung und EuropeAid[2] mit Vorstandsmitgliedern und ExpertInnen von CONCORD. Dabei werden sowohl strategische wie auch aktuelle entwicklungspolitische Themen diskutiert. Der derzeitige Kommissar Louis Michel ist ein Vollblutpolitiker mit eigenen Visionen und starkem Willen, der nicht immer begeistert ist von NGOs, sich aber offen zeigt für die Ideen und Expertise der Zivilgesellschaft. Eine gegenseitige Kritikfähigkeit zeichnet diese regelmäßigen Treffen aus.

Es ist jedoch durchaus festzuhalten, dass der Dialog sehr stark von der persönlichen Einstellung des Kommissars abhängt. Die Treffen mit Louis Michels Vorgänger Poul Nielson wurden von den NGO-TeilnehmerInnen als weit weniger konstruktiv eingestuft.

Einen regelmäßigen und institutionalisierten Dialog gibt es in vielen Ländern auch auf nationaler Ebene. Besonders die britischen NGOs können auf eine lange Tradition der Kooperation mit ihrer Regierung und ihrem zuständigen Ministerium DFID zurückblicken. Mindestens zweimal jährlich nimmt sich der Außenminister oder eine/r seiner VertreterInnen des Landes Zeit, mit einer Delegation der nationalen Plattform BOND[3] aktuelle Themen, die die Entwicklungszusammenarbeit betreffen, zu besprechen. Das sog. EU-Committee von BOND kommt alle sechs Wochen mit VertreterInnen des Ministeriums zusammen, um BONDs Expertise in ihre Arbeit einfließen zu lassen. Ebenso erhält BOND – wenn nicht automatisch, so doch in aller Regel auf Anfrage – Zugang zu den Dokumenten, die in den Ratsarbeitsgruppen im Bereich EZA diskutiert werden. DFID ist diese gemeinsame Arbeit zur EU-Entwicklungszusammenarbeit extrem wichtig, deshalb unterstützt sie die EU-Arbeit von BOND mit etwa 100.000 € pro Jahr[4] – und das, obwohl Großbritannien an sich kein allzu großer Befürworter der Arbeit der EU-Kommission im Bereich der EZA ist.

In vielen anderen EU-Ländern sind ähnliche Strukturen zu finden. Zumindest aus Schweden, Finnland, Belgien und Irland ist zu hören, dass die Kooperation zwischen NGOs und Regierung bzw. Ministerien ähnlich strukturiert ist, wenn auch die finanzielle Unterstützung nicht mit der des britischen Ministeriums mithalten kann. Auch in Österreich gibt es den Dialog zwischen NGOs und Außenministerium und der ADA; er gestaltet sich aber unterschiedlich, d. h. mit manchen Abteilungen wird er regelmäßig geführt, mit anderen eher auf Ad-hoc-Basis.

Wie ausgeprägt der Dialog zwischen NGOs und entsprechenden Ministerien ist, hängt meist auch von der Größe und Anzahl der nationalen Mitglieder ab. BOND vereinigt mehr als 290 britische NGOs und hat mit 20 Angestellten ein ausgesprochen großzügiges Sekretariat, das seinen Mitgliedern nicht nur die Leitung von Arbeitsgruppen zu diversen Themen (inklusive EU-Themen) anbietet, sondern auch Fortbildung und Beratung sowie die Vertretungsfunktion nach außen, d. h. sowohl in Richtung britische Regierung wie auch auf EU-Ebene. Durch die enorme Expertise der britischen NGOs und das gut bestückte Sekretariat kann sich BOND auch innerhalb von CONCORD immer wieder sehr aktiv einbringen.

2 EuropeAid ist das Amt für die Durchführung der Entwicklungspolitik der EU. Dort werden Programme und Projekte verwaltet.
3 Siehe http://www.bond.org.uk
4 Gespräch mit Richard Hawks, Vorsitzender der britischen nationalen Plattform BOND, Juni 2005.

In anderen Ländern wie z. B. Finnland besteht das Sekretariat lediglich aus zwei Personen, die die gleichen Aufgaben haben wie das Sekretariat von BOND. Dabei bleiben nicht mehr viele Ressourcen, um auch noch innerhalb von CONCORD eine tragende Rolle zu spielen. In Belgien gibt es gleich vier nationale Plattformen, die sich aufgrund ihres sprachlichen Hintergrunds wie auch durch ihre Anliegen unterscheiden. Die aktive Mitgliedschaft innerhalb von CONCORD obliegt derzeit 11.11.11[5], wo sich zumindest zwei Personen ausschließlich um EU-Agenden kümmern und ein gutes Verhältnis zu ihrem Ministerium haben, was ausreicht, um immer wieder Expertise und Führungsrolle innerhalb von CONCORD übernehmen zu können.

Ad-hoc-Dialog und Austausch gibt es in fast allen Mitgliedsländern der EU zwischen NGOs und den entsprechenden Ministerien sowie auf EU-Ebene zwischen CONCORD und den jeweiligen Kommissionsabteilungen. Ob dies als Einmischung oder willkommener ExpertInnen-Input zu den aktuellen Policy-Diskussionen gesehen wird, hängt vom Land und häufig von den handelnden Personen ab – daraus ergibt sich auch die Intensität der Kooperation.

Es kommt auch vor, dass im Rahmen von Ad-hoc-Kooperation die nationalen VertreterInnen der EU-Ratsarbeitsgruppen ganz konkret auf die Hilfe der NGOs bauen, besonders in dem Falle, wo die nationale Meinung deutlich von den Kommissionsvorschlägen abweicht. Dann ist eine direkte Kontaktaufnahme wahrscheinlich. Dies geschieht in der Hoffnung, dass die NGOs ihre europäische Vernetzung ausnutzen, um auch in anderen Ländern ihre nationalen VertreterInnen zu kontaktieren und Verbesserungsvorschläge einzubringen. So ist es im Rahmen des derzeit verhandelten Development Policy Statements der Fall, das an anderer Stelle beschrieben wird.

Besonders hervorzuheben ist der Dialog und die Zusammenarbeit auf EU-parlamentarischer Ebene. Seit Mitte des Jahres 2005 stehen neben allen anderen Formen des Dialogs (mit einzelnen ParlamentarierInnen, mit Fraktionen, mit Ausschüssen, mit Sekretariaten etc.) auch regelmäßige Treffen von CONCORD-VertreterInnen mit den sog. Political Coordinators des Entwicklungsausschusses auf dem Programm. Da auch die Deklarationen, und nicht nur die bindenden Verordnungen, die von der Kommission initiiert werden, in aller Regel auch vom EU-Parlament (und dem Rat) mitgetragen werden sollen, ist die Rolle des EU-Parlaments nicht unwesentlich. Schon sehr häufig ist hier die Nähe der VolksvertreterInnen, die sich im Bereich der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit besonders engagieren, und den NGOs deutlich geworden. Dies lässt sich einerseits daran ablesen, dass die Mitglieder des Entwicklungsausschusses des EU-Parlaments CONCORD und die nationalen VertreterInnen als kompetente DialogpartnerInnen schätzen[6], die ihnen mit ihrer Erfahrung und Expertise, besonders auch im Policy-Bereich, zur Verfügung stehen. Andererseits vertreten beide Gruppen häufig ähnlich geartete Positionen.

Die Möglichkeiten des Policy-Dialogs und der Partizipation lassen sich gut anhand der Präsidentschaften der EU und der Parallelprogramme der NGOs erläutern.
Während ein Mitgliedsland die Ratspräsidentschaft der EU innehat, kommt diesem in den Ratsarbeitsgruppen und dem Rat selbst eine besondere Funktion zu. Die jeweiligen VertreterInnen sind die Vorsitzenden der Gruppen und haben die Aufgabe, Verhandlungen zu führen, durch eigene Vorschläge Schwerpunkte zu setzen und die Führungsrolle aktiv zu gestalten. Dies kann je nach Selbstverständnis des Landes unterschiedlich ausgeführt werden. Denkt man zurück an die Luxemburgische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2005, dann war hier eher eine Vermittlerrolle zu beobachten[7]. Unter britischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 wird eindeutig auch der Führungsanspruch und die Möglichkeit, eigene Schwerpunkte zu setzen, genutzt.

Die Generaldirektion Entwicklung der EU-Kommission bzw. EuropeAid unterstützt seit Jahren durch Ko-Finanzierung die Programme der nationalen Plattformen der NGOs. Häufig beteiligen sich auch die Regierungen der Präsidentschaften finanziell an diesen Programmen[8]. Ziel der NGO-Parallelprogramme ist in aller Regel der Versuch, das Thema Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit während einer Präsidentschaft auf der offiziellen politischen Agenda zu betonen bzw. die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf dieses Thema zu lenken.

5 Siehe http://www.11.11.11.be
6 Gespräche mit EU-Parlamentarierin Karin Scheele (SPÖ), einzige österreichische Vertreterin im EZA-Ausschuss des EU-Parlaments.
7 Gespräche mit einem Vertreter der luxemburgischen nationalen Plattform „Cercle de Coopération des ONGD du Luxembourg", Wien, September 2005.
8 Dies ist z. B. für die österreichische EU-Präsidentschaft der Fall, die in das erste Halbjahr 2006 fällt.

Auch innerhalb von CONCORD übernimmt die jeweilige nationale Plattform eine Art von Führungsrolle. Nicht, dass sie deshalb die Führung der diversen Arbeitsgruppen übernehmen müsste. Dies bleibt den ExpertInnen überlassen. Aber die nationale Plattform hat eine Art Vorschlagsrecht, zu welchen Themen CONCORD als Dachverband aktiv arbeitet und sich am Dialog beteiligt. Das liegt in der Regel daran, dass die jeweilige nationale Plattform über ihr Ministerium den besten Zugang zur aktuellen Agenda der EU-EntwicklungspolitikerInnen hat und daher gut abschätzen kann, welche der von CONCORD bearbeiteten Themen wann eingebracht werden können.

Um diese Rolle innerhalb von CONCORD einnehmen und ausführen zu können, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen den nationalen Plattformen und den entsprechenden nationalen Ministerien vorteilhaft, besonders, wenn es von Regierungsseite darum geht, eigene Agenden der Entwicklungszusammenarbeit während der Präsidentschaft zu „pushen".

Aus Gesprächen mit Vertretern der luxemburgischen Plattform „Cercle de Coopération des ONGD du Luxembourg" wurde deutlich, dass in der Vorbereitung auf die luxemburgische Präsidentschaft ein sehr gutes und offenes Verhältnis zum Entwicklungsminister Jean-Louis Schiltz und seinem Ministerium aufgebaut werden konnte. Man informierte sich gegenseitig über geplante Veranstaltungen und deren Inhalte, tauschte Dokumente aus und versprach sich auch weiterhin kooperatives Verhalten. Mit dem Beginn der luxemburgischen EU-Ratspräsidentschaft wurde es aber laut Cercle sehr viel schwieriger, Zugang zu wichtigen Dokumenten und den Planungen des Ministeriums zu erhalten. In anderen Ministerial-Bereichen, etwa Handels- und Außenpolitik oder Landwirtschaftspolitik, war es sogar quasi unmöglich, als Entwicklungs-NGO mitzudiskutieren.[9]

Die Tatsache, dass die luxemburgischen NGOs trotzdem während ihrer Präsidentschaft die Führung im Rahmen von CONCORD übernehmen konnten, lag an der hervorragenden Vernetzung der NGOs. Die irische Plattform Dochas verfügt ebenfalls über ein gutes Verhältnis zu ihren Ministerien und konnte über diesen Weg CONCORD die Agenden etc. der Präsidentschaft übermitteln, sodass ein aktiver Dialog möglich war.

In Österreich haben die EU-Plattform und die entsprechenden Ministerien den Dialog für die anstehende Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 bereits begonnen. Die Plattform hofft, dass dieser Dialog auch dazu beitragen wird, innerhalb von CONCORD während dieser sechs Monate eine führende Rolle einnehmen zu können.

CONCORD und seinen Mitgliedern geht es darum, im Dialog mit den Institutionen der Zivilgesellschaft eine Stimme zu verleihen und in diesem speziellen Fall das Expertenwissen und die besonderen und konkreten Erfahrungen der Mitglieder zum Wohle der von Armut betroffenen PartnerInnen im Süden einzubringen. Damit werden die Institutionen informiert, welche Auswirkungen ihre Politikvorschläge auf die Zivilgesellschaft im Süden haben können. Schaut man sich den Prozess der Millennium Development Goals an, geht es sogar darum, den Regierungen und EU-Institutionen ins Gedächtnis zu rufen, dass dieses von ihnen unterzeichnete Dokument nun mit Leben und Geld gefüllt und umgesetzt werden muss.

Die im Herbst 2005 laufende britische EU-Ratspräsidentschaft scheint sich zum Vorbild eines Dialogs zwischen Institutionen und NGOs zu entwickeln. Auf Regierungsseite zeigen sich der Führungsanspruch und das Einbringen eigener Schwerpunkte in die entsprechenden Ratsarbeitsgruppen. Auf der anderen Seite steht eine Plattform, die durch ihre anerkannte Expertise im Zusammenspiel mit den europäischen PartnerInnen über CONCORD punkten kann. Der britischen Plattform BOND scheinen ein ständiger Informationsaustausch mit ihrem Ministerium DFID und die Weiterleitung der britischen Position für die Ratsarbeitsgruppen auf EU-Ebene gewährt zu sein. Dies gilt besonders auch bezüglich des derzeit heftig diskutierten sog. Development Policy Statements oder „European Consensus".[10]

Diese Kooperation mag, wie schon vorher erwähnt, an der kritischen Haltung der britischen EZA gegenüber der Kommission liegen, kann aber ebenfalls auf die lange Tradition der Zusammenarbeit in Großbritannien zurückzuführen sein.

Es geht aus britischer wie aus NGO (und aus EU-parlamentarischer) Sicht unter anderem Anfang Oktober 2005 um das Hauptziel des Statements.

9 Gespräch mit einem Vertreter der luxemburgischen nationalen Plattform „Cercle de Coopération des ONGD du Luxembourg", Wien, September 2005.

10 Mehr zur Diskussion um das Development Policy Statement findet sich im Beitrag von Rein Antonissen in dieser Publikation.

Aus Sicht der NGOs wie auch der britischen Regierung sollte die Vision nicht, wie derzeit formuliert, „…by contributing to better harnessing of globalisation…“[11] (etwa: dazu beizutragen, Globalisierung besser zu nutzen) lauten, sondern es sollte darum gehen, sich eindeutig am Beginn des Statements zum Hauptziel, der Ausrottung der Armut, zu bekennen.[12] Der Ausgang der Debatte war bis Oktober 2005 nicht bekannt. Die gemeinsame Deklaration der drei Institutionen soll bis Ende des Jahres und damit bis Ende der britischen Präsidentschaft ausverhandelt und „unter Dach und Fach“ sein.

Bleibt noch in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass hier auch die „Österreichische EU-Plattform“ einen Beitrag leisten konnte, indem sie den Kontakt zwischen dem einzigen österreichischen Mitglied des Entwicklungsausschusses des EU-Parlaments, Karin Scheele, die hier für den sog. Schattenbericht[13] der sozialdemokratischen Partei zuständig ist, und der CONCORD-ExpertInnen-Gruppe zum Development Policy Statement herstellen konnte. Dies hat dazu geführt, dass der Dialog mit dem EU-Parlament noch vertieft werden konnte und ein sehr intensiver Austausch der Positionen von ParlamentsvertreterInnen und Zivilgesellschaft stattgefunden hat. Da das Papier eine gemeinsame Erklärung aller Institutionen werden soll, ist die Position des Parlaments wichtig.

Die „Österreichische EU-Plattform“ führt im EU-Parlament mit Karin Scheele einen partnerschaftlichen und gut funktionierenden Dialog, der nur von den begrenzten Ressourcen der Plattform beschränkt wird. Dies lässt sich durch die gute Vernetzung mit CONCORD jedoch meist wieder ausgleichen.

BOND ist es weiters gelungen, eine NGO-Parallelveranstaltung zum unter britischer Präsidentschaft stattfindenden informellen Treffen der EntwicklungsministerInnen am gleichen Ort, einem Hotel in Leeds, zu organisieren. Durch diese Parallelveranstaltung entstehen Ausnahmesituationen für den Dialog, da sich selten so viele ExpertInnen zur EU-Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit an einem Ort zusammenfinden. Dies wird im britischen Fall hoffentlich dazu führen, dass ein direkter Austausch zwischen anwesenden MinisterInnen und CONCORD-VertreterInnen über aktuelle EU-EZA-Themen möglich wird. Solche Treffen sind während der vergangenen Präsidentschaften ein Hauptziel der ko-finanzierten NGO-Parallelprogramme gewesen und haben z. B. unter irischer Präsidentschaft gut funktioniert. Auf der NGO-Parallelveranstaltung haben nicht nur der irische Minister Tom Kitts, die niederländische Entwicklungsministerin van Ardenne und Jean Feyder, Direktor der Direktion Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des luxemburgischen Außenministeriums, ihre Positionen in Referaten erläutert, sondern es haben auch informelle Treffen zwischen dem Vorstand von CONCORD und den irischen, niederländischen und spanischen RegierungsvertreterInnen stattgefunden.

Für die kommenden Präsidentschaften Österreichs und Finnlands im Jahre 2006 stehen die Chancen auf ein solches hochrangiges Treffen und den damit verbundenen Dialog derzeit schlecht, da die informellen Treffen der EntwicklungsministerInnen laut der offiziellen Präsidentschaftskalender der beiden Länder nicht vorgesehen sind.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Vernetzung der europäischen entwicklungspolitischen NGOs zum Aufbau, zur Stärkung und/oder der Vertiefung des Dialogs und der Partizipation zwischen den Regierungen und den NGOs beitragen kann. Auch weniger starken nationalen Plattformen stehen die von den CONCORD-ExpertInnen erarbeiteten und von den Mitgliedern akzeptierten Positionen für den nationalen Dialog zur Verfügung. Im Falle eines nicht sehr ausgeprägten oder eher vorsichtigen Miteinanders zwischen Ministerien und nationalen Plattformen können durch die Vernetzung vielleicht die Anerkennung der NGO-Expertise befördert und eine partizipative Demokratie innerhalb der EU ausgebaut werden. Dies kann dann letztendlich zu verstärkt partizipativen Entscheidungen in der EU-Politik beitragen, die auf der Basis von breiteren Informationen und Analysen über die Auswirkungen der Politik auf die Entwicklungsländer erfolgen.

11 Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Proposal for a Joint Declaration by the Council, the Eureopan Parliament and the Commission on the European Union Development Policy „The European Consensus“, Brüssel, 13.7.2005, COM(2005)311 final, S. 6.

12 Siehe dazu: CONCORD: Response to the Communication on the proposed Joint Declaration on the EU Development Policy, CONCORD Policy Working Group, Brüssel, September 2005, S. 1 und European Parliament Committee on Development, Rapporteur Anders Wijkman: Draft Report on the proposal for a Joint Declaration by the Council, the Eureopan Parliament and the Commission on the European Union Development Policy „The European Consensus“, Brüssel, 15.9.2005, S. 4.

13 Siehe zur Erklärung den Artikel von Melanie Zach in dieser Publikation.

Interviews:

Gespräch mit Richard Hawks, Vorsitzender der britischen nationalen Plattform BOND, Juni 2005.

Gespräche mit EU-Parlamentarierin Karin Scheele, österreichische Vertreterin im EZA-Ausschuss des EU-Parlaments.

Gespräch mit einem Vertreter der luxemburgischen nationalen Plattform „Cercle de Coopération des ONGD du Luxembourg", Wien, September 2005.

Links:

http://www.bond.org.uk

http://www.concordeurope.org

http://www.11.11.11.be

Stand: 24.10.2005

Literatur:

Commission of the European Communities (2005). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Proposal for a Joint Declaration by the Council, the Eureopan Parliament and the Commission on the European Union Development Policy „The European Consensus", Brüssel, 13.7.2005, COM(2005)311 final, 6.

CONCORD (2005). Response to the Communication on the proposed Joint Declaration on the EU Development Policy, CONCORD Policy Working Group, Brüssel, September 2005, 1.

European Parliament Committee on Development, Rapporteur Anders Wijkman (2005). Draft Report on the proposal for a Joint Declaration by the Council, the Eureopan Parliament and the Commission on the European Union Development Policy „The European Consensus", Brüssel, 15.9.2005, 4.

DIE EUROPÄISCHE UNION ALS HAUPTAKTEUR DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG

Michael Obrovsky & Tillmann L. Günther

Einleitung

Die Europäische Union versteht sich als Global Player und als Hauptakteur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Diese Position wird mit statistischen Daten und Fakten untermauert, die belegen, dass die Europäische Union mehr als 50 % der gesamten ODA-Leistungen (Official Development Assistance) aller DAC-Geberländer (Development Assistance Committee) jährlich aufbringt. Die Entwicklungsfinanzierung für Afrika stammt sogar zu rund 60 % aus Europa. Die Rolle der Europäischen Union als größter Geber wird von der EU-Kommission seit 2002 auch aktiv vorangetrieben. Die Kommission hat im Zusammenhang mit der Erreichung der ODA-Quote von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) sowohl bei der Vorbereitung des Gipfels zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002[1] (Europäischer Rat 2002) als auch bei der Vorbereitung des Weltgipfels für die Millennium Development Goals+5 (Rat der Europäischen Union 2005) in New York im September 2005 eine Führungsrolle übernommen und gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten der EU beim Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen im Mai 2005 neue Zwischenziele bis zum Jahr 2006 formuliert und beschlossen (0,39 % des BNE als EU-Durchschnitt) bzw. bis 2010 (0,56 % des BNE als EU-Durchschnitt), um auf diese Weise die realen Leistungen der Geberländer schrittweise den Zusagen anzupassen. Das UN-Ziel, die 0,7 % des BNE als ODA bis 2015 aufzubringen, wurde wiederholt bekräftigt. Die EU-Kommission beabsichtigt darüber hinaus noch im Jahr 2005 ein neues Development Policy Statement zu beschließen, bei dem ein „europäischer Konsens" über Werte, Grundsätze und Ziele der EU-Entwicklungspolitik geschaffen werden soll. Obwohl die Leistungen der externen Hilfe der EU seit 2001 in einem eigenen Jahresbericht jährlich präsentiert werden, ist es aufgrund der komplexen Struktur der EU und der unterschiedlichen Instrumente und Budgetlinien der Kommission nicht möglich, einen raschen und klaren Überblick über die konkreten Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit der EU zu finden.

Im Folgenden wird daher versucht, um die Entwicklungshilfeleistungen der Europäischen Union in Zahlen besser verstehen und beurteilen zu können, die gesamten Finanzleistungen der EU an Transformations- und Entwicklungsländer sowie die dafür eingerichteten Instrumente darzustellen. Im Vordergrund stehen die Darstellung der Höhe der Leistungen der EU sowie der Leistungen der Europäischen Gemeinschaft (EG)[2] und die Verteilung dieser Finanzmittel an verschiedene Empfängerregionen und -länder. Die verschiedenen Zuständigkeitsbereiche der jeweiligen Generaldirektionen, die oftmaligen strukturellen Veränderungen im operativen Bereich der EU-Entwicklungszusammenarbeit sowie die Erweiterung von EZA-relevanten Budgetlinien haben die kontinuierliche Verfolgung der Leistungen der EG-Entwicklungszusammenarbeit bis jetzt sehr schwierig gestaltet. Darüber hinaus entstanden vielfach Interpretationsspielräume, die auf der Verwendung von verschiedenen Konzepten der Entwicklungsfinanzierung basieren. So lassen sich beispielsweise unterschiedliche Datenangaben zwischen EG-Statistiken und DAC-Statistiken bis zum Jahr 2002 nur dadurch erklären, dass die EG auch Leistungen und Budgetansätze in ihren Jahresberichten berücksichtigt, die nicht eindeutig mit den ODA-Definitionen des DAC korrespondieren. Die Darstellung der Leistungen in den Jahresberichten der Europäischen Kommission ist erst ab dem Jahresbericht 2004 mit den DAC-Definitionen kompatibel, das DAC präsentiert seine Statistiken jedoch in US $, während die EG ihre Leistungen in Euro darstellt. Ein Problem bei der Interpretation der statistischen Daten über die EG-Leistungen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung besteht auch darin, dass die meist hohen Zusagen (Committments) eines Jahres neben den weit geringeren tatsächlichen Auszahlungen (Disbursements) in einem Jahr zu Verwirrungen beitragen. Während die Zusagen – die EG verwendet auch den Begriff „Mittelbindungen" – vorwiegend über die in einem Jahr vertraglich zugesagten Mittel, die in den Folgejahren zur Auszahlung gelangen, Auskunft geben, sind die Auszahlungen jene Mittel, die in einem Jahr tatsächlich ausbezahlt wurden.

1 Europäischer Rat (2002). Barcelona 15. und 16. März 2002. Online in Internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf (Stand: 27.10.2005)
2 Siehe Artikel von Melanie Zach in dieser Publikation.

Daher wird hier zunächst versucht, anhand ausgewählter DAC-Daten einen groben Überblick über die EU-Leistungen und die EG-Leistungen anzubieten, wobei wir hier vor allem die konkreten Auszahlungen (Disbursements) heranziehen.

Tabelle 1:
Die ODA-Leistungen und die Official Aid-Leistungen der EU-Mitgliedsländer im Vergleich mit den gesamten DAC-Leistungen, Auszahlungen in Mio US $ und in % des BNE

	2000		2001		2002		2003		2004*	
	in Mio US $	in %	in Mio US $	in %	in Mio US $	in %	in Mio US $	in %	in Mio US $	in %
EU-Mitgliedsländer	25.289	0,32	26.288	0,33	29.949	0,35	37.138	0,35	42.919	0,36
davon:										
Frankreich	4.105	0,32	4.198	0,32	5.486	0,38	7.253	0,41	8.475	0,42
Großbritannien	4.501	0,32	4.579	0,32	4.924	0,31	6.282	0,34	7.836	0,36
Deutschland	5.030	0,27	4.990	0,27	5.324	0,27	6.784	0,28	7.497	0,28
Niederlande	3.135	0,84	3.172	0,82	3.338	0,81	3.981	0,80	4.235	0,74
Schweden	1.799	0,80	1.666	0,77	1.991	0,83	2.400	0,79	2.704	0,77
DAC-Länder Gesamt	53.734	0,22	52.335	0,22	58.274	0,23	69.094	0,25	78.568	0,25
davon:										
EG EZA	4.912		5.961		5.448		7.173		8.605	
im Vergleich:										
USA	9.955	0,10	11.429	0,11	13.290	0,13	16.320	0,15	18.999	0,16
Japan	13.508	0,28	9.847	0,23	9.283	0,23	8.880	0,19	8.859	0,20
Anteil der EU an der gesamten ODA in %	**47,06**		**50,23**		**51,39**		**53,75**		**54,63**	

Quelle: DAC Journal: Development Co-operation 2003 Report, div. DAC Press Releases
* 2004 vorläufige Daten

Seit dem Jahr 2001 beträgt der Anteil der 15 Mitgliedsländer der EU an der gesamten jährlich von allen DAC-Geberländern aufgebrachten ODA mehr als 50 %. Bis zum Jahr 2004 ist dieser Anteil weiter angestiegen und liegt nunmehr mit fast 43 Mrd US $ bei beinahe 55 % der mit insgesamt 78,6 Mrd US $ bezifferten gesamten ODA-Leistungen. Den quantitativ (in absoluten Zahlen) größeren Beitrag leisten die wirtschaftlich stärkeren Länder wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien mit jeweils fast 20 %. Einige kleinere Länder – vor allem die Beneluxländer (Luxemburg, Niederlande) und Skandinavien (Norwegen, Dänemark, Schweden) – haben in Relation zum Bruttonationaleinkommen das UN-Ziel von 0,7 % des BNE bereits erreicht oder nähern sich diesem langsam an. In Prozent des BNE konnten die EU-Mitgliedsländer ihre Quote von 0,32 % des BNE im Jahr 2000 auf 0,36 % des BNE im Jahr 2004 anheben.

Vergleicht man die Daten der EU-Mitgliedsländer mit anderen großen DAC-Geberländern, dann wird die Position der EU rasch ersichtlich; denn während die EU-Mitgliedsländer fast 43 Mrd US $ im Jahr 2004 aufbringen konnten, erreichten die USA, Kanada, Japan und Australien gemeinsam nur rund 32 Mrd US $.
Die USA haben zwar in den letzten Jahren quantitativ immer den größten Betrag an ODA ausbezahlt (19 Mrd US $ im Jahr 2004), in Relation zum BNE ist ihre ODA allerdings mit rund 0,16 % des BNE eher bescheiden und weit entfernt von den Zielsetzungen der internationalen Entwicklungsfinanzierung.

Bei der Official Aid (OA) wird die Bedeutung der EU-Mitgliedsländer als wichtiger Partner noch deutlicher, denn im Jahr 2003 erreichte der Anteil der EU an der gesamten OA fast 80 %.

Tabelle 2:
Die OA-Leistungen der EU-Mitgliedsländer, Auszahlungen, in Mio US $ und in % des BNE

	2000		2001		2002		2003		2004
	in Mio US $	in %	in Mio US $	in %	in Mio US $	in %	in Mio US $	in %	
EU-Mitgliedsländer	4.161	0,05	3.719	0,05	(3.682)	(0,04)	5.614	0,05	*
DAC-Länder Gesamt	6.871	0,03	5.597	0,02	(6.317)	(0,03)	7.106	0,03	*
Anteil der EU an der gesamten OA in %	60,56		66,45		(58,29)		79,00		

Quelle: DAC Journal: Development Co-operation 2003 Report, div. DAC Press Releases
* 2004 nicht verfügbar, (.) teilweise Schätzungen durch das DAC

Die Europäische Kommission wird in der DAC-Statistik neben den 22 DAC-Mitgliedsländern als eigenständiger Geber geführt, obwohl die Beiträge für das EU-Budget und den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), aus dem die ODA- und OA-Leistungen der EG finanziert werden, von den Mitgliedsländern einbezahlt werden. Die EG-EZA[3] bringt daher keine zusätzlichen finanziellen Mittel ein, sondern wird in der Statistik als „memo item" angeführt, damit die Rolle der EG als zusätzlicher Akteur sichtbar wird. Die Leistungen der EG im Bereich der ODA stiegen in den letzten Jahren deutlich an. Von 4,9 Mrd US $ im Jahr 2000 auf 8,6 Mrd US $ im Jahr 2004. Diese Steigerung bestätigt die wachsende Bedeutung der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der EU.

Da die EG für die Entwicklungsfinanzierung sowohl Mittel aus dem EU-Haushalt als auch Mittel aus dem EEF heranzieht, sollen diese beiden Finanzierungsquellen näher dargestellt und erläutert werden.

EU-Haushalt und EEF

EU-Haushalt

Der Gesamthaushalt der EU wird im Rahmen einer „Finanziellen Vorschau" (Financial Perspective), die mittelfristig für sieben Jahre vom Rat festgelegt wird, geplant. Derzeit ist der Finanzrahmen für den Zeitraum 2000-2006 festgelegt und ein neuer Finanzrahmen für die Zeit von 2007-2013 wird vorbereitet und diskutiert[4]. „Der Schlüssel für die Beiträge der Mitgliedsstaaten ist das BSP der Mitgliedsstaaten geteilt durch das BSP der EG" (Van Reisen 1999). Der Haushalt stellt somit das Budget der Europäischen Gemeinschaft dar und in der finanziellen Vorschau werden die Höhe des Haushalts und die Höhe der Beiträge der Mitgliedsländer festgelegt. Der Haushalt wird jährlich neu durch den Europäischen Rat, das Parlament und die Kommission beschlossen, daher sind Übertragungen nicht ausgeschöpfter Mittel unzulässig und werden an die Mitgliedsländer refundiert.

3 Die EG-EZA umfasst im Wesentlichen die von der Kommission finanzierten und verwalteten Programme und Projekte der Europäischen Entwicklungspolitik. Die EU-EZA beinhaltet darüber hinaus auch die Programme und Projekte der Mitgliedsländer. Siehe auch Begriffsklärung im Artikel von Melanie Zach in dieser Publikation.
4 Siehe Beitrag von Denise Auclair in dieser Publikation.

Das gesamte Budget teilt sich in einzelne Budgetlinien, die den finanziellen Rahmen der Instrumente und die Programme abstecken. Der Bereich Entwicklungspolitik fällt in der finanziellen Vorschau 2000-2006 noch in die Rubrik „Externe Politikbereiche". ODA- und OA-Leistungen entfallen innerhalb des Budgets der Kommission auf verschiedene Titel, die mit den Aufgabenbereichen der jeweiligen Generaldirektionen korrespondieren. Die Zuständigkeit für die einzelnen Instrumente und Programme war in der Vergangenheit nicht einheitlich geregelt, daher empfahl die OECD der EG-EZA schon 1998 und zuletzt 2001 in ihrem Peer Review: „Clarify the structural responsibilities within the 'RELEX[5] family' for the allocation of recources to all developing countries and consider weather one entity should be responsible for managing all aid programmes (from policy formulation to implementation)" (DAC 2002). Infolge einer Umstrukturierung wurde das System vereinfacht und zentralisiert. Die praktische Umsetzung der von den jeweiligen Generaldirektionen und KommissarInnen formulierten Politik der Außenhilfe und der Entwicklungsprogramme wird seit 1. Jänner 2001 von EuropeAid Co-operation Office durchgeführt. Ferner wurden in den Jahren 2000-2004 Kompetenzen und Mittel an die Delegationen der Kommission vor Ort (Dekonzentration) übertragen, um die wichtige Rolle im politischen Dialog mit den Behörden und die Koordination mit anderen Gebern zu stärken. Die Kompetenz innerhalb der Kommissionsstruktur sowie die verschiedenen geografischen und thematischen Zuständigkeiten wurden im Beitrag „Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union" dargestellt[6]. Die dazugehörige Grafik macht deutlich, dass vier KommissarInnen mit der Gestaltung der externen Beziehungen betraut sind und ihre Kompetenzen thematisch und geografisch getrennt sind. Die öffentliche Entwicklungshilfe der EG-EZA umfasst daher verschiedene Maßnahmen, die von den vier Generaldirektionen DG ECHO, DG DEV, DG RELEX und DG ELARG entworfen werden. Finanziert werden diese Maßnahmen einerseits aus dem EU-Haushalt und andererseits aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

Europäischer Entwicklungsfonds

Der EEF weist in Verwaltung und Finanzierung grundlegende Unterschiede zum Haushalt der EU auf. Der EEF wird durch freiwillige Einzahlungen der Mitgliedsstaaten finanziert und ist im Gegensatz zum Haushalt ein „multi-annual programme established in 1975 to support developing countries of the African, Caribbean and Pacific regions (ACP), and overseas territories" (DAC 2002). Die Gründung des EEF ist durch die koloniale Vergangenheit der EU-Mitgliedsstaaten beeinflusst. Der nach dem Zweiten Weltkrieg abnehmende Einfluss der ehemaligen Großmächte (Frankreich, Großbritannien) auf ihre ehemaligen Kolonien erforderte eine Neugestaltung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen. Wirtschaftliche Assoziierungs- und Kooperationsverträge boten eine Möglichkeit, die Länder auch weiterhin fest an sich zu binden. 1957 wurden daher die ersten Lomé-Verträge mit Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Staaten) abgeschlossen, mit denen ein gemeinsamer Markt, die Sicherung von Rohstofflieferungen für Europa und neue Absatzmärkte für die EWG sichergestellt werden sollten. Der EEF ist das Finanzierungsinstrument für die Umsetzung der Lomé-Verträge.

Der EEF ist ein Fünfjahresfonds und „bildet die Gesamtsumme der Mittel, die für die Umsetzung einer bestimmten Lomé-Konvention bestimmt sind, unabhängig davon, wie lange diese Umsetzung dauert" (Van Reisen 1999). Nicht alle einbezahlten Mittel werden auch in der festgelegten Periode ausbezahlt. Vielmehr erstreckt sich die Auszahlung oft über acht bis zwölf Jahre hinweg. Im Gegensatz zum Haushalt können die Mittel im EEF übertragen werden, da der EEF nicht dem Haushaltsplan unterliegt und somit auch nicht dem Jährlichkeitsprinzip. Es ist die Regel, dass Mittel aus verschiedenen EEFs sich überlagern. So sind Gelder aus dem 8. EEF zum Teil noch nicht vollständig aufgebraucht, der 9. EEF ist aber schon angelaufen. „Dies bedeutet, dass man stets parallele Umsetzungen für verschiedene EEFs mit unterschiedlichen Bestimmungen hat" (Van Reisen 1999). Das Gesamtvolumen für einen Fonds wird zu Beginn festgelegt – wie viel jedoch jedes Jahr wirklich ausbezahlt wird, ist nicht abzusehen, da die Auszahlungen von den konkreten Projektumsetzungen abhängen. Da der EEF nicht Bestandteil des EU-Haushaltes ist, unterliegt er auch nicht der Kontrolle des Parlaments. Die Integration

5 External Relations (Relations extérieures).
6 Siehe Grafik 1 im Artikel von Melanie Zach in dieser Publikation.

des EEF in den EU-Haushalt wurde in der Vergangenheit von der Kommission abgelehnt, sie wird aber derzeit im Rahmen der „Financial Perspectives" 2007-2013 wieder diskutiert. Sie hätte zur Folge, dass „die Beiträge der Mitgliedsstaaten an den EEF durch eigene Mittel der Gemeinschaft ersetzt würden" (Van Reisen 1999). Der status quo des EEF bringt Vorteile für die Mitgliedsstaaten mit sich, da die Höhe der Mittel und auch der Verwendungszweck entsprechend der nationalen Interessenslage unterschiedlich gestaltet werden können.

Der EEF wird von EuropeAid verwaltet, während die Politik mit den AKP-Staaten von der EU-Kommission formuliert wird. Der laufende 9. EEF (2000-2005) hat ein Volumen von 15,2 Mrd €. 13,8 Mrd € werden von den Mitgliedsländern einbezahlt. Der Finanzierungsschlüssel für den Beitrag der einzelnen Mitglieder ist in Tabelle 3 dargestellt. Österreichs Anteil am 9. EEF beträgt 365,70 Mio €, das macht einen Prozentsatz von 2,65 % aus.

Tabelle 3:
Beiträge zum 9. EEF in Mio € und in %

Mitgliedsstaat	Beitrag in Mio €	in %
Belgien	540,96	3,92
Dänemark	295,32	2,14
Deutschland	3.223,68	23,36
Griechenland	172,50	1,25
Spanien	805,92	5,84
Frankreich	3.353,40	24,3
Irland	85,56	0,62
Italien	1.730,52	12,54
Luxemburg	40,02	0,29
Niederlande	720,36	5,22
Österreich	365,70	2,65
Portugal	133,86	0,97
Finnland	204,24	1,48
Schweden	376,74	2,73
Großbritannien	1.751,22	12,69
Ingesamt	13.800,00	100,00

Quelle: http://www.europa.eu.int/comm/budget/fed/index_de.htm

Die Summe von 13,8 Mrd € wird wie folgt aufgeteilt: 13,5 Mrd € werden für Programme, Projekte und Maßnahmen in den AKP-Staaten verwendet, 175 Mio € gehen an die Overseas Countries and Territories (OCTs) und 125 Mio € an die Kommission für die Deckung der entstandenen Kosten für die Durchführung des 9. EEFs. Da der EEF als Fonds konzipiert ist, erfolgen die Wiederauffüllungen in unregelmäßigen Abständen je nach Bedarf an Mitteln, sodass in der Auszahlungsstatistik der Geberländer keine kontinuierlichen Leistungen zu finden sind, sondern jeweils nur jene Beträge, die dem für die Wiederauffüllung erforderlichen Prozentsatz des Geberlandes entsprechen.

ODA- und OA-Leistungen der Europäischen Kommission

Folgt man der Darstellung der Finanzflüsse an Entwicklungsländer und multilaterale Organisationen des DAC, dann lassen sich die gesamten Finanzflüsse der EG im Sinne des Verständnisses der EG-Entwicklungszusammenarbeit als Leistungen eines eigenständigen Gebers darstellen.

Tabelle 4:
Die gesamten Finanzflüsse der EU-Kommission an Entwicklungsländer, Transformationsländer und multilaterale Organisationen 2000-2003 und andere öffentliche Leistungen, Auszahlungen, in Mio US $

	2000	2001	2002	2003
Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA)	**4.912**	**5.961**	**5.448**	**7.173**
Bilaterale Leistungen	4.414	5.517	5.150	6.445
Beiträge an multilaterale Organisationen	498	444	298	728
Andere Öffentliche Leistungen (OOF)	**427**	**331**	**883**	**1.146**
Gesamte Finanzflüsse ODA	5.339	6.293	6.332	8.319
Öffentliche Hilfe (OA)	**2.808**	**2.689**	**1.860**	**3.179**
Bilaterale Leistungen	2.802	2.683	1.852	3.169
Multilaterale Leistungen	6	7	8	10
Andere öffentliche Leistungen (OOF)	**247**	**269**	**996**	**3.102**
Gesamte Finanzflüsse OA	3.055	2.959	2.856	6.281

Quelle: DAC 2005

Die Europäische Kommission ist neben den 22 Geberländern Mitglied beim DAC und meldet entsprechend den DAC-Richtlinien ebenso die gesamten Finanzflüsse an Entwicklungsländer, wobei die Meldungen nur öffentliche Flüsse (keine NGO-Zuschüsse und privaten Flüsse) umfassen.

Von 2000 bis 2003 sind sowohl die gesamten Finanzflüsse als auch die ODA-Leistungen stark angestiegen. Die Steigerung bei den ODA-Leistungen von rund 4,9 Mrd US $ auf fast 7,2 Mrd US $ innerhalb von vier Jahren untermauert deutlich den ansteigenden Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der EU. Im Jahr 2003 waren von den gesamten Finanzflüssen an Entwicklungsländer in der Höhe von rund 8,3 Mrd US $ fast 7,2 Mrd US $ ODA-Leistungen. Fast 90 % (6,4 Mrd US $) der ODA-Leistungen wurden von der EG-EZA bilateral vergeben, während auf die multilateralen Leistungen nur rund 10 % (0,7 Mrd US $) entfielen. Bei den bilateralen Leistungen zeigt sich, dass diese fast zur Gänze als Zuschüsse vergeben wurden. Kredite wurden 2002 und 2003 nur in einem geringen Ausmaß vergeben.

Die „Öffentliche Hilfe" (OA) für Länder in einem Übergangsstadium (Part II Liste des DAC, siehe Anhang) ist im Jahr 2000 sowie im Jahr 2001 mit rund 2,8 Mrd US $ gleich geblieben, im Jahr 2002 auf rund 1,9 Mrd US $ gesunken und im Jahr 2003 wiederum auf 3,2 Mrd US $ angewachsen. Der Anteil der EG an den gesamten OA-Leistungen der DAC-Geberländer betrug jedoch im Jahr 2003 rund 45 %. Dieser hohe Anteil geht vor allem auf das starke Engagement der Beitrittskandidaten vor der Erweiterung der EU im Jahr 2004 zurück.

Die Verteilung der ODA-Leistungen der EG nach Sektoren

Bei der Sektorverteilung liegen vergleichbare Daten der EU-Kommission vor, wobei hier – im Sinne der Darstellung entwicklungspolitischer Schwerpunkte und Trends – auf die Zusagen zurückgegriffen wird.

Tabelle 5:
Die Verteilung der ODA-Leistungen der EG nach Sektoren 2002-2004, Zusagen, in Mio €

	2002	2003	2004
Soziale Infrastrukturen und Dienste	**2.053**	**1.953**	**3.293**
Bildung	269	263	339
Gesundheit	196	475	331
Bevölkerungspolitik/Programme und reproduktive Gesundheit	170	69	188
Wasserversorgung und Kanalisation	101	186	333
Regierung und Zivilgesellschaft	880	515	1.454
Sonstige soziale Infrastruktur	436	444	648
Wirtschaftliche Infrastrukturen und Dienstleistungen	**615**	**842**	**811**
Transport und Lagerung	319	456	601
Kommunikation	10	40	36
Energieerzeugung und -verteilung	105	91	83
Banken und Finanzdienstleistungen	121	128	42
Unternehmensbezogene und andere Dienstleistungen	60	128	48
Produktionssektoren	**925**	**513**	**445**
Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei	360	255	238
Industrie, Bergbau, Bauwesen	382	174	108
Handel und Tourismus	183	84	98
Sektorübergreifende Themen	**719**	**628**	**925**
Warenhilfe und allgemeine Programmhilfe	**1.272**	**1.090**	**890**
Maßnahmen im Zusammenhang mit Schulden	**89**	**259**	**5**
Soforthilfe	**613**	**611**	**684**
Sonstiges	**246**	**434**	**489**
Gesamtsumme	6.532	6.331	7.538*

*Differenzen bei Summen ergeben sich aus Rundungen.

Die Sektorverteilung zeigt deutlich, dass die Schwerpunkte der EG im Sektor „Soziale Infrastrukturen und Dienste" gesetzt werden. Mit fast 3,3 Mrd € entfielen fast 44 % der Zusagen des Jahres 2004 auf diesen Sektor. Innerhalb des Sektors ist die Stärkung der Regierungen und der Zivilgesellschaft (rd. 1,5 Mrd €) mit fast 20 % der gesamten Zuschüsse der zentrale Schwerpunkt der EG-ODA-Leistungen. Sektorübergreifende Themen, Warenhilfe und allgemeine Programmhilfe, Sofort- und Katastrophenhilfe sowie Transport und Lagerung bilden die weiteren Schwerpunktsektoren der EG-ODA-Leistungen.

Tabelle 6:

Die regionale Verteilung der ODA- und OA-Leistungen der EG-EZA (Gesamthaushalt der EG und des EEF), Auszahlungen, in Mio € und in %

	2002		2003		2004	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
ODA Öffentliche Entwicklungshilfe						
Europa	**1.074**	**18,14**	**640**	**10,10**	**733**	**10,58**
Afrika	**2.367**	**39,98**	**2.645**	**41,78**	**2.916**	**42,10**
nördlich der Sahara	340	5,74	346	5,46	558	8,05
südlich der Sahara	2.027	34,24	2.299	36,31	2.357	34,03
Amerika	**408**	**6,89**	**502**	**7,93**	**535**	**7,73**
davon: Nord- und Zentralamerika	243	4,10	228	3,61	308	4,45
Südamerika	128	2,17	210	3,32	152	2,20
Asien	**1.091**	**18,43**	**1.126**	**17,78**	**1.302**	**18,80**
davon: Naher/Mittlerer Osten	307	5,19	409	6,46	511	7,38
Süd/Zentralasien	477	8,06	463	7,31	526	7,59
Ferner Osten	246	4,15	202	3,19	210	3,04
Ozeanien	**36**	**0,60**	**40**	**0,64**	**54**	**0,78**
LDCs nicht zuteilbar	**568**	**9,60**	**777**	**12,27**	**876**	**12,65**
ODA Bilateral	***5.544***	***93,65***	***5.729***	***90,50***	***6.416***	***92,64***
ODA Multilateral	***376***	***6,36***	***602***	***9,51***	***510***	***7,36***
ODA Gesamt (Bilateral+Multilateral)	5.920	100,01	6.331	100,00	6.926	100,00
OA Öffentliche Hilfe						
Fortgeschrittenere Entwicklungsländer	26	1,33	76	2,69	93	2,79
CEECs/NIS	1.949	98,26	2.738	97,01	3.246	96,96
OA Bilateral	***1.976***	***99,59***	***2.814***	***99,70***	***3.339***	***99,75***
OA Multilateral	***8***	***0,43***	***8***	***0,30***	***8***	***0,25***
OA Gesamt (Bilateral+Multilateral)	1.984	100,02	2.822	100,00	3.348	100,00

Quelle: Annual Report on the European Community's development policy and external Assistance 2003, 2004, 2005

Die regionale Verteilung der ODA- und OA-Leistungen zeigt zunächst, dass die EG-EZA vorwiegend bilateral vergeben wird. Mehr als 90 % der ODA und rund 97 % der OA wurden direkt bilateral vergeben.

Weiters sieht man deutlich, dass sich die EG-Entwicklungszusammenarbeit auf Afrika konzentriert. Mit fast 3 Mrd € im Jahr 2004 entfielen rund 42 % der gesamten Leistungen an Afrika. Innerhalb Afrikas ist Afrika südlich der Sahara mit fast 2,4 Mrd € (34 % der gesamten Leistungen) die Kernregion. Hauptempfängerland war die Demokratische Republik Kongo mit 202 Mio €, gefolgt von Tansania (131 Mio €), Mosambik (125 Mio €), Südafrika (115 Mio €) und Madagaskar (106 Mio €)[7].

Nach Afrika folgt in der regionalen Verteilung Asien mit rund 1,3 Mio € (19 % der gesamten Leistungen), wobei im Jahr 2004 die Schwerpunktländer Afghanistan (171 Mio €), die palästinensisch verwalteten Gebiete (150 Mio €), Indien (113 Mio €) sowie der Irak (111 Mio €) waren.

In Amerika konzentriert sich die EG-Entwicklungszusammenarbeit stärker auf Nord- und Zentralamerika, wobei im Jahr 2004 Jamaika (51 Mio €) und Nicaragua (49 Mio €) die Hauptempfänger waren. In Südamerika erhielten Kolumbien (34 Mio €) und Bolivien (29 Mio €) die meisten Finanzmittel.

7 Detaillisten siehe: European Commission Annual Report 2005, Statistical Annex S. 140 ff

Im Bereich der Öffentlichen Hilfe für die mittel- und osteuropäischen Länder, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und die Länder in einem Übergangsstadium zeigt sich deutlich, dass die Leistungen vor allem für die mittel- und osteuropäischen Staaten und hier im Besonderen für die EU-Erweiterungsländer ausgegeben wurden. Im Jahr 2004 stand Polen mit 886 Mio € an der Spitze der Empfängerländer gefolgt von Rumänien (514 Mio €) und Bulgarien (253 Mio €).

Der Überblick über die Verteilung der EG-Entwicklungszusammenarbeit auf die Regionen und Länder zeigt zumindest eine klare Schwerpunktsetzung, die in den letzten Jahren vorangetrieben wurde.

Obwohl die EU der größte Geber in der internationalen Entwicklungsfinanzierung ist, werden auch die EU-Mitgliedsstaaten bis zum Jahr 2010 bzw. bis zum Jahr 2015 ihre Leistungen stark steigern müssen, wenn sie ihre ambitionierten Zielsetzungen, die sie im Mai 2005 beim Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (Rat der Europäischen Union 2005) beschlossen haben, in der Entwicklungsfinanzierung erreichen möchten. Das DAC-Sekretariat hat im September 2005 in einer Simulation die erforderlichen Finanzmittel berechnet, die die EU-Mitglieder zwischen 2006 und 2010 aufbringen müssten, um das im Ziel – im Durchschnitt aller 25 EU-Mitgliedsländer – 0,56 % des BNE als ODA-Leistung zu erreichen (OECD Review 2005). Das DAC-Sekretariat zeigt mit seinen Berechnungen auf, dass – ausgehend von den Daten des Jahres 2004 – bis zum Jahr 2010 eine Steigerung von rund 90 % erforderlich wäre. Oder anders ausgedrückt: Die im Jahr 2004 von den EU-Mitgliedsländern als ODA geleisteten rund 43 Mrd US $ müssten um rund 38 Mrd US $ bis zum Jahr 2010 angehoben werden. Ob die Europäische Union in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich eine führende Rolle einnehmen kann, wird letztlich auch davon abhängen, ob die finanziellen Zielsetzungen eingehalten werden können.

Literatur:

DAC (2005). The DAC Journal 2005, Vol 6 (No 1), Development Co-operation Report 2004, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, Paris.

DAC (2002). The DAC Journal 2002, Vol 3 (No 3), Part I Development Co-operation Review of the European Comunity, Paris

Europäische Kommission (2003). Jahresbericht 2003 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Außenhilfe im Jahr 2002, Luxemburg.

Europäische Kommission (2005). GD Haushalt. Online in Internet: http://www.europa.eu.int/comm/budget/fed/index_de.htm (Stand: 27.10.2005)

Europäischer Rat (2002). Barcelona 15. und 16. März 2002. Online in Internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf (Stand: 27.10.2005)

European Commission (2004). Annual Report 2004 on the European Community's development policy and external assistance, Luxembourg.

European Commission (2005). Annual Report on the European Community's development policy and the implementation of the external assistance in 2004. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/europeaid_ra2005_en.pdf (Stand: 27.10.2005)

OECD Review (2005). OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010. Online in Internet: http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf (Stand: 27.10.2005)

Rat der Europäischen Union (2005). 2660.Tagung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Brüssel 23./24. Mai 2005. Online in Internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/85038.pdf (Stand: 27.10.2005)

Van Reisen, Miriam (1999). Global Player EU. Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union. Analyse – Kritik – Reformansätze, in: WEED/terre des hommes (Hg.), Bonn. Online in Internet: http://www2.weed-online.org/eu/texte/GlobalPlayerEU.pdf (Stand: 27.10.2005)

FINANZIELLE GESAMTLEISTUNGEN ÖSTERREICHS AN ENTWICKLUNGSLÄNDER UND MULTILATERALE STELLEN SOWIE AN DIE CEECS/NIS UND LÄNDER IN EINEM ÜBERGANGSSTADIUM

Michael Obrovsky

Der Überblick über die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen (Tabelle 1) entspricht im Wesentlichen der jährlichen Meldung Österreichs über die verschiedenen Flüsse der Entwicklungsfinanzierung an das Development Assistance Committee (DAC). Auf Basis dieser Meldungen aller Mitgliedsländer entsteht die DAC-Statistik, die einen Vergleich der „Geberländer" erlaubt und die Grundlage für die Analyse der gesamten Entwicklungsfinanzierung bildet. Die Darstellung der gesamten Finanzflüsse gibt ein umfassendes Bild der finanziellen Beziehungen eines Landes in einer globalen Weltwirtschaft und stellt die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit im Kontext ökonomischer und privater Beziehungen eines Landes dar. Der Stellenwert der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) wird mit Hilfe der Gesamtsicht relativiert und es zeigt sich, dass der Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) an den Gesamtleistungen starken Schwankungen unterworfen ist, da etwa die anderen öffentlichen Leistungen (OOF) und die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen stark konjunkturabhängig sind.

Tabelle 1:
Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen 2002-2004 in Mio € und in %

		2002		2003		2004	
		in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
I.	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA Official Development Assistance)	552	28	447	35	545	50
	A. Bilaterale ODA	387	20	202	16	284	26
	B. Multilaterale ODA	165	8	245	19	262	24
II.	Sonstige öffentliche Leistungen (OOF)	-39	-2	39	3	-184	-17
III.	Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen	1.405	71	729	57	656	60
IV.	Zuschüsse privater Hilfsorganisationen	61	3	63	5	71	7
	Gesamtleistungen	1.980	100	1.279	100	1.088	100
Memo:	BNE (in Mrd € zu Marktpreisen, laufend)	214.470		221.603		234.180	
	ODA in % des BNE	0,26		0,20		0,23	
	DAC-Durchschnitt der ODA-Leistungen	0,23		0,25		0,25*	
	EU-Durchschnitt der ODA-Leistungen	0,35		0,35		0,36*	
	Gesamtleistungen in % des BNE	0,94		0,58		n.v.	
	DAC-Durchschnitt der Gesamtleistungen	0,30		0,39		n.v.	
	EU-Durchschnitt der Gesamtleistungen	0,42		0,47		n.v.	

n.v. = nicht verfügbar, * vorläufige Daten 2004

Quelle: ADA, OEZA-Statistik.

Während etwa im Jahr 2002 der Anteil der ODA an den Gesamtleistungen unter 30 % der Gesamtleistungen betrug, stieg der Anteil der ODA im Jahr 2004 auf rund 50 %, obwohl die ODA-Leistungen in absoluten Zahlen etwa gleich blieben. Die Ursache dafür liegt im starken Rückgang der privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen.

Die Zuschüsse privater Hilfsorganisationen geben das private Engagement für EZA und humanitäre Hilfe wieder und dokumentieren die Bereitschaft und das Potential der österreichischen Zivilgesellschaft. Die Zuschüsse privater Hilfsorganisationen sind in den Jahren 2002 bis 2004 stetig angestiegen. Sie betrugen im Jahr 2004 mit 71 Mio € rund 7 % der gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer, beziehungsweise entsprechen sie rund 13 % der öffentlichen EZA.

Weiters erfasst das DAC auch die Finanzflüsse an die mittel- und osteuropäischen Länder und an die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die Länder in einem Übergangsstadium[1] (Tabelle 2). Im Vergleich zur Tabelle 1 sieht man, dass die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen (Direktinvestitionen und private Exportkredite) eine viel größere Bedeutung haben und insgesamt mehr als 90 % der gesamten Finanzflüsse ausmachen. Ein Blick auf die geografische Verteilung zeigt aber sehr deutlich, dass sich die Privatinvestitionen vorwiegend auf Rumänien, Ungarn, Slowenien und Polen konzentrierten – also auf die im Jahr 2004 der EU beigetretenen Länder oder auf potentielle Beitrittskandidaten. Auffällig ist auch, dass die gesamten Finanzflüsse an die CEECs/NIS und an die Transformationsländer rund drei Mal höher als die Leistungen an Entwicklungsländer sind.

Der Rückgang der privaten Leistungen seit 2002 spiegelt sich in der Gesamtsumme wider. Die öffentliche Hilfe Österreichs beträgt rund 7 % der Gesamtflüsse und liegt seit 2002 bei rund 210 Mio €. Mit 0,09 % des BNE im Jahr 2004 liegt Österreich bei der öffentlichen Hilfe unter den DAC-Geberländern aber dennoch im Spitzenfeld. Das Engagement privater Hilfsorganisationen ist in Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion weit weniger stark ausgeprägt als in den Entwicklungsländern; in Relation zur öffentlichen Hilfe beträgt es knapp 5 %.

Tabelle 2:
Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an CEECs/NIS und Länder in einem Übergangsstadium 2002-2004 in Mio € und in %

		2002		2003		2004	
		in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
I.	Öffentliche Hilfe (OA – Official Aid)	208	6	217	6	209	7
II.	Sonstige öffentliche Leistungen	0	0	-1	0	-1	0
III.	Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen	3.412	94	3.173	93	2.980	93
IV.	Zuschüsse privater Hilfsorganisationen	9	0	11	0	10	0
	Gesamtleistungen	3.628	100	3.400	100	3.197	100
Memo:	OA in % des BNE		0,10		0,10		0,09
	DAC-Durchschnitt der OA-Leistungen		0,03		0,03		n.v.
	EU-Durchschnitt der OA-Leistungen		0,04		0,05		n.v.

Quelle: ADA, OEZA-Statistik.

1 Siehe dazu: DAC-Empfängerländerliste im Anhang.

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Die Darstellung der öffentlichen Entwicklungshilfe Österreichs 2004 beschränkt sich in dieser Publikation diesmal auf einen Überblick über die wichtigsten Komponenten der öffentlichen EZA – entsprechend den DAC-Kriterien. Die Darstellung der Detailauswertungen sowie der Programm- und Projekthilfe der OEZA wird für das Jahr 2004 von der ADA durchgeführt, die auch die Daten für die OEZA-Statistik erhoben und zusammengestellt hat. Wir bieten hier jene für den Überblick über die gesamten Finanzflüsse erforderlichen Daten über die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit Österreichs an und verweisen auf die Darstellungen der ODA 2004 in den Publikationen der ADA und des BMA.[2]

Als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit oder -hilfe (international übliche Bezeichnung ODA – Official Development Assistance) gelten laut der Definition des Entwicklungshilfekomitees (DAC – Development Assistance Committee) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) alle Mittelzuflüsse von staatlichen Stellen (einschließlich Ländern, Gemeinden und öffentlichen Gebietskörperschaften) an Entwicklungsländer und multilaterale Institutionen zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung und Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern.

Eine Leistung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nennt man bilateral, wenn das Empfängerland eindeutig bestimmt werden kann; als multilateral bezeichnet man sie, wenn die Mittel von einem Geberland an eine internationale Organisation, die Entwicklungsprogramme durchführt, übergeben werden – sei es als allgemeiner Beitrag zur Organisation oder als Beitrag zu einem bestimmten Programm der Organisation. Weiters wird zwischen Zuschüssen (nicht rückzahlbare Leistungen) und Krediten (rückzahlbare Leistungen) unterschieden. Um als ODA eingestuft zu werden, müssen diese Mittel zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden, d. h. sie müssen ein Zuschusselement von mindestens 25 % aufweisen.[3]

Die Gesamtsumme der 2004 von Österreich an das DAC gemeldeten Leistungen betrug rund 545 Mio € oder 0,23 % des Bruttonationaleinkommens (BNE). Im Vergleich zu 2003 ist das eine Steigerung von fast 100 Mio €, da die ODA Österreichs im Jahr 2003 nur rund 447 Mio € (0,20 % des BNE) erreichte. Gründe für die Steigerung im Jahr 2004 waren einerseits Schuldenerleichterungen in der Höhe von rund 75 Mio € (vor allem für Kamerun) sowie höhere Beiträge zum Entwicklungshilfe-Budget der EU und zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Der Beitrag Österreichs zum EU-Budget betrug 2004 rund 98 Mio €, das sind 2,15 % des gesamten EU-Haushalts. Die Leistungen für den EEF erreichten mit 62 Mio € den höchsten Betrag in den letzten drei Jahren.

Aufgrund weiterer Schuldenerleichterungen (Irak, Sudan) wird für das Jahr 2005 eine zusätzliche Steigerung der ODA-Leistungen Österreichs auf 0,45 % des BNE erwartet.[4] Damit kann mittelfristig das Barcelona-Ziel von 0,33 % des BNE als ODA sogar übertroffen werden. Geht man allerdings davon aus, dass ab den Jahren 2007/2008 der Anteil der Entschuldung an der ODA Österreichs wieder stark zurückgehen wird, weil die 1996 beschlossene HIPC-Initiative[5] ausläuft, dann wird eine entsprechende Steigerung der ODA aus Budgetmitteln erforderlich sein, um die innerhalb der EU beschlossenen finanziellen Zielsetzungen in der Entwicklungsfinanzierung zu erreichen. Wenn Österreich jedoch bis zum Jahr 2010 das im Rahmen der EU-Vorbereitung des Weltgipfels Millennium+5 im Mai 2005 beschlossene Zwischenziel von 0,51 % des BNE an ODA erreichen möchte, dann wird die ODA Österreichs des Jahres 2004 in den nächsten sechs Jahren fast verdreifacht werden müssen.[6]

Das DAC-Sekretariat hat in einer Simulation der ODA-Volumen der DAC-Mitgliedsländer 2006-2010 berechnet, dass Österreich im Jahr 2010 rund 1.673 Mio US $ bereitstellen müsste, um 0,51 % des BNE zu erreichen (siehe auch DAC-Tabelle im Anhang).

2 Die Publikation von Daten und Fakten zur ODA 2004 wurde für November 2005 auf http://www.ada.gv.at angekündigt.
3 Siehe auch: DAC's Glossary: http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html
4 Siehe: BMA: Entwicklungszusammenarbeit, Zahlen und Fakten. http://www.bmaa.gv.at.
5 Vgl.: DAC Peer Review Austria, Paris 2004.
6 Vgl.: OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010, 20. September 2005. (siehe Anhang)

Tabelle 3:
Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2002-2004 in Mio €

	2002	2003	2004
Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit	**386,51**	**202,22**	**283,75**
Zuschüsse	389,13	235,24	286,65
Kredite	-2,62	-33,02	-2,90
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	**165,43**	**244,56**	**261,67**
Gesamt ODA	551,95	446,78	545,42
Memo: BNE (in Mrd € zu Marktpreisen, laufend)	214,47	221,60	234,18
Österreichs ODA in % des BNE	0,26	0,20	0,23
DAC-Durchschnitt in % des BNE	0,23	0,25	0,25
EU-Durchschnitt in % des BNE	0,34	0,35	0,36

Quelle: ADA, OEZA-Statistik.

Die Tabelle über die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit von 2002 bis 2004 zeigt anschaulich, dass die multilateralen Leistungen in den Jahren 2003 und 2004 stark angestiegen sind. Während im Jahr 2002 die multilateralen Leistungen rund 30 % der gesamten ODA ausmachten, erreichten sie im Jahr 2003 rund 55 % und im Jahr 2004 rund 48 % der gesamten ODA Österreichs. Durch die Zahlungen an den EEF ist das Verhältnis bilateraler zu multilateraler Zusammenarbeit seit 2003 fast ausgeglichen.

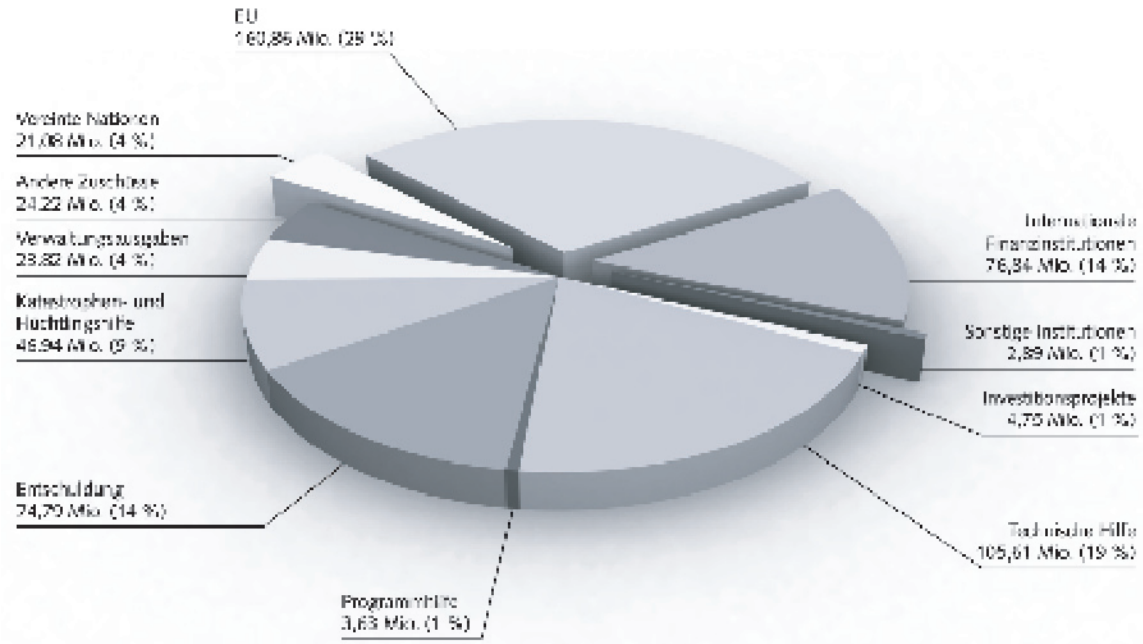
Ein Blick auf die Hauptbestandteile der ODA 2004 zeigt ein ähnliches Bild wie im Jahr 2003. Während die Investitionsprojekte und die Programmhilfe im Jahr 2004 keine bedeutende Rolle spielten, konzentrierten sich die bilateralen Leistungen Österreichs 2004 auf „Technische Hilfe" (105,6 Mio €) sowie auf „Andere Leistungen" (172,7 Mio €), die gemeinsam rund 51 % der gesamten ODA betrugen.

Die „Technische Hilfe" umfasst laut DAC die Bereitstellung und die Entwicklung von Humanressourcen (sowie damit verbundene Sachmittellieferungen). Damit wird das Ziel verfolgt, das Kapital an Wissen, Fachkenntnissen und allgemeine und spezielle Fertigkeiten sowie die produktive Kompetenz in einem Partnerland zu vermehren. Innerhalb der „Technischen Hilfe" Österreichs machen die indirekten Studienplatzkosten – also jene Leistungen, die Studierende aus Entwicklungsländern rein rechnerisch an Kosten für Universitäten und Hochschulen verursachen – einen wesentlichen quantitativen Bestandteil aus (38 Mio €).

Die „Anderen Leistungen" bestehen hauptsächlich aus den Maßnahmen zur Schuldenreduktion (2004: 74,8 Mio €), die Kosten für AsylwerberInnen (41,6 Mio €), Verwaltungsausgaben für die EZA (23,8 Mio €) sowie aus den „friedensbildenden Maßnahmen" (12,2 Mio €).

Grafik 1:

Hauptbestandteile der ODA 2004 in Mio € und in %



	Mio. Euro	in %		Mio. Euro	in %
Bilaterale ODA	283,75	52,02			
Zuschüsse	286,65	52,56	Investitionsprojekte	4.75	0,87
			Programmhilfe	3.63	0,66
			Technische Hilfe	105.61	19,36
			Andere Leistungen	172.66	31,66
			Entschuldung	74.79	13,71
			Katastrophen- und Hüchtlingshilfe	46.94	8,61
			Verwaltungsausgaben	23.82	4,37
			Andere Zuschüsse	27.12	4,97
Kredite*	-2,90	-0,53			
Multilaterale ODA	261,67	47,98	Vereinte Nationen	21.08	3,87
			EU	160.86	29,49
			Internationale Finanzinstitutionen	76.84	14,09
			Sonstige Institutionen	2.89	0,53
Gesamte ODA 0,23 % des BNE	545,42	100,00			

*Da das negative Netto-ODA-Ergebnis bei Krediten in der Torten grafik nicht gut darstellbar ist, wurden die Kreditrückzahlungen bei der Position „Andere Zuschüsse" in Abzug gebracht. Durch die geringe Größe dieser Komponente kommt es zu keiner bedeutenden Verschiebung der Relationen

Quelle: OECD Statistik

Sonstige öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer

Zu den sonstigen öffentlichen Leistungen (Other Official Flows = OOF) zählen jene mit öffentlichen Mitteln geförderte Exportkredite, die die Kriterien für die Meldung als ODA-Kredite nicht erfüllen, entweder weil sie das erforderliche Zuschusselement nicht aufweisen oder nicht zu den inhaltlichen und geografischen Schwerpunktsetzungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit passen. Da ihr primäres Ziel meist die Förderung der österreichischen Exportwirtschaft ist, sind sie auch nicht ODA-meldbar. Auch die Rückzahlungen alter Rahmen-II-Kredite, die in den 1980er und 1990er Jahren in der ODA-Statistik Österreichs enthalten waren, werden nun bei den sonstigen öffentlichen Leistungen abgezogen[7]. Bei den Neuauszahlungen der OOF in der Höhe von rund 111 Mio € im Jahr 2004 entfiel der gesamte Betrag auf Länder in Asien (China, Philippinen, Sri Lanka und Vietnam), während die Rückzahlungen in der Höhe von 251 Mio € alte Kreditfinanzierungen aus China, Indonesien und Algerien betrafen. Bei den Rückzahlungen werden auch noch Austräge für entschuldete Kredite verbucht. Das bedeutet, dass die für die Entschuldung verwendeten Mittel praktisch für die Rückzahlung der noch ausstehenden Kredite verwendet werden und daher als Rückzahlung alter OOF-Leistungen eingerechnet werden. Im Jahr 2004 waren dies rund 44 Mio €, die durch Entschuldungen für Kamerun und Nicaragua in der Statistik abgebucht wurden.

Tabelle 4:
Exportkredite (OOF), Nettobeträge 2002-2004 in Mio €

		2002	2003	2004
Auszahlungen		165,00	143,64	110,76
Rückflüsse		-203,64	-104,36	-295,25
davon:	kreditseitige Austräge für entschuldete Kredite	-103,89	-3,36	-43,98
	Tilgungen	-99,73	-101,00	-251,26
Nettobetrag		-38,64	39,29	-184,48

Quelle: ADA, OEZA-Statistik.

Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen an Entwicklungsländer

In dieser Kategorie wird der Kapitaltransfer Österreichs in Entwicklungsländer erfasst, der zu marktüblichen Bedingungen erfolgt. Da diese Leistungen privat über den Kapitalmarkt finanziert werden und keine öffentlichen Leistungen in Anspruch nehmen, können sie nicht unter den ODA-Leistungen subsumiert werden. Sie werden aber von der OECD erfasst und im OECD-Bericht als Teil der Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer ausgewiesen.

Die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen bestehen aus Direktinvestitionen und privaten Exportfinanzierungen. Die gesamten privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen sind starken Schwankungen unterworfen, da sie gewinnorientiert und konjunkturabhängig sind und keine entwicklungspolitischen Zielsetzungen verfolgen.

Die Summe der Direktinvestitionen betrug 2004 rund 743 Mio €, wovon allerdings 562 Mio € auf europäische Entwicklungsländer entfielen (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien und Montenegro sowie die Türkei). 75 Mio € wurden von österreichischen Unternehmen in Mittel- und Südamerika investiert und rund 44 Mio € in Asien (China, Indien, Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand). In Afrika scheinen keine österreichischen Direktinvestitionen in der Statistik auf, nur

7 Zur Umstellung der Meldepraxis siehe: ÖFSE (2004). Österreichische Entwicklungspolitik 2003, Wien.

aus zwei Ländern (Ägypten und Südafrika) gab es Rückflüsse in der Höhe von insgesamt rund 100 Mio €.

Bei den privaten Exportkrediten standen Neuauszahlungen in der Höhe von 236 Mio € Rückzahlungen in der Höhe von 324 Mio € gegenüber, daher sind in der Statistik rund 88 Mio € Rückzahlungen vermerkt. Die Auszahlungen in der Höhe von rund 155 Mio € entfielen vorwiegend auf europäische Entwicklungsländer (Bosnien und Herzegowina, Kroatien sowie Serbien und Montenegro) sowie auf Asien (69 Mio €; Iran, Kasachstan sowie Usbekistan). Die Rückzahlungen resultieren aus alten Kreditfinanzierungen an asiatische (Iran, Indien, Kasachstan, China und Indonesien) und europäische Entwicklungsländer (Kroatien, Türkei).

Obwohl die privaten Leistungen einen hohen Anteil an den gesamten Finanzflüssen haben, zeigt sich deutlich, dass auch die österreichischen Direktinvestitionen und privaten Exportkredite vor allem die Lower Middle Income Countries und die Upper Middle Income Countries erreichen und nicht die ärmsten Entwicklungsländer.

Tabelle 5:
Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2002-2004 in Mio €

	2002	2003	2004
Direktinvestitionen	1.091,72	677,05	743,40
private Exportkredite	313,76	52,31	-87,71
Summe	1.405,48	729,36	655,69

Quelle: ADA, OEZA-Statistik.

Michael Obrovsky & Tillmann L. Günther

Zuschüsse privater Organisationen

Für das Jahr 2004 meldeten die österreichische Nichtregierungsorganisationen (NROs, Non Governmental Organisations = NGOs) 81,22 Mio € an Eigenmitteln für die Bereiche der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Gefördert wurden Programme und Projekte in Entwicklungsländern sowie in Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Die Gesamtsumme enthält auch Leistungen für Katastrophenhilfe sowie Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Österreich. Die Eigenmittel werden durch gezielte Spendenaktionen, durch Fundraising oder durch Mitgliedsbeiträge aufgebracht und sind ein wichtiger Indikator für das entwicklungspolitische Engagement der Zivilgesellschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Zwischen den in den folgenden Tabellen angegebenen Daten und jenen in den Jahresberichten der Organisationen finden sich vielfach Abweichungen, da die Jahresberichte den gesamten Umsatz der Organisation darstellen, für die statistische Erfassung aber nur die Eigenmittel von Interesse sind. Der Anteil der öffentlichen Projektfinanzierung (z. B.: Kofinanzierungen mit der ADA, der EU oder den Bundesländern, die von NROs im Auftrag oder gemeinsam mit öffentlichen Stellen durchgeführt werden) ist in der Statistik der öffentlichen Leistungen (ODA) der ADA nachzulesen, weil sie eben nur von NGOs implementiert, jedoch nicht von ihnen aufgebracht werden.

Vergleicht man die privaten Eigenmittel mit den „Budgeterfolgen" des BMA für Entwicklungszusammenarbeit und Ostzusammenarbeit für den Zeitraum 2001-2003, so wird ersichtlich, dass die privaten Zuschüsse in diesem Zeitraum höher waren, als die unmittelbar im Budget des BMA für vergleichbare Ziele ausgegebenen Mittel. Für das Jahr 2004 kann dieser Vergleich erst vorgenommen werden, wenn der Jahresbericht 2004 der ADA vorliegt, denn der Budgetansatz gibt keine Auskunft über die tatsächlich im Jahr 2004 ausgegebenen Mittel.

Tabelle 6:
Zuschüsse privater Organisationen 2002-2004 in Mio €

	2002	2003	2004
Mitgliedsorganisationen der KOO	39,88	39,34	41,78
davon: Entwicklungshilfe	32,54	34,49	35,29
Katastrophenhilfe	3,47	1,83	3,54
Bildungsarbeit	3,87	3,02	2,95
andere private Hilfsorganisationen	30,66	35,11	39,44
Zuschüsse gesamt	70,54	74,45	81,22

Quelle: ADA, OEZA-Statistik, KOO-Jahresberichte

Die Zuschüsse aller privaten Einrichtungen sind im Jahr 2004 um rund 7 Mio € im Vergleich zu 2003 angestiegen; im Vergleich zu 2002 sogar um fast 11 Mio €.
Ein Grund für die Steigerung lag in der Flüchtlingskatastrophe im Sudan (Dafur), für die auch im Rahmen der Aktion „Nachbar in Not" vom ORF Spendenaufrufe gesendet wurden. Die Tsunami Katastrophe in Südostasien ist in der Statistik des Jahres 2004 nur in Ansätzen berücksichtigt, da die Spendenaufrufe erst Ende des Jahres gestartet wurden. Für das Jahr 2005 ist mit einer weiteren Steigerung der privaten Zuschüsse von Nichtregierungsorganisationen zu rechnen, da privat finanzierte Wiederaufbaumaßnahmen für Sri Lanka, Thailand und Indien erst in der Statistik des Jahres 2005 zum Ausdruck kommen werden.

Der größte Teil der privaten Leistungen wurde wie in den Vorjahren von den Mitgliedsorganisationen der Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission (KOO)[8] aufgebracht. Zu den Mitgliedern zählen 24 katholische Einrichtungen (z. B.: Dreikönigsaktion – Hilfswerk der katholischen Jungschar, Caritas oder Horizont3000) sowie weibliche und männliche Missionsorden. Die Leistungen der KOO stammen vorwiegend aus kirchlichen Sammlungen und Spendenaktionen, die aber auch zusätzlich im Jahr 2004 rund 21 Mio € an Pastoralhilfe erbrachten. Die Pastoralhilfe (Mission) wird vom DAC nicht als Entwicklungshilfe anerkannt, weil sie nicht dem primären Ziel, der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes dient, sondern die Verbreitung des Glaubens zum Ziel hat. Sie ist daher bei der Meldung der privaten Zuschüsse nicht enthalten. Die KOO unterscheidet neben den EZA-Leistungen noch Ausgaben für Katastrophenhilfe sowie für Bildungsarbeit in Österreich. Die Katastrophenhilfe ist im Jahr 2004 wieder auf 3,5 Mio € angestiegen, die Bildungsarbeit ist mit rund 3 Mio € pro Jahr konstant.

Die KOO selbst verfolgt keine geografische Schwerpunktpolitik, es ergeben sich aber aufgrund von Schwerpunkten der einzelnen Mitglieder und aufgrund traditioneller Länderbeziehungen bestimmte Schwerpunktländer. Gemessen an den Eigenmitteln stehen Indien, Österreich (Bildungsarbeit), Philippinen, Dem. Rep. Kongo und Rumänien an der Spitze der Länderschwerpunkte. Bei den gesamten Mitteln der KOO (inklusive der öffentlichen Mittel) wurde die Reihenfolge stärker von den staatlichen Schwerpunkten beeinflusst (Indien, Nicaragua, Österreich – Bildungsarbeit, Uganda, Brasilien). Bei der Katastrophenhilfe waren die Schwerpunkte im Jahr 2004: Liberia, Sudan, Indien, Philippinen und die Dem. Rep. Kongo.

8 Siehe: http://www.koo.at

Tabelle 7:
Die größten privaten Geber 2002-2004 in Mio €

	2002	2003	2004
Zuschüsse aller NROs gesamt	**70,54**	**74,45**	**81,22**
davon:			
KOO-Mitgliedsorganisationen	39,88	39,34	41,78
Österreichisches Rotes Kreuz	6,41	5,93	8,54
Ärzte ohne Grenzen Österreich	5,23	4,62	5,96
Licht für die Welt	2,67	3,04	3,59
SOS Kinderdorf International	1,41	1,90	2,65
UNICEF Österreich	2,42	2,31	2,30
Concordia Austria	k. A.	2,00	2,06
World Vision	1,46	1,68	1,85
Menschen für Menschen	2,11	2,33	1,50
Malteser Hospitaldienst Austria	1,39	2,04	1,47

Quelle: ADA, OEZA-Statistik.

Neben den KOO-Mitgliedsorganisationen sind auch noch andere Organisationen aktiv, die hauptsächlich mit Spendenerträgen Entwicklungsprojekte finanzieren und durchführen. Diese Einrichtungen konnten im Jahr 2004 knapp 39 Mio € an Eigenmitteln aufbringen. An erster Stelle stand 2004 das „Österreichische Rote Kreuz", das – neben vielen kleineren Projekten – im Rahmen der Flüchtlingshilfe im Sudan die Trinkwasserversorgung unterstützte sowie beim Wiederaufbau im Irak mit dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes kooperierte. Weiters folgt die Organisation „Ärzte ohne Grenzen Österreich" mit fast 6 Mio €, die sich im Jahr 2004 ebenfalls im Sudan betätigte – sowie in vielen Krisengebieten, wo medizinische Nothilfe erforderlich war. „Licht für die Welt" (vormals „Christoffel Blinden Mission") konnte mit rund 3,6 Mio € im Jahr 2004 vor allem augenmedizinische Einrichtungen unterstützen.

Die Tabelle 7 erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und soll in erster Linie einen Überblick über die Akteure in Österreich geben. Es zeigt sich hier sehr deutlich, dass neben den Trägern, die auf Katastrophen und Nothilfe spezialisiert sind (ÖRK, Ärzte ohne Grenzen), jene Akteure an der Spitze der Liste zu finden sind, die im Sektor Gesundheit tätig sind und Kinder als primäre Zielgruppe definiert haben.

Ein Blick auf die regionale Verteilung der privaten Zuschüsse macht sichtbar, dass im Jahr 2004 rund 34 % der Leistungen auf afrikanische Länder entfielen. Seit 2002 haben die Leistungen für Afrika um rund 6 Mio € zugenommen. Während 2003 bei europäischen Ländern eine starke Zunahme der Mittel feststellbar ist, ist der Anteil an den gesamten privaten Zuschüssen Europas im Jahr 2004 mit rund 25 % etwa gleich geblieben. Asien folgt mit fast 20 % der Mittel, wobei im Jahr 2004 leichte Steigerungen zu verzeichnen waren.

Tabelle 8:
Die privaten Zuschüsse nach Regionen 2002-2004 in Mio € und in %

	2002		2003		2004	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Europa	12,91	18,30	19,43	26,10	20,35	25,06
Afrika	21,08	29,88	23,78	31,95	27,59	33,97
Asien	13,97	19,81	13,97	18,77	16,18	19,92
Amerika	11,07	15,69	11,06	14,86	10,53	12,96
Ozeanien	0,84	1,18	0,49	0,66	0,91	1,12
nicht zuordenbar	10,68	15,14	5,71	7,67	5,66	6,97
Gesamt	70,54	100,00	74,44	100,00	81,22	100,00

Quelle: ADA, OEZA-Statistik.

Tabelle 9:
Die Empfängerländer der privaten Zuschüsse in Mio €

	2002	2003	2004
Indien	4,30	3,86	5,59
Sudan	1,18	1,56	4,91
LDCs unspezifisch	6,44	5,71	4,79
Österreich	3,68	4,00	4,13
Rumänien	3,14	7,39	4,02
Äthiopien	3,68	4,41	3,05
Kongo, Dem. Rep.	2,12	1,97	2,18
Slowakei	0,14	0,11	2,15
Uganda	2,28	1,90	2,11
Philippinen	1,74	1,93	2,06
Serbien und Montenegro	2,65	2,05	1,87
Irak	0,29	0,86	1,86
Kenia	1,68	1,73	1,72
Nicaragua	1,78	1,92	1,65
Moldavien	0,11	0,18	1,43
Brasilien	2,09	1,63	1,42
Tansania	1,21	1,08	1,33
Afghanistan	2,53	1,87	1,30
Liberia	0,15	0,61	1,27
Mosambik	1,66	1,43	1,26
Ukraine	1,23	1,28	1,21

Quelle: ADA, OEZA-Statistik.

Das wesentlichste Empfängerland war im Jahr 2004 Indien. Neben den Mitgliedern der KOO unterstützen noch viele andere Organisationen Projekte in Indien (z. B.: Entwicklungshilfe-Klub, SOS-Kinderdorf, Licht für die Welt, World Vision, Intersol u. v. a), sodass in Summe Indien als Hauptempfängerland hervorgeht. Nach Indien war im Jahr 2004 der Sudan aufgrund der Flüchtlingstragödie in Darfur das zweitgrößte Empfängerland, gefolgt von LDC-unspezifischen Leistungen (das sind Leistungen, die mehreren Ländern zugute kommen oder nicht einem Land spezifisch zugeordnet werden können). Österreich ist als Empfängerland an vierter Stelle, da hier die Ausgaben für Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zusammengefasst werden. Danach folgt Rumänien, wo „Concordia Austria" mit einem Hilfsprogramm für Straßenkinder sowie der Malteser Orden im Gesundheitssektor die größten Projekte darstellen. In Äthiopien zählen zu den größten privaten Akteuren Österreichs die Einrichtung „Menschen für Menschen", die im Jahr 2004 die ländliche Entwicklung in Äthiopien unterstützte, sowie „Licht für die Welt", die augenmedizinische Einrichtungen aufgebaut hat.

Der Versuch, die privaten Zuschüsse von NROs über einige Jahre nach Sektoren aufzuschlüsseln, zeigte, dass die sektorielle Verteilung erst ab dem Jahr 2003 interpretierbare Ergebnisse zulässt, da in den Jahren davor der sektoriell nicht zuordenbare Anteil zu hoch war. Für das Jahr 2004 ergab eine sektorielle Analyse, dass der Schwerpunkt der NGOs zu rund 60 % im Bereich „Soziale Infrastruktur" liegt, wobei die Bereiche Gesundheit und Bildung eine zentrale Rolle spielen. Danach folgen Leistungen aus dem Bereich der „Katastrophenhilfe" sowie „multisektorielle" Maßnahmen mit je rund 12 %, während die „Wirtschaftliche Infrastruktur", der „Produzierende Sektor", „Waren- und Programmhilfe" keine Rolle spielen.

Insgesamt wurden im Jahr 2004 in rund 130 Ländern Projekte von österreichischen NGOs aus privaten Mitteln in der Höhe von 81 Mio € finanziert, die sich vor allem auf die Bereiche „Soziale Infrastruktur" und „Katastrophenhilfe" konzentrierten. Dies ist eine eindeutige Zustimmung der österreichischen Bevölkerung zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Literatur:

BMA (2005). Entwicklungszusammenarbeit, Zahlen und Fakten. Online in Internet: http://www.bmaa.gv.at (Stand: 31.10.2005)
DAC (2004). Peer Review Austria, Paris.
OECD (2005). OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010, 20. September 2005.
KOO (2005). Jahresbericht 2004. Online in Internet: http://www.koo.at/bilder/KOO_JB2004.pdf (Stand:31.10.2005)

DAC-Liste der Empfängerländer

Geordnet nach Entwicklungsstand. Gültig für Leistungen ab 1.1.2003[1]

Entwicklungsländer und Gebiete (Öffentliche Entwicklungshilfe – ODA)

LDCs

Afghanistan
Angola
Äquatorialguinea
Äthiopien
Bangladesch
Benin
Bhutan
Burkina Faso
Burundi
Dschibuti
Eritrea
Gambia
Guinea
Guinea-Bissau
Haiti
Jemen
Kambodscha
Kap Verde
Kiribati
Komoren
Kongo, Dem. Rep.
Laos
Lesotho
Liberia
Madagaskar
Malawi
Malediven
Mali
Mauretanien
Mosambik
Myanmar
Nepal
Niger
Osttimor
Ruanda
Salomonen
Sambia
Samoa
São Tomé und Principe
Senegal
Sierra Leone
Somalia
Sudan
Tansania
Togo
Tschad
Tuvalu
Uganda
Vanuatu
Zentralafr. Rep.

Other LICs

Armenien*
Aserbaidschan*
Côte d'Ivoire
Georgien*
Ghana
Indien
Indonesien
Kamerun
Kenia
Kirgisistan*
Kongo
Korea, Dem. VR
Moldau*
Mongolei
Nicaragua
Nigeria
Pakistan
Papua-Neuguinea
Simbabwe
Tadschikistan*
Usbekistan*
Vietnam

LMICs

Ägypten
Albanien*
Algerien
Belize
Bolivien
Bosnien und Herzegowina
China
Dominikanische Rep.
Ecuador
El Salvador
Fidschi
Guatemala
Guyana
Honduras
Irak
Iran
Jamaika
Jordanien
Kasachstan*
Kolumbien
Kuba
Marokko
Marshallinseln
Mazedonien
Mikronesien
Namibia
Niue
Palästinensische Autonomiegeb.
Paraguay
Peru
Philippinen
Serbien und Montenegro
Sri Lanka
St Vincent und die Grenadinen
Südafrika
Suriname
Swasiland
Syrien
Thailand
Tokelau+
Tonga
Tunesien
Türkei
Turkmenistan*
Wallis und Futuna+

UMICs

Botsuana
Brasilien
Chile
Cookinseln
Costa Rica
Dominica
Gabun
Grenada
Kroatien
Libanon
Malaysia
Mauritius
Mayotte+
Nauru
Panama
St Helena+
St Lucia
Venezuela

Länder und Gebiete in einem Übergangsstadium (Official Aid – OA)

Treshold for WBLoan

Anguilla+
Antigua und Barbuda
Argentinien
Barbados
Mexiko
Montserrat+
Oman
Palau
Saudi-Arabien
Seychellen
St Kitts und Nevis
Trinidad und Tobago
Turks- und Caicosinseln+
Uruguay

HICs

Bahrain

CEECs/NIS

Belarus*
Bulgarien*
Estland*
Lettland*
Litauen*
Polen*
Rumänien*
Russische Föderation*
Slowakei*
Tschechische Rep.*
Ukraine*
Ungarn*

MAD

Aruba+
Bahamas
Bermudas+
Brit. Jungferninseln+
Brunei
Chin. Taipei (Taiwan)
Falklandinseln+
Französisch Polynesien+
Gibraltar+
Hongkong, China+
Israel
Kaimaninseln+
Katar
Korea, Rep.
Kuwait
Lybien
Macau+
Malta
Neukaledonien+
Niederländ. Antillen+
Singapur
Slowenien
Verein. Arabische Emirate
Zypern

LDCs:	Least Developed Countries
Other LICs:	Other Low Income Countries (pro-Kopf-BNP 2001 < US $ 745)
LMICs:	Lower Middle Income Countries and Territories (pro-Kopf-BNP 2001 US $ 745–US $ 2975)
UMICs:	Upper Middle Income Countries and Territories (pro-Kopf-BNP 2001 US $ 2976–US $ 9205)
Treshold for WBLoan digibility:	Schwelle für Weltbank-Kreditwürdigkeit (pro-Kopf-BNP 2001 US $ 5185)
HICs:	High Income Countries and Territories (pro-Kopf-BNP 2001> US $ 9206)
CEECs/NIS:	Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union
MAD:	More Advanced Developing Countries and Territories
+	abhängige Gebiete
*	Central and Eastern European countries and New Independent States of the former Soviet Union (CEECs/NIS)

1 Die Länderzugehörigkeit wurde vom DAC im Jahre 2004 aktualisiert.

OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010

In constant 2004 US$ million

The data below are forecasts, but Secretariat projections based on public announcements by member countries of the OECD's Development Assistance Committee (DAC). The key figures from such announcements are shown as 'Assumptions'. To calculate net ODA and ODA/GNI ratios requires projections for GNI for 2006 and 2010. For 2006 the projections of real growth for each country are taken from the OECD Economic Outlook No. 77 (May 2005) Annex Table 1. For the period 2006-10, real annual GNI growth of 2% is assumed for all countries. While calculations have been discussed at technical level with national authorities, the **DAC Secretariat is responsible for the methodology and the final published results.**

20 September 2005

Country	2004		Assumptions	2006				2010			
	Net ODA (provisio-nal)	ODA/GNI		Net ODA	ODA/GNI	Real change in ODA compared with 2004 ($ m)	Real change in ODA compared with 2004 Per cent	Net ODA	ODA/GNI	Real change in ODA compared with 2004 ($ m)	Real change in ODA compared with 2004 Per cent
Austria	678	0.23%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	1 000	0.33%	322	48%	1 673	0.51%	995	147%
Belgium[1]	1 463	0.41%	0.7% in 2010	1 815	0.49%	351	24%	2 807	0.70%	1 344	92%
Denmark	2 037	0.85%	Minimum 0.8%	2 037	0.81%	0	0%	2 185	0.80%	148	7%
Finland[1, 2]	655	0.35%	0.44% in 2007 and 0.7% in 2010	797	0.41%	141	22%	1 475	0.70%	820	125%
France1	8 475	0.42%	0.5% in 2007 and 0.7% in 2012	9 877	0.47%	1 403	17%	13 885	0.61%	5 410	64%
Germany	7 534	0.28%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	9 271	0.33%	1 737	23%	15 509	0.51%	7 975	106%
Greece	465	0.23%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	715	0.33%	251	54%	1 196	0.51%	732	158%
Ireland	586	0.39%	0.5% in 2007 and 0.7% in 2012	731	0.44%	146	25%	1 072	0.60%	486	83%
Italy	2 462	0.15%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	5 537	0.33%	3 075	125%	9 262	0.51%	6 801	276%
Luxembourg[1]	241	0.85%	1% in 2009	275	0.91%	34	14%	327	1.00%	87	36%
Netherlands	4 235	0.74%	Minimum 0.8%[7]	4 801	0.82%	567	13%	5 070	0.80%	836	20%
Portugal[3]	1 031	0.63%	0.33% in 2006 and 0.51% in 2010	558	0.33%	-474	-46%	933	0.51%	-98	-10%
Spain[1, 2]	2 547	0.26%	0.5% in 2008 and 0.7% in 2012	3 446	0.33%	899	35%	6 687	0.59%	4 140	163%
Sweden	2 722	0.78%	1% in 2006	3 719	1.00%	997	37%	4 025	1.00%	1 303	48%
United Kingdom[1, 2]	7 836	0.36%	0.47% in 2007-08 and 0.7% in 2013	9 553	0.42%	1 716	22%	14 525	0.59%	6 689	85%
EU Members, Total	42 966	0.35%		54 132	0.43%	11 166	26%	80 633	0.59%	37 667	88%
Australia	1 465	0.25%	0.36% in 2010	1 768	0.28%	303	21%	2 460	0.36%	995	68%
Canada	2 537	0.26%	8% annual increase until 2010	2 959	0.29%	422	17%	4 026	0.36%	1 489	59%
Japan[4]	8 859	0.19%	See footnote 4	9 859	0.20%	1 000	11%	11 859	0.22%	3 000	34%
New Zealand	210	0.23%	0.27% in 2005-06 and 0.28% in 2007-08	262	0.27%	51	24%	294	0.28%	84	40%
Norway	2 200	0.87%	1% over 2006-09	2 657	1.00%	458	21%	2 876	1.00%	677	31%
Switzerland[5]	1 545	0.41%	See footnote 5	1 596	0.41%	51	3%	1 728	0.41%	183	12%
United States[6]	18 999	0.16%	See footnote 6	24 000	0.19%	5 001	26%	24 000	0.18%	5 001	26%
DAC Members, Total	**78 780**	**0.25%**		**97 233**	**0.30%**	**18 453**	**23%**	**127 876**	**0.36%**	**49 096**	**62%**

1 ODA/GNI ratios interpolated between 2004 and year target scheduled to be attained.
2 Finland aim to achieve 0.7% by 2010 'subject to economic circumstances'; Spain aim for a minimum of 0.5% by 2008, with the intention then to aim for 0.7% in 2012; the UK has announced a timetable to reach 0.7% by 2013.
3 Portugal's ODA in 2004 was above trend due to an exceptional debt relief operation for Angola.
4 Japan intends to increase its ODA volume by $ 10 billion in aggregate over the next five years (2005-2009) compared to its net ODA in 2004. The Secretariat's estimate assumes $ 1 billion extra in 2006 and $ 3 billion extra in 2010.
5 Switzerland's ODA will increase by 8% in nominal terms from 2005 to 2008. A new goal will be determined for the following years. The Secretariat's estimate assumes maintenance of 0.41% of GNI in 2006 and 2010.
6 Secretariat estimate based on 2004 ODA plus $ 5 billion per annum to cover the Gleneagles G8 commitments on increased aid to Africa, Millennium Challenge Account, and initiatives on HIV/AIDS, malaria and humanitarian aid.
7 The Netherlands' ODA in 2004 was below its target, as India repaid all its outstanding Dutch aid loans. The Netherlands intends to maintain its target of 0.8% of GNI, on average, over the period 2004-07.

Quelle: OECD, http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf (Stand: 31.10.2005)

Weiterführende Links zum Thema

Österreich:

ADA – Austrian Development Agency

Die ADA ist für die Umsetzung der Projekte und Programme der OEZA (Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit) verantwortlich. Auf ihrer Homepage findet man Informationen, Berichte, Statistiken zu den Schwerpunktthemen und Sektoren und zu den Partnern der österreichischen Ost- und Entwicklungszusammenarbeit. Weiters findet man Informationen zu den Fördermöglichkeiten. Wirtschaftkooperationen (im Speziellen die Entwicklungs- und Unternehmerpartnerschaften) werden vorgestellt, Adressen von Informations- und Dokumentationsstellen rund um Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und alle Publikationen der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit werden auf den Websites angeboten.

http://www.ada.gv.at/

AGEZ – Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit

Die AGEZ ist die Dachorganisation entwicklungspolitischer NGOs in Österreich und vertritt die Interessen der NGOs gegenüber dem BMA (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten) und der ADA. Sie informiert auf ihrer Homepage über ihre Anliegen und Positionen, stellt Pressemitteilungen zur Verfügung und bietet ein Archiv ihrer Positionspapiere zu entwicklungspolitischen Fragestellungen an.

http://www.oneworld.at/agez/

BMA – Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten

Das BMA ist für die Formulierung der österreichischen OEZA-Politik zuständig. Die Homepage bietet neben aktuellen Informationen zur österreichischen Außenpolitik Basisinformationen zu den entwicklungspolitischen Grundsätzen und Zielen der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA). Auf den Seiten findet man Berichte, Statistiken und Länderinformationen, besonders zu den Schwerpunkt- und Kooperationsländern der OEZA sowie das 3-Jahresprogramm, das EZA-Gesetz und die Millenniumsziele. Links zu multinationalen Organisationen und die Darstellung der Organisationsstruktur ermöglichen weitere Recherche.

http://www.bmaa.gv.at

EU-Plattform - Österreichische EU-Plattform entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen

Die EU-Plattform ist die Vertretung der österreichischen Entwicklungs-NGOs bei CONCORD. Auf ihrer Homepage werden Informationen (Dokumente und Links) zu den Themen EU-Verfassung, Non-State Actors, EU-Erweiterung, Globale Armut, Cotonou und GAERC (Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) bereitgestellt. Ferner hat man von diesen Seiten sowohl Zugang zu vier verschiedenen Newslettern, die alle über die aktuelle EU-EZA informieren also auch zu dem oneworld Terminplaner, der Veranstaltungen rund um Entwicklungspolitik anzeigt.

http://www.eu-plattform.at/

KOO - Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission

Die KOO ist die Dachorganisation der katholischen Hilfswerke in Österreich. Auf ihrer Homepage werden Informationen, Positionspapiere und Berichte zu aktuellen und vergangenen Konferenzen und Kampagnen als auch länder- und themenspezifische Informationen präsentiert. Die Themenfelder sind Armutsreduzierung, ÖEZA, Ernährungssicherheit, Exportkredite und internationaler Handel, Landwirtschaft, nachhaltige Entwicklung, Verschuldung, IWF und Weltbank. Jahresberichte sowie Tipps für Spender vervollständigen das Angebot.

http://www.koo.at/index.php

ÖFSE - Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe

Die ÖFSE ist in Österreich die Zentralstelle für Dokumentation und Information zu Fragen der Entwicklungsländer, der Entwicklungshilfe und der Entwicklungspolitik und bietet Basisinformationen zu Grundlagen, Leistungen, Akteuren sowie zur Literatur, zu Projekten und Organisationen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit.

http://www.eza.at
http://www.oefse.at

Internationale Organisationen:

CONCORD – European NGO confederation for relief and development

CONCORD ist die europäische Dachorganisation der entwicklungspolitischen NGOs und vertritt mehr als 1.500 entwicklungspolitische NGOs gegenüber den europäischen Institutionen. Ihre Homepage beinhaltet daher zu allen wichtigen entwicklungspolitischen Themen auf EU-Ebene Basisinformationen zum Thema, Positionspapiere von CONCORD-Arbeitsgruppen und Mitgliedern und Informationen über Fortschritte der themenspezifischen Arbeitsgruppen. Darüber hinaus bietet die Homepage zahlreiche kommentierte Links.

http://www.concordeurope.org/

CIDSE – International Cooperation for Development and Solidarity

CIDSE ist eine Dachorganisation von 15 katholischen Entwicklungsorganisationen aus Europa und Nord Amerika. Sie versteht sich als katholische, entwicklungspolitische Lobbyingorganisation in Brüssel, die anwaltschaftlich für die Interessen der Armen eintritt. Auf den Internetseiten der CIDSE findet man neben ihrem jährlichen Report und Mitteilungsblättern auch ihre „Policypapiere" zu den aktuellen Themen in der Entwicklungszusammenarbeit (EU, ODA, Finanzierung, Millennium Development Goals, Strukturanpassungsprogramme, Handel, Sicherheit, usw.).

http://www.cidse.org

DAC – Development Assistance Committee

Auf der Homepage des DAC findet man umfangreiche Daten und Fakten zur Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit, Indikatoren und Methoden, „best practice"- Fallbeispiele, Länderstudien (Peer Reviews) und DAC-Leitlinien und Beschlüsse zur Entwicklungspolitik der DAC-Mitglieder. Eine Online Datenbank zu den Finanzflüssen an Entwicklungsländer und an Transformationsländer sowie die Zusammenfassung des jährlichen Berichts des DAC-Vorsitzenden zu den Trends und Ergebnissen der Entwicklungszusammenarbeit sowie Hinweise auf zahlreiche aktuelle Studien des DAC bieten fundierte Grundlagen.

http://www.oecd.org/dac

DG Development

Die Generaldirektion für Entwicklung initiiert und formuliert die Richtlinien für die EU-Entwicklungszusammenarbeit und koordiniert die Beziehungen der EU mit den AKP-Staaten und den überseeischen Ländern und Gebieten. Daher bieten die Internetseiten Informationen zu den verschiedenen Ländern und Regionen in Form von Landesstrategiepapieren, Finanzdaten sowie Informationen über die Prioritäten der Kooperation. Evaluations- und Jahresberichte sowie Leitlinien der Regionalpolitik findet man ebenfalls auf der Homepage.

http://europe.eu.int/comm/development/index_en.htm

DG EuropeAid

Die DG EuropeAid ist die zentrale Stelle für die praktische Umsetzung der europäischen Entwicklungspolitik und ist für sämtliche Phasen des Projektzyklus zuständig. Die Homepage enthält neben den öffentlichen Ausschreibungen und Auftragsverfahren auch die Evaluierungsberichte über die Sektorenpolitik, die Programme MEDA, TACIS, CARDS und die AKP- und ALA-Länder. Außerdem findet man Informationen über die Programme und Projekte in den verschiedenen Regionen.

http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm

DG External Relation

Die Homepage gibt einen Überblick über die gegenwärtige wirtschaftliche und politische Situation in allen Länder und Regionen sowie über die Beziehungen der EU zu vielen internationalen Organisationen. Weiters findet man Informationen über die politischen Strategien, die die EU mit ihren externen Beziehungen verfolgt. Die jeweiligen Schlüsseldokumente (Agreements, Länderstrategiepapiere usw.), Hinweise zu den Delegationen und der Art der bilateralen Beziehungen findet man ebenfalls auf den Seiten der DG RELEX.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm

DG Humanitarian Aid (ECHO – European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid)

ECHOs Aufgabe besteht darin, schnell und flexibel die Soforthilfe der Europäischen Kommission zu geben und anschließend den Übergang von der ersten Nothilfe zu den anschließenden Phasen Wiederaufbau und Entwicklung zu koordinieren.
Auf den Internetseiten von ECHO findet man aktuelle Berichte, Evaluierungsberichte nach Ländern, Partnern und Themen, ebenso wie den jährlichen ECHO-Report, die Aid-Strategien und (Budget-)Kennzahlen.

http://europa.eu.int/comm/echo/index_en.htm

EADI – European Association of Development Research and Training Institutes

EADI versteht sich als Netzwerk von Forschungs- und Trainingsinstituten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Die EADI-Homepage bietet daher über ihre Working Groups einen Zugang zur wissenschaftlichen Diskussion von entwicklungsrelevanten Themen an sowie Informationen zu Seminaren und Veranstaltungen im Bereich der internationalen Entwicklung. Weiters bietet die Homepage einen Überblick über Ausbildungs- und Trainingsmöglichkeiten im Bereich der Entwicklungsforschung in Europa.

http://www.eadi.org/

ECDPM - European Centre for Development Policy Management

Das ECDPM konzentriert sich auf „Development Policy and EU External Action", „ACP-EU Economic and Trade Cooperation", „Multi-Actor Partnerships and Governance", „Development Cooperation and Capacity", „Strategy and Innovation" und „Communication and Information". Diese Themen werden mit Hilfe von Publikationen, Projekten und Studien sehr genau bearbeitet. Außerdem findet man auf den Seiten zahlreiche weiterführende Links und Literaturtipps.

http://www.ecdpm.org/

Eurostep

Eurostep versteht sich als Netzwerk autonomer europäischer NGOs, dessen Ziel es ist, die EU-Entwicklungszusammenarbeit der EU zu kommentieren und die Öffentlichkeit über die EU-Entwicklungspolitik zu informieren. Auf den Eurostep Seiten findet man Information über die EU-AKP Beziehungen, die EU-ALA Zusammenarbeit und Informationen zu wichtigen Themenstellungen der EU-Entwicklungspolitik, wie das Cotonou-Abkommen, Handel & Investment, Zivilgesellschaft und die Zukunft Europas.

http://www.eurostep.org

EUFORIC – Europe´s Forum on International Co-Operation

EUFORIC versteht sich als Informations- und Diskussionsplattform im Bereich der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik. Die Homepage enthält daher umfassende Datenbanken mit Informationen über Organisationen, Länder, Themen, Dokumente und Veranstaltungen.

http://www.euforic.org/

11.11.11 – Coalition of the Flemish North-South Movement

11.11.11 ist die Dachorganisation von flämischen NGOs, Solidaritätsgruppen und Bewegungen in Belgien. Die meisten Seiten werden daher nur auf niederländisch angeboten. Auf Englisch findet man Newsletter, Kampagnen-Informationen und Artikel zu den Philippinen, Indien und Asien.

http://www.11.11.11.be/

IATP – Institute for Agriculture and Trade Policy

IATP ist eine internationale Nichtregierungsorganisation, die mit Organisationen der ganzen Welt arbeitet, um zu analysieren, wie globale Handelsvereinbarungen Landwirtschaftspolitik und Ernährungssituationen beeinflussen. IATP tritt für faire und demokratische Handelspolitiken ein, die hohe Gesundheits-, Arbeits-, Menschenrechts- und Umweltstandards fördern.

http://www.iatp.org/

Alle Homepages wurden zuletzt am 31. Oktober 2005 aufgerufen.

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency / Österreichische Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit
11.11.11	Coalition of the Flemish North-South Movement
AGEZ	Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit
AKP-Staaten / ACP-Countries	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
ALA	Asia and Latin America / Asien und Lateinamerika
Aprodev	Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe
AStV / Coreper	Ausschuss der Ständigen VertreterInnen der Mitgliedsländer in Brüssel
AStV II / Coreper II	leitende BotschafterInnen der Mitgliedsländer in Brüssel
BMA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
BNE	Bruttonationaleinkommen
BOND	British Overseas NGOs for Development
CAP / GAP	Common Agricultural Policy / Gemeinsame Agrarpolitik
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans / Gemeinschaftsunterstützung für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilität in den Balkanstaaten
CEECs	Central and Eastern European Countries / Zentral- und Osteuropäische Staaten
CFP	Common Fisheries Policy / Gemeinsame Fischereipolitik
CFSP / GASP	Common Foreign and Security Policy / Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik
CIDSE	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité
CLONG	Comité de Liaison des Organisations Non Gouvernementales
CONCORD	European NGO confederation for relief and development / Europäischer Dachverband entwicklungspolitischer und humanitärer NGOs
CSP	Country Strategy Paper / Länderstrategiepapier
DAC	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfekomitee der OECD
DCECI	Development Cooperation & Economic Cooperation Instrument
DEVE	Committee on Development / Entwicklungsausschuss
DFID	Department for International Development
DG	Directorate General / Generaldirektion
DG AIDCO	DG EuropAid
DG Dev	DG Development / DG Entwicklung
DG ECHO	DG Humanitarian Aid / DG Humanitäre Hilfe
DG Elarg	DG Enlargement / DG Erweiterung
DG Relex	DG External Relations / DG Außenbeziehungen
DG VIII	ehemals DG Dev
Dóchas	The Irish Association of Non-Governmental Development Organizations
DPS	Development Policy Statement
EC / EG	European Community / Europäische Gemeinschaft
ECDPM	European Centre for Development Policy Management

ECOSOC	The Economic and Social Council of the United Nations / Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EEF / EDF	Europäischer Entwicklungsfond / European Development Fund
EG-EZA	Entwicklungsprogramme der Europäischen Kommission
EK	Europäische Kommission
ENP	European Neighbourhood Policy / europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EP	European Parliament / Europäisches Parlament
EPA / WPA	Economic Partnership Agreement / Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
ESDP / ESVP	European Security and Defence Policy / Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union / European Union
EU-EZA	Gesamteuropäische EZA (EG-EZA + EZA der Mitgliedsstaaten)
Eurodad	European Network on Debt and Development
Eurostep	NGO network focusing on European development co-operation
EVP-ED	Europäische Demokraten
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations / Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
G7	Canada, France, Germany, Italy, Japan, UK and USA
G8	Canada, France, Germany, Italy, Japan, UK, USA and Russia
GAERC	General Affairs and External Relations Council / Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
GATS	General Agreement on Trade in Services / Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GNI / BNE	Gross National Income / Bruttonationaleinkommen
HICs	High Income Countries / Länder mit hohem Einkommen
HIPC	Highly Indebted Poor Country / Hochverschuldete arme Länder
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus / Acquired Immunodeficiency Syndrome
IATP	Institute for Agriculture and Trade Policy
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
IMF / IWF	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds
IPA	Instrument for Pre-Accession
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
JHA / JI	Justice and Home Affairs / Justiz und Inneres
KOO	Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission
LDCs	Least Developed Countries / Am wenigsten entwickelte Länder
LICs	Low Income Countries / Länder mit geringem Einkommen
LMICs	Lower Middle Income Countries / Länder mit geringem bis mittlerem Einkommen
MDGs	Millennium Development Goals / Millennium Entwicklungsziele
MEDA	Euro-Mediterranean Partnership / Partnerschaft Europa-Mittelmeer
MFA	Macro-Financial Assistance / Makro-Finanzhilfe
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
MSF	Médecins Sans Frontières / Ärzte ohne Grenzen

NAR	National Advisory Council for Development Cooperation / Nationaler Beirat für Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern
NGO / NRO / ONG	Non-Governmental Organization / Nicht-Regierungsorganisation / Organisations Non Gouvernementales
NIS	New Independent States / Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion
OA	Official Aid
OCT / ÜLG	Overseas Countries and Territories / Überseeischen Ländereien und Gebiete
ODA	Official Development Assistance / Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
OOF	Other Official Flows / sonstigen öffentliche Leistungen
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries / Organisation Erdöl-exportierender Länder
ÖRK	Österreichisches Rotes Kreuz
OZA	Ostzusammenarbeit
PHARE	Früher eine der 3 Pre-Accession Instrumente der EU, heute CARDS
RAG	Ratsarbeitsgruppen
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SSA	Sub-Sahara Africa
STABEX	Stabilisierungssystem der Exporteinkünfte
SYSMIN	Ergänzung zum STABEX-System auf mineralische Rohstoffe
Tacis	Technical Assistance for New Independent States and Mongolia / Programm für technische Hilfe für die Neuen unabhängigen Staaten und die Mongolei
TEC	Treaty establishing the European Economic Community / Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Triple C	Coordination, Coherence and Complementarity / Koordination, Kohärenz und Komplementarität
UMICs	Upper Middle Income Countries / Länder mit mittlerem bis hohem Einkommen
UN / VN	United Nations / Vereinte Nationen
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development / Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung
UNDP	United Nations Development Programme / Entwicklungsproramm der Vereinten Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme / Umweltprogramm der Vereinten Nationen
WEED	World Economy, Ecology & Development / Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation

AutorInnen

Rein Antonissen
ist EU Policy Officer bei 11.11.11, der „Coalition of the Flemish North-South Movement" in Brüssel. Er arbeitet mit zahlreichen NGOs, Netzwerken und Plattformen (CONCORD, Eurostep) zum Thema EU-Entwicklungspolitik.

Denise Auclair
ist Policy Officer für EU-Entwicklungspolitik bei CIDSE (International Cooperation for Development and Solidarity) und Caritas Europa. Sie ist Mitglied der „Task Force on the Financial Perspectives" von CONCORD.

Claudia Bonk
ist Mitarbeiterin der Südwind Agentur mit Schwerpunkt EU-Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit und seit 2003 Koordinatorin der Österreichischen EU-Plattform entwicklungspolitischer NROs. Als deren Vertreterin arbeitet sie in diversen Arbeitsgruppen und ist Mitglied im Vorstand von CONCORD.

Tillmann L. Günther
studiert Internationale Entwicklung und Rechtswissenschaften an der Universität Wien. Im Sommer 2005 absolvierte er ein Praktikum im Wissenschaftsbereich der ÖFSE.

Paul Hoebink
ist a.o. Prof. an der Universität Nijmegen (Niederlande). Sein aktueller Forschungsschwerpunkt ist Politikkohärenz, Good Governance und neue Formen und Instrumente für Entwicklungszusammenarbeit. Er arbeitet als Berater von niederländischen NGOs und der Regierung sowie für die Europäische Kommission.

Karin Küblböck
ist Mitarbeiterin im ÖFSE-Wissenschaftsbereich; zu ihren Themenschwerpunkten zählen Internationale Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit und Weltwirtschaft sowie Armutsbekämpfungsstrategien.

Michael Obrovsky
ist Mitarbeiter im ÖFSE-Wissenschaftsbereich; zu seinen Themenschwerpunkten zählen Öffentliche und private Entwicklungspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit Österreichs.

Florent Sebban
ist Policy Advisor von Eurostep, einem internationalen Netzwerk, das es sich u.a. zur Aufgabe gemacht hat, Lobbying für eine verantwortungsvolle Rolle Europas in der Welt zu betreiben.

Alexandra Strickner
ist Koordinatorin des IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy) in Genf, das zum Thema internationale Handelspolitik und Landwirtschaft arbeitet.

Melanie Zach
studiert Internationale Entwicklung an der Universität Wien und ist seit 2004 Mitarbeiterin bei der Österreichischen EU-Plattform entwicklungspolitischer NROs.