

## **Wege aus der Armut?**

### **Stellungnahme zur Neuausrichtung der Europäischen Entwicklungspolitik**

Zusammen mit ihren 27 Mitgliedsstaaten stellt die EU mit 60 Prozent mehr als die Hälfte der weltweiten Mittel für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung. Gleichzeitig ist sie ein wichtiger Partner für die Entwicklungsländer im Bereich des Handels und bei der Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels.

Die Reduzierung der weltweiten Armut steht ganz oben auf der europäischen Agenda. Der Lissabon-Vertrag, der Anfang Dezember 2009 in Kraft trat, legt die weltweite Armutsbekämpfung als eines seiner Ziele fest. Auch die Entwicklungspolitik ist der Armutsbekämpfung fest verpflichtet. Das entwicklungspolitische Kohärenzgebot bleibt verankert. Auf die Grundausrichtung einer kohärenten und koordinierten Armutsbekämpfung legten sich 2006 auch das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten im „European Consensus on Development“ fest. Unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 wurde ebenfalls ein Verhaltenskodex zur Arbeitsteilung verabredet, der erste Schritte zur Verbesserung der Koordination zwischen den EU-Mitgliedsstaaten eingeleitet hat.

Die europäische Entwicklungszusammenarbeit verändert sich. Mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst und einer neuen Generaldirektion für Entwicklungszusammenarbeit (DEVCO) wurde bereits ein neuer institutioneller Rahmen für die Entwicklungspolitik geschaffen.

Im Oktober 2011 stellte EU-Entwicklungskommissar Andris Piebalgs seine „Agenda für Wandel“ vor. Ihr waren drei Grünbücher (zum Mehrjährigen EU-Finanzrahmen, zur EU-Entwicklungspolitik und zur EU-Budgethilfe) einschließlich Konsultationsprozessen mit breiter Beteiligung verschiedener Sektoren (Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Einzelpersonen) vorausgegangen. Schlüsselbegriffe der Neuausrichtung der europäischen Entwicklungspolitik sind die Partnerschaften mit den Schwellenländern, wirtschaftliches Wachstum sowie die Einbindung des Privatsektors.

Der Rat und das Europäische Parlament werden im Frühjahr auf die Initiative der Europäischen Kommission reagieren. Auch die Verhandlungen zum Mehrjährigen EU-Finanzrahmen von 2014 bis 2020 erreichen in diesem Jahr ihre „heiße“ Phase. Mit dem Finanzrahmen werden die politischen Prioritäten für die kommenden Jahre festgelegt.

Die vorliegende Stellungnahme analysiert die Neuausrichtung der europäischen Entwicklungspolitik in Bezug auf ihre armutsmindernden Auswirkungen.

## **1. Die Umsetzung des entwicklungspolitischen Kohärenzgebotes**

Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Lissabon legen im Sinne der Entwicklungspolitik ein Kohärenzgebot fest. Der Europäische Rat hat dieses Gebot 2005 untermauert durch die Benennung von den 12 relevanten Bereichen Handel, Umwelt, Klimawandel, Sicherheit, Landwirtschaft, Fischerei, Sozialpolitik, Migration, Forschung/Innovation, Informationstechnologie, Transport, Energie. Das Kohärenzgebot gebietet, die negativen Folgen von mangelnder Kohärenz einzudämmen und verlangt ein konstruktives Vorgehen für die in Betracht kommenden Politikfelder.

Bereits 2009 hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, diese Kohärenzagenda einzuengen. VENRO hatte in einer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass diese Reduzierung dem politischen Geist des Lissabon-Vertrags widerspricht. Die „Agenda für Wandel“ definiert Politikkohärenz erneut stark im Eigeninteresse der EU und weniger im Interesse der Entwicklung. Das Konzept der Europäischen Kommission ordnet explizit die Kohärenz nicht mehr den ursprünglichen 12 Bereichen zu, sondern legt den Fokus auf die Bereiche Sicherheit und Migration.

Dem neu ins Leben gerufenen Europäischen Auswärtigen Dienst fehlt jedoch bisher eine klare Strategie, wie die Außen- und Sicherheitspolitik kohärent zur Armutsbekämpfung ausgerichtet werden kann. Bisher bestimmen kurzfristige Überlegungen die Agenda. Beispiel ist die aktuelle Politik der EU in Somalia. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Piraterie durch die EU NAVFOR Operation Atalanta, die Finanzierung der Friedensmission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM), die dem Bürgerkrieg Einhalt gebieten soll, sowie die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen zur Förderung des zeitlich begrenzten Politikdialogs. Dieser Ansatz reflektiert keine langfristigen Entwicklungsstrategien.

Die EU hat sich mehrfach zu einer entwicklungspolitisch kohärenten Migrationspolitik verpflichtet. Auch die „Agenda für Wandel“ hebt das Thema hervor. Während die Kohärenz zwischen Sicherheitsstrategien und Migrationsabwehr erfolgreich scheint, bleiben konstruktive Verknüpfungen von Entwicklung und Migration bislang aus.

**VENRO fordert von der Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für Folgendes einzusetzen:**

1. Alle 12 Politikfelder der Kohärenzstrategie der EU müssen auf das entwicklungspolitische Kohärenzgebot abgeprüft werden. Das gilt insbesondere für die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei und Handel, Sicherheit, Energie und Rohstoffe, weil in diesen Bereichen das europäische Eigeninteresse häufig Entwicklungsinteressen dominiert.
2. Der Europäische Auswärtige Dienst ist so auszurichten, dass auch gegenüber der Außen- und Sicherheitspolitik das entwicklungspolitische Kohärenzgebot durchgesetzt wird. Der EAS und DEVCO müssen dazu ihre Verantwortlichkeiten und Rollen im Bereich Sicherheit und Entwicklung klar definieren. Entsprechende institutionelle und personelle Konsequenzen müssen transparent und umsetzbar sein.
3. Der EAS muss langfristige entwicklungspolitische Gesichtspunkte in seinen Politikdialog mit Drittstaaten aufnehmen und auf der Basis des Dialogs und der Partnerschaft mit den Ländern zusammenarbeiten.
4. Die EU darf Entwicklungspartnerschaften und -projekte nicht daran binden, dass die Partnerländer restriktive Migrationskontrollen zusichern.

## **2. Die neue Zusammenarbeit mit Schwellenländern**

Einer der wichtigsten Vorschläge der Europäischen Kommission ist, die Kooperation mit Drittstaaten stärker zu differenzieren und die bilaterale Zusammenarbeit auf die ärmsten Länder zu konzentrieren. Bereits Ende 2011 hat die Europäische Kommission eine Liste mit 19 Ländern mit mittlerem Bruttoinlandseinkommen vorgelegt, die aus der bilateralen Zusammenarbeit herausfallen sollen. Betroffen sind Argentinien, Brasilien, Chile, China, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Kasachstan, Indien, Indonesien, Iran, Malaysia, die Malediven, Mexiko, Panama, Peru, Thailand, Venezuela und Uruguay. Die Entwicklungszusammenarbeit soll durch die Zusammenarbeit in anderen Themenfeldern ersetzt werden, wie Klimawandel, Sicherheitsfragen, der Kampf gegen Drogen und Menschenhandel.

Problematisch an dem Ansatz ist, dass drei Viertel der Armen in Ländern mittleren Einkommens leben. Wenn die Europäische Union die Armutsbekämpfung ernst nimmt, muss sie sicherstellen, dass sie durch ihre Entwicklungszusammenarbeit die Armen erreicht, unabhängig davon, in welchem Land sie leben. Eine makroökonomische Betrachtungsweise, die vordringlich auf die Höhe des Bruttonationaleinkommens baut, kann nicht das alleinige Kriterium für die Beendigung der Zusammenarbeit sein.

### **VENRO fordert von der Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für Folgendes einzusetzen:**

1. Die Gruppe der Länder mittleren Einkommens ist ausgesprochen heterogen. Aus diesem Grund ist eine länderspezifische Betrachtung erforderlich, die unabhängig vom Bruttonationaleinkommen, armutsbezogen und anhand aussagekräftiger und transparenter Kriterien erfolgen sollte.
2. Soziale Aspekte wie Verteilungsgerechtigkeit, Beachtung der Menschenrechte müssen bei der Beendigung der bilateralen Zusammenarbeit berücksichtigt werden.
3. Die Beendigung der Zusammenarbeit sollte, wenn vereinbart, stufenweise in Abstimmung mit dem Partnerland erfolgen.
4. Die Finanzierung von Maßnahmen und Vorhaben zur Armutsbekämpfung muss auch für Schwellenländer mittels alternativer Programme und Instrumente in ausreichender und transparenter Weise sichergestellt werden.
5. Die unverzichtbare Förderung demokratischer Organisationen der Zivilgesellschaft ist fortzusetzen.

## **3. Zur Rolle der Privatwirtschaft**

Die „Agenda für Wandel“ sieht eine wichtige Rolle für die Privatwirtschaft durch ihre Investitionen, die Förderung von Beschäftigung, den Transfer von technischem Know-how, von Wissen und Innovationen. Sicherlich kann die Überwindung von Armut und Hunger nicht allein durch Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden. Der private Sektor hat eine wichtige Rolle im Entwicklungsprozess. Er verfolgt jedoch andere Ziele als die Entwicklungszusammenarbeit von Staaten oder zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere Nichtregierungsorganisationen. Ihnen geht es um das Gemeinwohl, die

Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die Beachtung der Menschenrechte und nicht um den unternehmerischen Erfolg und das konkrete Einzelinteresse.

Die „Agenda für Wandel“ geht davon aus, dass die Integration in den globalisierten Welthandel positive Wirkungen für die Armutsbekämpfung hat. Gerade die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zeigen jedoch die Eigeninteressen der EU an der Handelsliberalisierung der Entwicklungsländer. Es gibt keinen Automatismus zwischen der Integration in den Welthandel, hohen Privatinvestitionen, unternehmerischen Aktivitäten und Fortschritten bei Armutsbekämpfung und Entwicklung.

Negative Beispiele sind auch die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen der Entwicklungsländer, die Gewinnoptimierung der internationalen Unternehmen, die Ausbeutungslöhne der Bevölkerung in vielen Exportindustriestandorten für Textil, Elektronik- und andere Güterproduktionen sowie die anhaltende Unterentwicklung der jeweiligen Produktionsstandorte oder Rohstoffregionen. Private Unternehmen müssen anerkennen, dass eine nachhaltige Entwicklung in ihrem eigenen Interesse ist und zu ihm beitragen.

**VENRO fordert von der Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für Folgendes einzusetzen:**

1. Privatwirtschaftliche Initiativen, denen öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, müssen sich daran messen lassen, ob sie die Armut reduzieren. Die EU und EU-Mitgliedsstaaten sollten nur dann privatwirtschaftliche Initiativen in Entwicklungsländern fördern oder absichern, wenn sie der Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen, fiskalischen und ökologischen Situation in den Empfängerländern dienen und nachweislich zur Armutsbekämpfung und Umsetzung der Menschenrechte beitragen.
2. Kriterien wie Menschenrechte, Umwelt- und Klimaschutz sowie Geschlechtergerechtigkeit sind besonders zu berücksichtigen. Die Beachtung der OECD-Leitsätze für Unternehmensverantwortung und der ILO-Kernarbeitsnormen müssen Voraussetzung für Kooperationen sein, ebenso wie die jüngst vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.
3. Wenn Kooperationsverträge mit dem Privatsektor abgeschlossen werden, ist zu berücksichtigen, dass privatwirtschaftliche Entwicklungsansätze sich immer ergänzend und zusätzlich zur existierenden Entwicklungszusammenarbeit verhalten müssen. Staatliche Mittel dürfen privatwirtschaftliche Finanzierungen nicht ersetzen. Öffentliche Mittel für privatwirtschaftliche Initiativen müssen vorrangig kleineren und mittleren Unternehmen im Privatsektor der Entwicklungsländer zugutekommen. Sie sollten der Diversifizierung von Unternehmen und Produkten dienen.
4. Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft darf nicht zu Lasten der Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure gehen.
5. Die neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), die mittels einer Offenlegungspflicht zur Transparenz über die ökologischen und sozialen Auswirkungen unternehmerischen Handelns beitragen will, muss konsequent umgesetzt werden.

#### **4. Budgethilfe als Instrument der Armutsbekämpfung**

Die Europäische Kommission hat sich in den vergangenen Jahren zum weltweit größten Geber von Budgethilfe entwickelt. Sie nimmt eine Vorreiterrolle darin ein, Budgethilfe über einen längeren Zeitraum bereitzustellen und damit die Vorhersehbarkeit der Mittelflüsse und daraus resultierend die Planbarkeit von Armutsbekämpfungsmaßnahmen zu erhöhen, insbesondere durch die auf drei bis sechs Jahre ausgelegten MDG-Verträge.

Schwächen weist die Budgethilfe der Europäischen Kommission und vieler EU-Mitgliedsstaaten bislang vor allem hinsichtlich der Stärkung von Mechanismen der Rechenschaftspflicht in den Empfängerländern auf. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die systematische Einbeziehung von Parlamenten und der Zivilgesellschaft in den Budgethilfe-Prozess. Um die Kontrolle der Mittelverwendung in den Empfängerländern zu stärken, ist eine Stärkung dieser Akteure unabdingbar.

Es ist positiv, dass die Europäische Kommission mit der Vorlage eines Grünbuchs und durch eine öffentliche Konsultation zur Zukunft der EU-Budgethilfe eine breite Diskussion zu dieser und anderen zentralen Herausforderungen der europäischen Budgethilfe angestoßen hat. Darauf aufbauend spricht sie sich in der „Agenda für Wandel“ unter anderem dafür aus, die Transparenz des Budgethilfe-Prozesses zu erhöhen und die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure zu stärken. Der eingeleitete Reformprozess muss sich nun in der Praxis niederschlagen.

**VENRO fordert von der Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für Folgendes einzusetzen:**

1. Die Budgethilfe soll im Zusammenspiel mit anderen Hilfsmodalitäten ein zentrales Element im Instrumentenkasten europäischer Entwicklungspolitik bleiben. Das muss sich in einer entsprechenden finanziellen Ausstattung des Instruments auf EU-Ebene widerspiegeln.
2. Die Budgethilfe muss zunehmend konkrete Ergebnisse nachweisen. Es ist darauf zu achten, dass diese Orientierung an Ergebnissen nicht zu einer Konzentration auf kurzfristig zu erreichende Ziele ohne nachhaltige Wirkung hinsichtlich der Verbesserung der Lebenssituation armer Menschen führt. Vielmehr sollte die EU-Budgethilfe auf das Erreichen konkreter und nachhaltiger Indikatoren und Ergebnisse bei der Armutsbekämpfung ausgerichtet werden.
3. Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedsstaaten müssen sicherstellen, dass Parlamente und die Zivilgesellschaft in die verschiedenen Phasen des Budgethilfe-Prozesses involviert sind und konsultiert werden. Die Einbeziehung von Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Politikdialog zwischen Regierung und Gebern ist dafür unabdingbar. Damit sie diese Aufgabe wahrnehmen können, gilt es, Parlamente und Zivilgesellschaft durch intensiviertes Capacity-development zu stärken. Zur Bewertung der direkten und indirekten Wirkungen von Budgethilfe sind zudem die mit den Partnerregierungen getroffenen Vereinbarungen und der Haushalt öffentlich zugänglich zu machen.
4. Bei der Einforderung „guter Regierungsführung“ müssen die EU-Mitgliedsstaaten selbst reziproke Verpflichtungen erfüllen, wie beispielsweise die Ratifizierung menschenrechtlicher und entwicklungsrelevanter Übereinkommen (UN-Wanderarbeiterkonvention, ILO-Konvention zu Hausangestellten).

## **5. Geschlechtergerechtigkeit**

Die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle von Frauen als Entwicklungs- und Friedensakteure sollen laut EU-Gender-Aktionsplan 2010-2015 in allen EU-Entwicklungsstrategien und -programmen berücksichtigt werden. Dies wird bislang nur unzureichend umgesetzt und steht damit in deutlichem Gegensatz zu der Bedeutung, die die Gleichstellung von Frau und Mann für die Überwindung von Armut und Unterentwicklung hat. Denn 70 Prozent der Menschen, die in absoluter Armut leben und von Rechtlosigkeit bedroht sind, sind Frauen. Sie leisten zwei Drittel aller Weltarbeitsstunden, verfügen aber nur über wenig mehr als zehn Prozent des Welteinkommens und zwei Prozent des Weltvermögens.

Die „Agenda für Wandel“ lässt diese Ungleichheitsstrukturen ebenso außen vor wie die Funktion von Geschlechtergerechtigkeit für Demokratisierungs- und Governance-Prozesse. Sie bezieht in der Formulierung ihrer Ziele, Forderungen und Implementierung weder Gendermainstreaming noch Frauenförderung als sich ergänzende gleichstellungspolitische Strategien ein. Dies ist besonders folgenreich, da ohne die besondere Berücksichtigung der Rolle der Frau eine nachhaltige Entwicklung nicht erreichbar sein wird. Wachstum allein wird jedoch nicht zum Abbau von Geschlechterungleichheit beitragen. Das gilt auch für den Ausbau der Landwirtschaft: Die meisten Armen leben in ländlichen Regionen und sind Frauen.

**VENRO fordert von der Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für Folgendes einzusetzen:**

1. Die „Agenda für Wandel“ muss in einer Zeit der Nahrungsmittelkrisen und Armutszunahme die Themen ländliche Entwicklung, ländliche Infrastruktur sowie die Förderung der landwirtschaftlichen Tätigkeit der Kleinbäuerinnen aufgreifen. Das gilt auch für die Frauengesundheit.
2. Ziele und Mechanismen zur Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit (Gendermainstreaming, Genderbudgeting und Frauenförderung) müssen in alle Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit systematisch integriert werden.
3. Zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit müssen Geberpolitiken wie die Verringerung der Empfängerstaaten, die Beschränkung auf wenige Ziele, Programmorientierung und Budgethilfe auf ihre Auswirkungen auf Geschlechterstrukturen in Entwicklungsländern hin überprüft werden.

## **6. Energiezugang für die Armen**

Der fehlende und unsichere Zugang zu Energie – auch als „Energiearmut“ bezeichnet – ist einer der Hauptfaktoren, die in Entwicklungsländern eine nachhaltige menschliche Entwicklung von Milliarden Menschen erschweren und die Überwindung der Armut verhindern. Nach Angaben der Internationalen Energieagentur hat etwa ein Fünftel der Weltbevölkerung derzeit keinen Zugang zu elektrischer Energie und 2,5 Milliarden Menschen sind beim Kochen auf die Nutzung traditioneller Biomasse (Feuerholz) angewiesen, die nicht nachhaltig ist und zu gesundheitlichen Schäden führt.

Die zentrale Bedeutung einer nachhaltigen Energieversorgung für die Überwindung der Armut, für eine zukunftsfähige Entwicklung und die Begrenzung der globalen Erwärmung ist mittlerweile weltweit anerkannt. Die Vereinten Nationen haben die Überwindung der Energiearmut zu einem vorrangigen Thema auf der internationalen Agenda gemacht, indem sie 2012 zum „International Year of Sustainable Energy for all“ erklärt haben. Auch beim Rio+20-Gipfel im Juni 2012 spielt das Thema eine Rolle.

Die bisherige Energieversorgung, die weitgehend auf der Verbrennung von fossilen Energien basiert, muss umgestaltet werden in Richtung Energieeffizienz und dem Ausbau von erneuerbaren und dezentralen Energiesystemen. Um den Klimawandel zu begrenzen, müssen jetzt weltweit die Weichen für eine Energiewende gestellt werden.

Es ist daher grundsätzlich zu begrüßen, dass die „Agenda für Wandel“ die Kooperation im Energiebereich als einen prioritären Bereich ansieht. Die Ausführungen bleiben allerdings vage und unverbindlich. Es fehlt ein klares Bekenntnis, dass die Verbesserung des Zugangs zu Energie für die Armen im Vordergrund steht und wie dies umgesetzt werden soll.

**VENRO fordert von der Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für Folgendes einzusetzen:**

1. Die Ziele der UN-Initiative „Nachhaltige Energie für alle“, die bis 2030 den Zugang zu modernen Energiedienstleistungen für alle anstrebt, sollten für die EU den entscheidenden Referenzrahmen bilden. Die EU muss einen fairen Anteil zur Erreichung der Ziele beitragen.
2. Armutsreduzierung und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sollten gerade auch im Energiebereich die prioritären Zielsetzungen sein.
3. Die EU sollte detaillierte Strategien entwickeln, wie diese Zielsetzungen erreicht werden können. Dazu gehört die Analyse der Beiträge von staatlichen Institutionen, von Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Einordnung von Public-Private-Partnerships.
4. Die EU sorgt dafür, dass die EU-Finanzierungsinstrumente und die Aktivitäten in anderen Handlungsfeldern mit den oben genannten Zielsetzungen der EU- Entwicklungspolitik zu Energie kohärent sind.
5. Die lokale Bevölkerung und die Zivilgesellschaft sind umfassend, angemessen und partizipativ in die Planungsprozesse einzubeziehen.

## **7. Rolle der Zivilgesellschaft**

Die „Agenda für Wandel“ erkennt die Bedeutung zivilgesellschaftlichen Handelns für die Demokratieförderung, die Umsetzung guter Regierungsführung und nationaler Entwicklung an. Es ist zu begrüßen, dass die EU ausdrücklich die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren verstärken will, vor allem in Ländern, deren nationale Regierungen ihren Verpflichtungen bezüglich Menschenrechten und Demokratie nicht nachkommen. Die EU schließt dabei eine „striktere Konditionierung“ der Zusammenarbeit nicht aus. Neben der Zusammenarbeit geht es der EU auch um die Aufrechterhaltung des Dialogs und um die Pflege der Beziehungen zur Zivilgesellschaft.

Die Europäische Kommission betont auch die Chancen, die sich in der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren bieten, um Beschäftigung, nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und Handel zu fördern. Sie erkennt begrüßenswerter Weise an, dass die soziale Verantwortung von Unternehmen eine wichtige Komponente im internationalen Handel ist.

Aus der Perspektive von VENRO ergeben sich folgende Diskussionspunkte: Die „Agenda für Wandel“ erkennt nicht unmittelbar das Initiativrecht zivilgesellschaftlicher Organisationen an. Hier besteht die Gefahr, dass die Zusammenarbeit dazu genutzt wird, die Handlungsprioritäten der EU umzusetzen und nicht unbedingt die Akzente unterstützt werden, die einheimische NRO in ihrer entwicklungspolitischen Arbeit setzen. Hier besteht die Gefahr einer Instrumentalisierung.

Unklar ist zudem, wie in Zusammenarbeit und Dialog den besonderen Beziehungen zwischen entwicklungspolitischen NRO der EU und der Partnerländer Rechnung getragen wird. Es ist kontraproduktiv, diese oft jahrzehntelangen Partnerschaften zu ignorieren und damit Gefahr zu laufen, die zivilgesellschaftlichen Strukturen in Partnerländern falsch einzuschätzen. Dies gilt vor allem auch in fragilen Staaten.

Die Konditionierung von Hilfen ist grundsätzlich kritisch zu bewerten. Bei Menschenrechtsverletzungen und Demokratieuntergrabung in Partnerstaaten kann eine Umwidmung der Zusammenarbeit auf zivilgesellschaftliche Akteure für diese gefährlich werden. In diesem Fall sind die bestehenden Beziehungen der NRO untereinander zu berücksichtigen und Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern zu ergreifen.

### **VENRO fordert von der Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für Folgendes einzusetzen:**

1. Die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft und das Initiativrecht der zivilgesellschaftlichen Organisationen muss durch die EU respektiert und ihre Einhaltung durch geeignete Maßnahmen umgesetzt werden.
2. Die im Rahmen des „Structured Dialogue“ 2011 gemeinsam zwischen EU, der Zivilgesellschaft und Vertretern der lokalen Behörden erarbeiteten Grundsätze und Forderungen, sind in der Umsetzung der „Agenda für Wandel“ zu beachten.

## **8. Der Vorschlag für das neue Entwicklungsinstrument (DCI)**

Die in der „Agenda für Wandel“ gesetzten Wegmarken für eine Neuausrichtung der EU Entwicklungspolitik finden auch in den Entwürfen für die neuen Außeninstrumente der EU nach 2014 und insbesondere im Entwurf für das Entwicklungsinstrument ihre praktische Ausgestaltung. Der Kommissionsvorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen sieht einen Zuwachs von 17 Prozent (in konstanten Preisen) für das Entwicklungsinstrument unter dem Heading 4: „Global Europe“ vor. Dieser geplante Zuwachs ist begrüßenswert und entspricht den neuen Herausforderungen für die EU.

Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive ist die allgemeine Bestätigung der entwicklungspolitischen Rolle der Zivilgesellschaft positiv zu sehen. Wichtig ist die Begrifflichkeit der Zivilgesellschaft, die sich wesentlich von anderen nicht-staatlichen Akteuren unterscheidet. Das bisherige thematische Instrument „Nicht-Staatliche Akteure und



Lokale Behörden“ wird unter der neuen Bezeichnung „Organisationen der Zivilgesellschaft und lokale Behörden“ weitergeführt.

Der Entwurfstext des DCI verdeutlicht jedoch nicht ausreichend, welche Rolle der Zivilgesellschaft strategisch zugebilligt wird. Bislang übliche Mehrjahresstrategien in thematischen Programmen sollen durch Mehrjahresrichtprogramme ersetzt werden. Zwar ist eine Konsultation der Zivilgesellschaft „in einer frühen Phase des Programmierungsprozesses“ vorgesehen, aber die Konsultationen über Jahresaktionsprogramme fallen künftig weg. Im Bereich der geographischen Zusammenarbeit wird die Zivilgesellschaft nur „gegebenenfalls“ in die Strategiebildung einbezogen.

Das neue thematische Programm „Globale Öffentliche Güter und Herausforderungen“ fasst unterschiedliche frühere thematische Programme ohne überzeugende inhaltliche Verbindung als Unterprogramme zusammen (Umwelt, menschliche Entwicklung, Ernährungssicherung, Migration), die überdies nur vage beschrieben werden. Ein expliziter Hinweis auf die Rolle der Zivilgesellschaft in diesem Programm, wird ausgespart. Zwar ist der Zugang von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu Finanzmitteln über die thematischen Programme möglich, dieser Zugang sollte auch für geografische Programme bestätigt werden.

Sowohl für den Gesamtgeltungsbereich des DCI als auch für Unter-Programme des thematischen Programms „Globale Öffentliche Güter“ legt der Verordnungsentwurf Richtwerte fest. Geografische Programme sollen analog zum aktuellen DCI zu 100 Prozent und die thematischen Programme zu mindestens 90 Prozent auf die ODA anrechenbar sein. Diese 10-Prozent-Marge soll eine gewisse Flexibilität erlauben. Flexibilisierte Mittel sollten nicht zu Lasten von Armutsreduzierung eingesetzt werden.

Das thematische Programm soll mindestens 20 Prozent der Ausgaben in den Bereichen der „sozialen Inklusion und der menschlichen Entwicklung“ tätigen. Hier erfolgt ein Rückschritt: Bezog die EU bislang die 20-Prozent-Messlatte auf Grund- und Sekundarbildung sowie Basisgesundheit, so führt der DCI-Entwurf Gesundheit, Bildung, Geschlechtergleichstellung, Beschäftigung, Qualifikationen, Sozialschutz und soziale Inklusion sowie Aspekte wie Wachstum, Arbeitsplätze, Handel und Beteiligung des Privatsektors. Damit werden klare Engagements, für die auch die Zivilgesellschaft steht, aufgekündigt, weil es die langjährige Forderung der Zivilgesellschaft und des Europäischen Parlaments gibt, 20 Prozent für Grund- und Sekundarbildung sowie Basisgesundheit einzusetzen. Diese Verpflichtung war bereits im DCI von 2006 festgeschrieben.

Laut des thematischen Programms „Globale Öffentliche Güter“ soll zu mindestens 50 Prozent „für Klima- und Umweltschutzziele“ eingesetzt werden. Gemessen werden soll dies entsprechend der OECD-DAC Rio-Marker. Neben Richtwerten erlaubt der Entwurf aber auch eine höhere Flexibilität für die Mittelzuweisungen in den unterschiedlichen Sub-Programmen für das Programm „Globale Güter“. Die unterschiedlichen Bezugsnormen und der Umgang mit ihnen bleiben in der gegenwärtigen Formulierung unklar, solange nicht eindeutige Rechenschaftslegungsmechanismen benannt werden, anhand derer eine Überprüfung der Einhaltung solcher Richtwerte gemessen werden kann.

**VENRO fordert von der Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für Folgendes einzusetzen:**

1. Es muss an der ursprünglichen Zielsetzung festgehalten werden, 20 Prozent der Mittel für Bildung und Gesundheit einzusetzen.
2. Die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft muss sich politisch widerspiegeln. Die Programmierungsleitlinien müssen einen substantiellen Einbezug der Zivilgesellschaft sicherstellen. Transparenz und zeitliche Machbarkeit sind dafür wichtige Prinzipien.
3. Der Zivilgesellschaft sollten ausreichend finanzielle Mittel nicht allein über thematische Programme bereitgestellt werden. Ein überarbeiteter Entwurf sollte auch Mittelallokationsschlüssel für zivilgesellschaftliche Organisationen und lokale Behörden in den Blick nehmen, um hier Vorhersehbarkeit von Finanzierungsoptionen für diese Akteure zu gewährleisten.
4. Um nachverfolgen zu können, wie und ob bestimmte Richtwerte im DCI Entwurf eingehalten werden, sollte die Kommission die Mechanismen der Rechnungslegung für die Verausgabung und Zuweisung der Mittel zu bestimmten Richtwerten über ex-ante und ex-post Analysen öffentlich machen. Es wäre auch begrüßenswert, wenn die Kommission einen Nachweis über die Verwendung jener 10-Prozent nicht-ODA-anrechenbarer Mittel in thematischen Programmen im gegenwärtigen DCI erbringen könnte.
5. Des Weiteren sollte der Vorschlag festlegen, dass Mittel für Klimafinanzierung zusätzlich zu bestehenden internationalen Verpflichtungen aufzubringen sind und dafür entsprechende Monitoringmechanismen vorsehen.

**Impressum:**

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik deutscher

Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstraße 201

53113 Bonn

Tel.: 0228 / 94677-0

Fax: 0228 / 94677-99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

Redaktion: Anke Kurat, Prof. Dr. h. c. Christa Randzio-Plath

Bonn, Februar 2012