



Die Neuorganisation der EU-Außenbeziehungen: Welche Rolle für die Entwicklungspolitik im Institutionengefüge?

Zum Jahresende 2009 werden in den europäischen Außenbeziehungen wichtige Weichen gestellt. Mit den bisherigen Reformen der europäischen Entwicklungspolitik wurden die grundlegenden Entscheidungsprozeduren nicht verändert, die Zuständigkeiten für Entwicklungspolitik blieben und bleiben weiterhin zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt. Nun stehen jedoch Strukturfragen an, die die EU-Außenbeziehungen betreffen und damit vor allem das Umfeld der Entwicklungspolitik verändern werden.

Mit dem Lissabonner Vertrag wird die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) deutlich aufgewertet. Ein vom Rat zu ernennender Vize-Präsident der Kommission wird künftig das Scharnier zwischen GASP und anderen Außenbeziehungen, einschließlich der Entwicklungspolitik, bilden. Die Entwicklungspolitik wird ihr Verhältnis zum „Hohen Vertreter der Union für Außenbeziehungen und Sicherheitspolitik“ klären müssen. Außenpolitik und Entwicklungspolitik haben

zwar im Idealfall komplementäre Zielsysteme (z. B. die langfristige globale Sicherheit), arbeiten aber mit einem differenzierten Zeithorizont und aus unterschiedlichen Interessensperspektiven. Die Beibehaltung einer Stimme für die Entwicklungspolitik am Kommissionstisch bleibt angesichts der bevorstehenden globalen Herausforderungen entscheidend. Andernfalls besteht die Gefahr, dass mittelfristig entwicklungspolitisches Wissen und Kompetenz verloren gehen, wenn entwicklungspolitische Ziele strukturell vernachlässigt bzw. außenpolitischen Interessen untergeordnet werden.

Eine zentrale Entscheidung wird mit der Ausgestaltung des Europäischen Außendienstes getroffen. Eine gestärkte Struktur für Entwicklungspolitik, die mit dem de facto Außenminister eng verzahnt, aber eigenständig ist, entspräche am ehesten einer konsequenten Fortführung der bisherigen EU-Ziele und wäre den künftigen Herausforderungen angemessen.

In der EU werden in 2009/2010 vor allem mit Blick auf die Außenbeziehungen deutliche Reformen anstehen. Die Ratifizierung des Lissabonner Vertrags zeichnet sich ab. Bis auf Tschechien haben inzwischen alle Staaten den Reformvertrag ratifiziert, der als kleinerer Ersatz für die 2005 gescheiterte Europäische Verfassung gilt. Die neue Kommission wird die neuen Regelungen des Lissabonner Vertrags daher voraussichtlich berücksichtigen. Kommissionspräsident Barroso wurde bereits wieder ernannt und vom Europäischen Parlament bestätigt. Die Personalentscheidungen für neue EU-Kommissare werden in den Hauptstädten Europas stattfinden; Barroso ist jedoch für die Ressortaufteilung und -vergabe zuständig. Welche institutionellen Veränderungen stehen an? Welche möglichen Auswirkungen ergeben sich mit den Optionen für Europas Rolle in der globalen Entwicklung?

Akteure und Ziele der EU-Außenbeziehungen

Die globalen Veränderungen in der letzten Dekade, nicht zuletzt der Aufstieg asiatischer Mächte sowie die gegenwärtige Wirtschaftskrise und ihre globalen Auswirkungen, stellen auch die europäische Politik vor große Herausforderungen. Die EU agiert bisher trotz Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik noch weit unterhalb ihres Potenzials. Zwar

werden Reaktionen auf internationale Krisen im Kreis der europäischen Außenminister in Brüssel besprochen und oftmals abgestimmt. Bei zentralen Fragen, wie etwa der Nahost-Politik oder den Umgang mit Russland, bestehen aber noch immer tief greifende Differenzen, im Fall Chinas herrscht sogar ein offener Wettbewerb zwischen den EU-Staaten. Die Handlungsfähigkeit der Union als globaler Akteur steht damit oftmals in Frage. Dies gilt, eingeschränkt, auch für die Entwicklungspolitik (EZ). Die EU bringt kollektiv mehr als die Hälfte der globalen Entwicklungshilfe auf. Allerdings agieren die Union und ihre 27 Mitgliedstaaten nebeneinander und haben trotz Einigung auf Prinzipien für eine bessere Arbeitsteilung in der Praxis noch sehr viel Abstimmungsbedarf, wenn eine kohärente europäische Politik für globale Entwicklung entstehen soll.

In der letzten Dekade haben Europas Staaten und die gemeinsamen Institutionen Rat, Europäische Kommission und Europaparlament einen Kanon grundlegender Strategiedokumente geschaffen, die Ziele und Instrumente für die Politik gegenüber außereuropäischen Ländern und Regionen formulieren. Hierbei wurden Standards des Entwicklungsausschusses der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) übernommen, ob-

Kasten 1: Eckpunkte europäischer Politik für globale Entwicklung

Die Frage, was Europa in der Welt will und wie es seine Ziele zu erreichen gedenkt, wurde vor allem in so genannten „Großstrategien“ formuliert. Die Grundlagen umfassen drei Ebenen: die Ziele europäischer Politik, die regionalen Schwerpunktsetzungen und die administrativen Instrumente.

Ziele der europäischen Politik:

- Der *entwicklungspolitische Konsens Europas* gilt seit 2005 für alle europäischen Akteure. Damit haben Mitgliedstaaten, die Kommission und das Europäische Parlament eine gemeinsame Ausgangsbasis mit gemeinsamer Zielformulierung und Diskussion der zur Verfügung stehenden Instrumente. Armutsreduzierung ist das Oberziel europäischer Entwicklungspolitik. Hinzu kommen Werte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Menschenrechte.
- In der *Außen- und Sicherheitspolitik* wurden Verbindungen zur Entwicklungspolitik deutlicher benannt. Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 versteht auch Armut als Bedrohung für Sicherheit. Sicherheitspolitik erfordert daher auch, die Ursachen von Armut und Unterentwicklung zu bekämpfen und Partner in die Lage zu versetzen, Probleme selbst zu lösen, etwa in der Afrikanischen Union.
- In der *Klimapolitik* gilt die EU als eine treibende Kraft; die Auswirkungen des Klimawandels sind für Entwicklungsländer am stärksten spürbar und werden in den nächsten Jahrzehnten eine zentrale Herausforderung sein. Der EU-Außenbeauftragte Solana hat zudem den Klimawandel als eine neue globale Sicherheitsbedrohung beschrieben und im Jahr 2008 einen Aktionsplan der EU zum Umgang mit der Herausforderung vorgestellt.

Regionale Abkommen:

- Im *Verhältnis zu Afrika* gibt es seit Dezember 2007 eine gemeinsame Strategie mit dem gesamten Kontinent. Es bestehen aber noch immer getrennte regionale Zuständigkeiten in der Kommission und separate Finanzierungsinstrumente für die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten), für Südafrika und für die nordafrikanischen Nachbarstaaten.
- Gegenwärtig werden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) mit den AKP-Staaten verhandelt, die Handels- und Entwicklungspolitik besser verzahnen sollen, jedoch in ihrem entwicklungspolitischen Nutzen umstritten sind.
- Zudem wurden *strategische Partnerschaften* auch mit großen Entwicklungsländern wie China, Indien, Brasilien oder Südafrika geschlossen, die jeweils einen Strauß von global und regional wichtigen Themen umfassen – einschließlich internationale Entwicklungsbemühungen – und die es nun mit Leben zu füllen gilt.

Administrative Instrumente:

- Die *Arbeitsteilung* zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ist ein weiteres Ziel europäischer Reformen. Seit Mai 2007 besteht ein Verhaltenskodex zur Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik zwischen Kommission und Mitgliedstaaten sowie der Mitgliedstaaten untereinander. Das vielschichtige entwicklungspolitische System soll Doppelarbeit vermeiden, ohne notwendigerweise zu zentralisieren;
- Mit der mittelfristigen Finanzplanung 2008 bis 2013 wurde der Europäische Haushalt neu organisiert. Unter den nun neun Instrumenten finden sich eines für Entwicklungspolitik und eines für Krisenreaktion (Instrument für Stabilität). Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) bleibt bisher getrennt vom allgemeinen EU-Haushalt; hier stehen Reformen aus, ebenso wie in der Überarbeitung der Ausgabenschwerpunkte für den EU-Haushalt in den kommenden Jahren.

wohl nur 15 der 27 EU-Staaten Mitglieder im *Development Assistance Committee* (DAC) sind. In einigen Bereichen – nicht zuletzt hinsichtlich der Paris-Erklärung zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit – gelang es der EU auch, die internationale Diskussion voranzutreiben (siehe Kasten 1).

Der gegenwärtige institutionelle Aufbau ist kompliziert (siehe Grafik 1): Innerhalb der Kommission besteht eine geografische Teilung der Zuständigkeiten. Entwicklungspolitik wird führend von der Generaldirektion Entwicklung (DG DEV) formuliert. DG DEV ist vor allem auf die AKP-Staaten (Sub-Sahara Afrika, die Karibik und den Pazifik) orientiert, die über das Cotonou-Abkommen mit der EU verbunden sind. Humanitäre Hilfe wird separat und Regionen übergreifend von ECHO geleistet, politisch geleitet vom Kommissar für Entwicklung. Die Generaldirektion Außenbeziehungen (DG RELEX) ist für die Ausgestaltung der EZ in allen Regionen jenseits der AKP-Staaten zuständig. Die Generaldirektionen haben jeweils für ihr Arbeitsgebiet Länder- und Regionalexperten. Parallel zur politischen Planung besteht eine Agentur für die Ausführung von EZ, *EuropeAid*, die aufgrund der

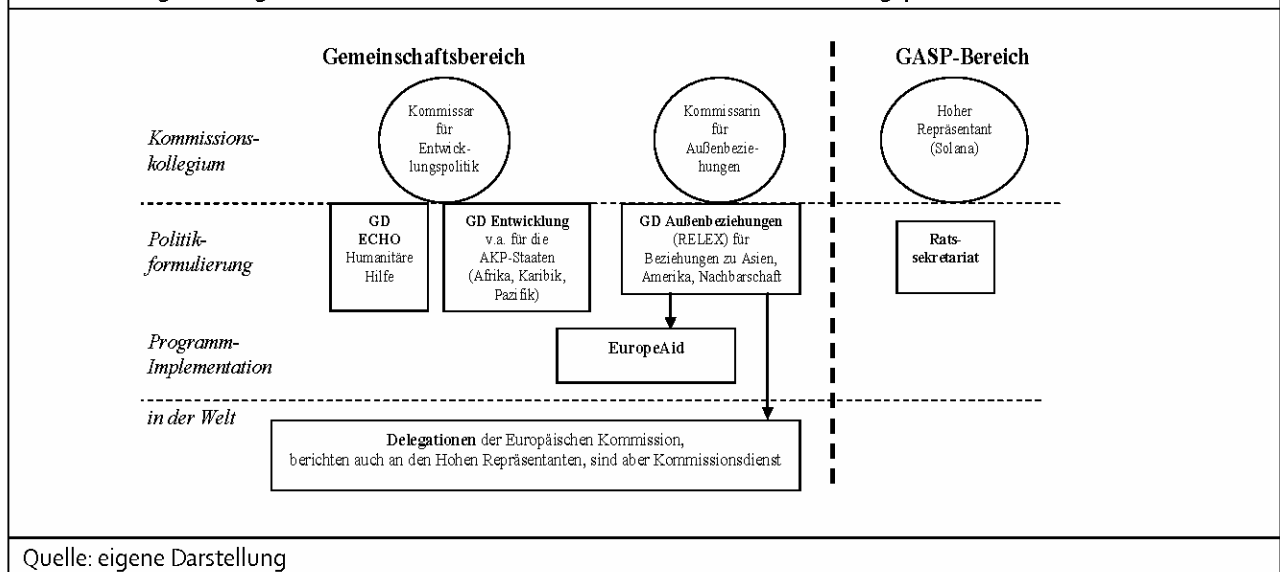
weiteren geografischen Zuständigkeit der Kommissarin für Außenbeziehungen unterstellt ist, nicht dem Entwicklungskommissar.

Anstehende institutionelle Veränderungen in Europa

Die Veränderungen des Lissabonner Vertrags betreffen die EZ mittelbar, da sich das institutionelle Umfeld für Entwicklungspolitik verändern wird. Der neue Vertrag benennt globale nachhaltige Entwicklung und die Beseitigung der Armut als Ziele europäischer Außenpolitik und wertet damit die Entwicklungspolitik in Europas Außenbeziehungen auf (siehe Kasten 2). Die möglicherweise bedeutendste Änderung wird jedoch die Schaffung eines EU-Ratspräsidenten und eines „Hohen Vertreters der Union für Außenbeziehungen und Sicherheitspolitik“ sein.

Es bleibt bisher allerdings unklar, welchen Einfluss der künftige **Ratspräsident oder die Ratspräsidentin** tatsächlich haben wird. Die Person wird für zweieinhalb Jahre von den Staats- und Regierungschefs der EU ernannt und kann bis zu fünf Jahre im Amt bleiben. Er oder sie darf jedoch nicht zugleich ein nationales Amt innehaben. Der

Grafik 1: Gegenwärtiger institutioneller Aufbau der EU- Außen- und Entwicklungspolitik



Quelle: eigene Darstellung

Vertrag sieht vor, dass der Präsident des Rates neben dem der Kommission und dem „Hohen Vertreter der Union für Außenbeziehungen und Sicherheitspolitik“ eine Rolle in der Außenvertretung der EU haben wird. Vieles wird da von abhängen, welche Person berufen wird und wie sie das Amt ausfüllt.

Der offizielle Titel „**EU-Außenminister**“ ist nicht vorgesehen, da er einigen Mitgliedstaaten zu sehr nach einer staatlichen Funktion klingt. Stattdessen wird die Position offiziell als „Hoher Vertreter der Union für Außenbeziehungen und Sicherheitspolitik“ bezeichnet. Die Funktion bleibt jedoch weitgehend die schon in der gescheiterten europäischen Verfassung vorgesehene: der oder die Amtsinhaber(in) soll die Außenbeziehungen der verschiedenen Kommissionsdienste sowie die Außenpolitiken der Mitgliedstaaten koordinieren. Der „De-facto-Außenminister“ wird vom Rat ernannt und zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission. Innerhalb der Kommission werden die Zuständigkeiten damit neu geordnet. Es stellt sich die Frage nach den Verantwortlichkeiten neuer Institutionen und der finanziellen Instrumente, die dem künftigen „Außenminister“ zur Verfügung stehen werden. Der Lissabonner Vertrag gibt relativ viel Spielraum für die Gestaltung der Aufgaben und der Zusammensetzung des künftigen Europäischen Auswärtigen Dienstes (siehe Kasten 2).

Der europäische Außendienst: Welche Optionen für den Aufbau?

Nationale und gemeinschaftliche Institutionen sollen im künftigen Europäischen Außendienst verbunden werden – was Fragen nach der Rechenschaftspflicht aufwirft. Die Legitimation des Dienstes ist eng verbunden mit der Frage nach dem möglichen Zugriff auf Finanzressourcen: Sollen sie aus dem bestehenden europäischen Haushalt kommen oder parallel dazu entstehen und durch nationale Mittel ergänzt werden? Damit verbunden ist die Frage nach den EU-Haushaltsinstrumente, die dem künftigen „Außenminister“ zur Verfügung stehen. Implizit ist so auch die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments

Kasten 2: Der Lissabonner Vertrag zu den Zielen der EU und dem Europäischen Auswärtigen Dienst

Artikel 2 TEU

(5) In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

Artikel 27 TEU

(3) Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Beschluss des Rates festgelegt. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission.

betroffen. Es wird in der Reform der Strukturen über zwei Grundmodelle zum Auswärtigen Dienst – mit jeweils möglichen Varianten – diskutiert und entschieden werden müssen.

(1) Unterordnung der Entwicklungspolitik in einem umfassend tätigen Außendienst

Mit Blick auf die angestrebte verbesserte Kohärenz der Außenbeziehungen wäre eine Einbeziehung der Entwicklungspolitik in den Außendienst auf den ersten Blick konsequent. Dies würde die Kohärenz erleichtern und die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Perspektiven

auf allen Ebenen der Politikformulierung ermöglichen, ähnlich wie in Dänemark oder den Niederlanden angestrebt. So könnte auf Erfahrungen der Union und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zurückgegriffen werden. Vermutlich wäre allerdings die entwicklungspolitische Sicht institutionell in diesem Konstrukt verhältnismäßig schwach.

Alternativ könnte dieses Modell mit einer eigenständigen Entwicklungsagentur (d. h. einer Art gestärkter *EuropeAid*, vergleichbar der schwedischen SIDA) kombiniert werden. Auch wenn Expertise so aufgebaut und gepflegt werden könnte, würde Entwicklungspolitik ohne eigenen Kommissar damit letztlich zu einer technischen bzw. technokratischen Frage herabgestuft. Dies würde dem politischen Gewicht der künftig wachsenden Bedeutung von Entwicklungsthemen kaum gerecht werden.

(2) Stärkung der Entwicklungspolitik neben dem Europäischen Außendienst

In dieser Variante würde das entwicklungspolitische Wissen in einer Einheit gebündelt, die parallel zur „klassischen“ Außenpolitik besteht, ähnlich der Situation in Großbritannien und Deutschland. Diejenigen Teile der Generaldirektion Außenbeziehungen (GD RELEX), die mit Entwicklungszusammenarbeit befasst sind, sollten im Falle einer getrennten Administration zur DG DEV hinzukommen, um die sachlich kaum zu rechtfertigende geografische Unterteilung der politischen Struktur zu beheben. Die bisher abgegrenzten Bereiche DG DEV (politische Planung) und *EuropeAid* (administrative Umsetzung) sollte in diesem Modell wieder zusammengeführt werden.

Der Europäische Auswärtige Dienst sollte demnach die Mitarbeiter der gegenwärtigen Kommissionsdienste umfassen, die sich mit Außen- und Sicherheitspolitik befassen – also vor allem Teile der GD RELEX. Ebenso sind die EU-Delegationen in den Partnerländern dem Auswärtigen Dienst zuzuordnen. Personell werden sie aber beispielsweise in Afrika de facto stark mit der DG DEV oder GD Handel zusammenarbeiten.

(3) Die Finanzinstrumente

Eine zentrale Diskussion im zweiten Modell ist die Frage, welche Finanzinstrumente jenseits des (geringen) Haushalts für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (€ 2 Mrd.) und des Instruments für Stabilität (€ 2,1 Mrd.) dem „Außenminister“ zur Verfügung stünde. In der Diskussion ist vor allem die Nachbarschaftspolitik in Osteuropa, dem Nahen Osten und der Mittelmeerregion (ENPI, Volumen: € 11,2 Mrd.). Die Zahlen beziehen sich auf die mittelfristige Finanzplanung bis 2013. Diese Finanzierungsfrage ist auch aus EZ-Sicht relevant; es handelt sich auch beim ENPI zum weit überwiegenden Teil um Gelder, die als ODA (*official development assistance*) klassifiziert

sind. Da die Beziehungen zu den Nachbarn stark außen- und auch integrationspolitisch motiviert sind – einige der östlichen Nachbarn werden in absehbarer Zeit EU-Aufnahmeanträge stellen –, dürfte das ENPI daher dem Europäischen Außendienst und dem „Außenminister“ zugesprochen werden.

Schlussfolgerung

Die Koordinierung der europäischen Außenbeziehungen durch den „EU-Außenminister“ auf oberster politischer Ebene ist lobenswert. Er oder sie benötigt aber auch politisch handlungsfähige Ansprechpartner in den verschiedenen Facetten von EU-Außenbeziehungen, einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit. Außenpolitik und EZ haben zwar im Idealfall komplementäre Zielsysteme (d. h. die langfristige globale Sicherheit), arbeiten aber mit unterschiedlichen Zeithorizonten und Interessenperspektiven. Dies gilt insbesondere für große Akteure mit vielfältigen Außenkontakten und komplexen Interessenlagen wie die EU.

Ziel sollte es sein, die Entwicklungspolitik mit den generellen Außenbeziehungen zusammenzuführen ohne zu dominieren. Vieles wird vom Amtsverständnis des Außenministers bzw. der Außenministerin abhängen; die Herausforderung liegt in der Koordinierung einer vernetzten Außenpolitik. Während der Europäische Außendienst auf Diplomatie und Sicherheitsfragen fokussieren sollte, müsste zugleich Personalaustausch zwischen den Diensten gewährleistet werden, um einer inhaltlichen „Abschottungsmentalität“ vorzubeugen. Eine Sonderrolle des Außendienstes außerhalb der Gemeinschaftsstrukturen würde die Durchlässigkeit zu anderen Diensten vermutlich eher erschweren.

Der oder die „Außenminister(in)“ ist eine Chance zur verbesserten Kohärenz der Außenbeziehungen. Dies geschieht im Idealfall in Form von Teamleitung einer Gruppe verschiedener Kommissare. Die Stimme für Entwicklungspolitik in der Kommissionsrunde – neben einem europäischen Außenminister – bleibt ein entscheidender Faktor. Wenn die Organisation nicht ausreichend mit einem eigenen politischen Zielsystem versehen wird, besteht mittelfristig die Gefahr, dass entwicklungspolitisches Wissen verloren geht. Eine starke Entwicklungspolitik im Kanon der europäischen Außenpolitik wäre eine konsequente Weiterentwicklung der Diskussionen der letzten zehn Jahre. Europas Außenpolitik kann mit einem starken entwicklungspolitischen Profil an internationaler Glaubwürdigkeit und globaler Zukunftsfähigkeit gewinnen.

Autor:

Dr. Sven Grimm, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bi- und Multilaterale Entwicklungspolitik