



Die Zukunft des „Europäischen Konsenses für die Entwicklung“

Zusammenfassung

Mit den gegenwärtig **zunehmenden Anforderungen und Erwartungen an Europa**, stellt sich die Frage, wie die Europäische Union (EU) ihre Rolle als globaler Akteur besser und wirkungsvoller wahrnehmen kann. Auch die dramatische **Zuspitzung der Ereignisse in der Europäischen Nachbarschaft** und die daraus resultierende **Flüchtlingskrise** in zahlreichen Mitgliedsstaaten (MS) zeigen deutlich, dass ein **Neudenken der EU Außen- und Entwicklungspolitik** notwendig ist. Die EU war einer der am stärksten engagierten Partner bei den Verhandlungen zur neuen **2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung**. 2016 wird sie sich der Herausforderung stellen müssen, diese Agenda in und außerhalb Europas umzusetzen.

Im Juni 2015 hat die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini einen Konsultationsprozess in Gang gebracht, der bis zum Frühsommer 2016 eine **EU Globalstrategie**, auf die sich alle Mitgliedsstaaten einigen können, zum Resultat haben soll. Einer wertebasierten und nachhaltigen Entwicklungspolitik, die auch die **Nachhaltigen Entwicklungsziele** (*Sustainable Development Goals – SDGs*) berücksichtigt, sollte eine zentrale Stellung in einer solchen Strategie zukommen. Der **Europäische Konsens für die Entwicklung** kann nicht länger als isoliertes Dokument frei im Raum stehen bleiben, sondern muss mit den anderen Strategien der EU-Außenpolitik verknüpft werden. Ausgehend davon, dass der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit (EU-EZ) in der Globalstrategie und in einer reformierten ‚Europa-2030-Strategie‘ ein angemessener Platz zukommen sollte, haben Kommission und der Europäische Auswärtigen Dienst (EAD) angefangen, Gedanken

zu einer möglichen Reform des Konsenses zu formen. Am 28. Januar 2016 informierte EU Entwicklungskommissar Neven Mimica das Europäische Parlament, dass nach dem informellen Ministerrat vom Dezember 2015 die Vorbereitungen dazu bereits begonnen haben.

Aus diesen Gründen ist es notwendig, den sich wegen Veränderungen in- und außerhalb der Union ergebenden **Reformbedarf des Europäischen Konsenses für Entwicklungspolitik** zu beleuchten. Im Folgenden werden die Rolle des Konsenses in der Vergangenheit, seine wichtigsten Beiträge und Möglichkeiten sowie die zentralen Herausforderungen und Chancen einer Weiterentwicklung des Konsenses thematisiert. Die Verbesserung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen Humanitärer Hilfe sowie Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik könnte hierbei neue Wege und Ansätze aufzeigen. Aus dieser Analyse werden **vier Empfehlungen für eine Reform des Konsenses** abgeleitet:

- 1) **Nutzung der Reformdynamik** für ein Überdenken des EU Konsens und die anstehende Verhandlung über die Zukunft der Beziehungen zwischen EU und der Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen (AKP) Staaten.
- 2) Entwicklung eines **holistischen und nachhaltigen Sicherheitskonzepts** durch Konsens und Globalstrategie.
- 3) **Synergien aus der Verzahnung von Politikbereichen** sowie zwischen MS und EU in der Koordination von Humanitärer Hilfe und Entwicklungspolitik.
- 4) Definition von Schwerpunkten in der **Zusammenarbeit mit Mitteleinkommensländern** (*middle-income countries – MICs*) und den aufstrebenden Mächten.

Ursprung und Leistungen des Konsenses

Vor über 25 Jahren wurde im Vertrag von Maastricht die rechtliche Basis für die Europäische Entwicklungspolitik neu begründet. Hierzu gehören auch die formalen Voraussetzungen für die Kohärenz mit anderen Politikbereichen sowie für die Koordination der bilateralen Kooperationspolitik der Mitgliedsstaaten. Was jedoch fehlte, war ein Mandat für die EU-EZ als Basis für die Koordination der mitgliedstaatlichen Entwicklungspolitiken. Die Europäische Kommission veröffentlichte daher im Jahr 2000 ihr „**Development Policy Statement**“, das sich jedoch ausschließlich mit der gemeinschaftlichen EU-EZ beschäftigte. Dieses Dokument war außerdem von den gleichzeitig erarbeiteten UN-Millennium-Entwicklungszielen (*Millennium Development Goals* – MDGs) weitgehend entkoppelt, und versank daher sehr bald in Bedeutungslosigkeit.

Als Nachfolgedokument legte die Kommission 2005 den Europäischen Konsens für Entwicklung (Konsens) vor. Der Begriff „Konsens“ deutet auf den Wunsch hin, dass Europa dem „Washington Konsens“ eine eigne Entwicklungsphilosophie gegenüberstellen sollte. Die Verhandlungen zum EU-Konsens resultierten in zwei Elementen: Der erste Teil des Dokuments benennt die **Prinzipien für entwicklungsfreundliche Politikgestaltung durch die Union und die Mitgliedsstaaten**, der zweite Teil widmet sich etwas ausführlicher einer **gemeinschaftlichen Europäischen Entwicklungspolitik**. Der Konsens wurde 2005 während der britischen EU-Ratspräsidentschaft von Rat, Kommission und Parlament verabschiedet. Im Jahr 2014 schloss sich auch der 2010 geschaffene EAD dem Konsens an.

Der EU-Konsens erfüllte während der letzten zehn Jahre zwei wichtige Funktionen: Erstens sorgte er für **Sichtbarkeit**, denn der Konsens formulierte klar, worum es in der EU-Entwicklungspolitik geht und welches ihre Prinzipien und Ziele sind. Zweitens verdeutlichte der Konsens in der **Politikformulierung**, wie Entwicklungspolitik in der Praxis aussieht, was **Armutsbekämpfung** bedeutet und wie sie zu verwirklichen sei.

Der Konsens half bei der Gestaltung der Entwicklungspolitik der dreizehn Mitgliedsstaaten, die seit 2004 der EU beigetreten sind, während er für die ‚alten‘ MS im Wesentlichen eine

Box 1: Auswirkungen des Konsenses auf die EU-EZ

- Der Konsens war ein wichtiger Faktor für die Verabschiedung des „**EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik**“, zugunsten von Kohärenz der europäischen Kooperation.
- Der Konsens betonte die politische Priorität der Förderung von **Politikkohärenz für Entwicklung** (*Policy Coherence for Development* – PCD) und sicherte ihr einen prominenten Platz auf der Agenda.
- Mit dem Konsens nahm die EU eine führende Rolle in der Umsetzung der **Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ** ein und trug dieses europäische Engagement bis zum folgenden Gipfel in Accra im Jahr 2008 weiter.

Konsolidierung der gängigen Praxis darstellte. Der Konsens war auch eine wichtige Grundlage für die **Finanzierungsinstrumente und Programmierung der EU-EZ in der Periode 2007–2013**. Dieser Aspekt war entscheidend für die Gewährleistung einer kohärenten Politik quer durch die verschiedenen geographischen und thematischen Kooperationsprogramme der Kommission.

Bis 2009 bewirkte der Konsens wesentliche Fortschritte und setzte Standards in der EU-EZ (Box 1). Seither hat er diese Funktion jedoch eingebüßt und dient nur noch selten als gemeinsame Referenz für Politikgestaltung.

Neue Schwerpunkte der Internationalen Kooperation

Der „alte“ Konsens war vor dem Hintergrund der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) formuliert worden und hauptsächlich auf Armutsbekämpfung ausgerichtet. Mit den SDGs ergibt sich jedoch die Notwendigkeit, das **Zielspektrum breiter zu fassen und globale Herausforderungen stärker in den Fokus zu rücken**. Zudem haben die fortschreitende **Länderdifferenzierung** und die Rolle von EZ in **fragilen Staaten** und in **Krisensituationen** völlig andere Fragen aufgeworfen. Hinzu kommt, dass es im Konsens hauptsächlich um die **Aid Effectiveness Agenda** und den Beitrag der EU dazu ging. Das Thema Wirksamkeit der EZ, wie 2005 in der Pariser Erklärung verabschiedet, wurde jedoch mittlerweile in den Hintergrund gedrängt, und es muss hinterfragt werden, welche Rolle es in der heutigen EU-EZ noch spielt.

Schon während der Arbeit an der „**Agenda für den Wandel**“ (AfW, 2012) signalisierte die Kommission 2011) in ihrem Green Paper vom 2011, dass eine Überarbeitung des Konsenses im Zuge dieser Reformdynamik möglich wäre. Die Mitgliedsstaaten nahmen jedoch von einem solchen Schritt Abstand; auch weil zu diesem Zeitpunkt die globale Finanz- und Wirtschaftskrise einen ersten Höhepunkt erreicht hatte. Unter den damals gegebenen Umständen wäre eine Reform jedoch durchaus angezeit gewesen.

Die neue **2030-Agenda** der SDGs sollte die Stoßrichtung einer Reform des Konsenses, der sich noch auf die MDGs bezieht, vorgeben. Darüber hinaus sollte aber angesichts der sich rasant verändernden Weltlage auch über neue Formen der Zusammenarbeit und Nutzung von innereuropäischen Synergien nachgedacht werden. Komplexe Probleme wie fragile Regionen, Erderwärmung oder Pandemien erfordern orchestriertes Handeln. Der **Umwelt- und Nachhaltigkeitschwerpunkt** ist seit den 2000er Jahren verstärkt in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt und hat mit einer Reihe von Klima-Konferenzen und –abkommen einen dauerhaften Platz im öffentlichen Bewusstsein erhalten. Die erfolgreiche Klimakonferenz von Paris im Dezember 2015 setzte dazu sehr ambitionierte Ziele. Auch daher erscheint eine grundlegende Neuverhandlung der Eckpfeiler einer zukunftssträchtigen Europäischen Entwicklungspolitik hoch an der Zeit.

Vorschläge für eine Erneuerung des EU-Konsenses

Dringender denn je benötigen wir eine Europäische Globalstrategie, die nicht nur auf kurzfristige defensive Sicherheitsfragen sondern auf eine **holistische Entwicklungspolitik** setzt und somit alle Aspekte der **Nachhaltigkeit als Bedingungen für Stabilität, soziale Gerechtigkeit und Demokratie** anerkennt. Was dazu nötig ist, ist die eine und rechtzeitige **Positionierung der EU-EZ im weiteren Spielfeld der Europäischen Außenpolitik**. Entwicklungspolitik muss in vollem Umfang in der EU Globalstrategie abgebildet sein und ihren Platz in deren Mitte einnehmen (Gavas et al., 2016). Wenn die Globalstrategie sich dieser übergeordneten Kohärenzfragen annimmt und auch die SDGs prominent aufgreift, kann sich der Konsens auf die Rolle der EZ in engerem Sinne konzentrieren und müsste sich nicht Problemen der Kompetenzverteilung und Stellung der EZ zuwenden.

Gleichzeitig muss die EZ ihre **Identität im institutionellen Rahmen** wahren und klare Handlungssignale, die aus einer erneuerten Selbstdefinition schöpfen, aussenden. Den Auftrag und die Ermächtigung dazu sollte sie aus einer **gemeinsamen Stellungnahme von Rat, Kommission, Parlament und der Hohen Vertreterin** beziehen, die eine Grundlage für Legitimität und Zielorientierung bildet.

Als konkreter Schritt könnte hier angesichts der aktuellen Krisen in der europäischen Nachbarschaft die **Koordinati-on von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit** vorangetrieben werden. Als Ansatz könnte die **Praxis des „Bridging“** weiterentwickelt werden: In Fällen, in denen die Generaldirektion (GD) für Humanitäre Hilfe (ECHO) aufgrund von unvorhergesehen Ereignissen keine Mittel für die Einrichtung oder Aufrechterhaltung von Nothilfeinterventionen (wie etwa Flüchtlingsversorgung) verfügbar hat, kann ECHO auf Budgetmittel der GD für EZ zurückgreifen, diese sozusagen „ausborgen“ und für humanitäre Zwecke kurzfristig einsetzen. Derzeit ist die **Rigidität der EU-Strukturen**, v.a. des Finanzrahmens, vielfach jedoch noch ein Hindernis für solcherlei Ergänzung und Zusammenarbeit.

Oftmals werden als Einwände gegen ein engeres Ineinandergreifen der Bereiche Humanitäres und Entwicklung auch die unterschiedlichen **Prinzipien, Interventionsmodi und Prioritätensetzungen** ins Treffen geführt, wobei sich in Einzelfällen und im Rahmen der Bestimmungen Lösungen und Kompromisse für diese Umweg- und Überbrückungsfinanzierungen finden. Beispielsweise in der verlinkten Wiederaufbau-, Resilienz- und Entwicklungsperspektive von LRRD-Operationen (*Linking Relief Rehabilitation and Development* – LRRD) knüpft die GD Entwicklung und Zusammenarbeit an die Arbeit von ECHO und führt sie in längerfristigen Kooperationsprojekten fort. Wenn auch unterschiedliche Aufgaben, Instrumente und Interventionslogiken beider Politiken einer völligen Verschmelzung widersprechen, so ist es doch ratsam über den **Status und das Verhältnis der beiden „Schwesterdokumente“ Entwicklungs-Konsens und Humanitärer Konsens** (2008)

nachzudenken, um sowohl das horizontale (zwischen den Diensten) als auch das vertikale Zusammenspiel (mit den Mitgliedsstaaten) zu verbessern. Eine Evaluierung des Humanitären Konsenses aus dem Jahr 2014 kommt zu einem ähnlichen Ergebnis (ECHO, 2014, S. 100–101).

Synergien gemeinsamer Politikgestaltung

Zunächst bietet die Erneuerung des Konsenses die Chance, die **Choreografie der EU-EZ** umzugestalten. Der zweite Teil des heutigen Konsenses beinhaltet eine lange **Liste von komparativen Vorteilen der Kommission** im EZ-Bereich. Seit der Verabschiedung des Konsenses ist der neue EU Vertrag in Kraft getreten, hat die EU ihre Big Bang Erweiterung erfolgreich bewältigt und das Europäische Parlament seinen Einfluss und sein Profil in allen Politikfeldern erfolgreich ausdehnen können. Die AfW hat die EZ-Kompetenz der Kommission weiter spezifiziert, und der neue Konsens bietet die Möglichkeit, diese noch stärker zu integrieren und weiter zu einer **wirklich Europäischen EZ** zu gelangen. Als Mittel hierfür kann und sollte der neue Konsens die politische Priorität von „**Joint Programming**“ stärker akzentuieren.

Konzeptuell sollten die nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) ein **zentraler Bezugspunkt** im neuen Konsens sein, welche der neuen EU-EZ neben Vision und Mission auch die **notwendige internationale Vernetzung sowie globale Ambition und Stellenwert** verleihen. Dies würde auch einer wichtigen **Profilschärfung der EZ** gegenüber anderen Außenpolitikbereichen dienen und ein **Signal gegen die Vereinnahmung durch Sicherheitspolitik** setzen. Nichtsdestotrotz sollte sich die EZ nicht vor den **Synergien und dem Potenzial gemeinsamer Politikgestaltung** und Ressourcennutzung verschließen. Um etwa in der Flüchtlingsfrage einen für EU und MS gleichermaßen sinnvollen Beitrag zu leisten, sind die verbesserte Koordination und eine **adäquate Politikverschränkung mit ECHO, EAD und der GD für Nachbarschaft (NEAR)** in höchstem Maße wünschenswert. Und auch bei Fragen bevorzugten Marktzuganges oder nachhaltiger Wertschöpfungsketten ist eine enge Zusammenarbeit mit der GD Handel unerlässlich.

Die Potenziale der **Kohärenzförderung in Politikformulierung und -implementierung** wurden wiederholt dargestellt. Daher sei hier nur auf den unmittelbaren Nutzen der Flexibilisierung und Konditionalität der Mittel verwiesen, um konkreten Politikzielen wie Stabilität, Rechtsstaat und Fluchtursachenbekämpfung – und letztlich auch der nachhaltigen Terrorprävention – zur Umsetzung zu verhelfen. Auch und gerade im Kontext einer steigenden Anzahl **fragiler Staaten** in Europas Nachbarschaft sind **gemeinsame Anstrengungen und die Bündelung der Kräfte** gefordert. Deutschland und andere MS sollten dies zum Anlass nehmen, um neuerlich über die **horizontal-vertikale und sektorale Koordination und Aufgabenteilung in der EU** nachzudenken. Der breite Konsultationsprozess im Vorfeld der Verabschiedung der neuen EU-Globalstrategie sollte als eine Gelegenheit dazu wahrgenommen werden, weil hier wesentliche mittel-

und längerfristige Weichenstellungen für die EU-Außenpolitik erfolgen. Für den Fall, dass die Globalstrategie die SDGs nicht aufnimmt und keinen Kohärenzanspruch formuliert, müsste ein reformierter Konsens dies tun.

Offene Fragen sind derzeit noch, wie der EU-Konsens auf die **jüngsten Kürzungen der EZ-Mittel**, d.h. die Reduktion in absoluten Zahlen der EZ-Gelder sowie die Verwendung von Mitteln zur Deckung der akuten Flüchtlingsbetreuungskosten in einer Reihe von MS, reagieren soll. International stellt in einigen Ländern auch das **Auslaufen der EZ-Zuwendungen** die EU vor das Problem, ob und in welcher Weise die Zusammenarbeit fortgesetzt werden kann. Des Weiteren steht die Neuverhandlung des AKP-EU Vertrages, der 2020 ausläuft, an. Kurz, die Aufgaben sind zahlreich – der daraus erwachsende Gestaltungsspielraum und die Möglichkeiten der Einflussnahme jedoch auch.

Empfehlungen

1. **EU Globalstrategie, 2030 Agenda, und Reformen der Nachbarschafts- und Handelspolitik erzeugen Dynamiken**, welche auch den EZ-Konsens berühren und eine Überarbeitung notwendig machen. Im Angesicht einer sich gerade im Fahrwasser der jüngsten Terroranschläge verstärkt auf Sicherheitsfragen hin orientierenden Debatte zur EU-Globalstrategie ist jedoch ein **holistisches und nachhaltiges Sicherheitskonzept**, um Entwicklungspolitik mit Fragen der Stabilität, Demokratie und Sicherheit zu verknüpfen und der EZ eine Verankerung im EU-Außenpolitikleitbild zu verschaffen (Stichwort Fluchtursachenbekämpfung).
2. In der Zusammenarbeit mit **Mittleinkommensländern und den aufstrebenden Mächten** sollte ein erneuerter

Konsens definieren, wie Kooperation mit diesen Ländern *inhaltlich* aussehen soll. Auch eine Debatte darüber, wie man die Ansätze der **MS und das Kooperationsinteresse des EADs und anderer GDs in MICs besser verzahnen** kann, ist überfällig. Zudem sollte der Konsens Aufschluss darüber geben, wie genau die EU durch thematische Programme und *'Blending'* mit den MICs bei der Implementierung der SDGs zusammenarbeiten will. Diese sollte sowohl den Anspruch der EZ als auch die **verzahnte, sektorübergreifende Politikgestaltung**, die Verbesserung der Koordination zwischen EU-Ebene und MS und mehr Orchestrierungsarbeit mit den internationalen Partnern durch die EU beinhalten.

3. Die MS sollten die schon entstandene (oder die sich bildende) Reformdynamik weitertragen und diese auch in der Diskussion um die **Zukunft des AKP-EU Abkommens** nutzen. Es ist die Zeit des grundlegenden Umsteuerns, in der auch sehr symbolträchtige – aber überkommene – Säulen der EZ nicht sakrosankt sein dürfen. Mutiges Neudenken in Richtung zeitgemäßer und gerechter EU-EZ, d. h. nicht-diskriminierend zwischen AKP- und nicht-AKP Ländern, die da hilft, wo es am nötigsten ist, sollte die Devise sein.
4. Potenziale für Synergien und Hebeleffekte von **gemeinsamer Politikgestaltung und Ressourcennutzung** (über Sektoren und Regierungsebenen hinweg) sollten weiter erforscht und gefördert werden. Gemeinsame Ansätze der GDs EZ, ECHO, EAD und Handel, aber auch in engerer Kooperation mit den MS durch Verbesserung von Informationsfluss, Transparenz und gemeinsamem Lernen – etwa in der Ratsarbeitsgruppe für Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe (COHAFA) – sollten angestrebt werden.

Literatur

- Europäische Union. (2005). Der Europäische Konsens für die Entwicklung. Amtsblatt C 46/1 vom 24.2.2006. Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:r12544&from=DE>.
- ECHO (2014). Evaluation of EU humanitarian aid. Report by ADE & Humanitarian Futures Program. King's College London. Abgerufen von http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2014/european_consensus_main_en.pdf.
- Gavas, M., Hackenesch, C., Koch, S., Mackie, J. & Maxwell, S. (2016). The European Union's global strategy: Putting sustainable development at the heart of EU external action (ETTG Policy Brief (Jan.)). Bonn: The European Think Tanks Group (ETTG). Abgerufen von <http://ecdpm.org/publications/eu-global-strategy-global-goals-ettg-2016/>.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Thomas Henökl & Niels Keijzer
Wissenschaftliche Mitarbeiter

Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)