

## **Kohärente Armut? – Armut in Kohärenz!**

### **Grenzen und Widersprüchlichkeiten der EU-Entwicklungspolitik**

**Diskussionsveranstaltung am 6. Oktober 2010, 17.00-20.30 Uhr**

**im Albert-Schweitzer-Haus, 1090 Wien, Schwarzspanierstr. 13**

**Elfriede Schachner (VIDC) und Simon Hartmann (ÖFSE)**

Im Zentrum der Veranstaltung stand die Sichtweise Afrikas auf die (entwicklungs-)politischen Beziehungen zur Europäischen Union. Die EU finanziert mit ihren 28 Entwicklungspolitiken (die Politiken der 27 Mitgliedsstaaten und die Politik der EU Kommission) heute mehr als die Hälfte der internationalen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit und ist aus dieser Perspektive der weltweit größte Geber. Dementsprechend stehen die Aktivitäten der EU - auch in Bereichen, die über die Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen - unter zunehmender kritischer Beobachtung von Ländern des Südens.

Mit der globalen Rolle, die die Union für sich geltend macht, geht zunehmend das Erfordernis einher, sich einer „globalen Perspektive“ jenseits des selbstbezogenen Blickwinkels zu stellen. Die gegenseitige Wahrnehmung hat - neben anderen wichtigen Faktoren wie die reale Verhandlungsmacht von internationalen Akteuren - Auswirkungen auf den Handlungsspielraum von Entwicklungsländern.

Für die Betrachtung der EU-Entwicklungspolitik in diesem Rahmen stehen deshalb folgende Fragen im Vordergrund: Wie sehen Entwicklungsländer ihr Verhältnis zur EU? Was halten Akteure aus dem Süden vom Partnerschaftsprinzip? Handelt es sich bei den Beziehungen zwischen EU und den Entwicklungsländern tatsächlich um eine kohärente Partnerschaft aus der Perspektive beider Seiten?

Auf diese komplexen Fragen Licht zu werfen, war die Ambition der Veranstaltung.

### **Kojo Busia – Europas globale Rolle aus afrikanischer Perspektive**

Kojo Busia, Leiter des Referats „*African Peer Review Mechanism*“ in der *UN Economic Commission for Africa (UNECA)*, unterstrich die Wichtigkeit eines gemeinsamen Erfahrungsaustausches. Er erörterte die Geschichte der europäisch-afrikanischen (Entwicklungs-)Partnerschaft, an deren vorläufigem Ende die aktuelle Finanzkrise als eine schwierige Herausforderung stehe. Die politischen Beziehungen der beiden Kontinente hätten einen historischen Wandel, eine „*politische Evolution*“ vollzogen, der

von dem rein auf Handel basierten Austausch zu einer Entwicklungszusammenarbeit avancierte. Bereits das Abkommen von Cotonou habe Elemente des politischen Dialogs und des Diskurses über Regierungsführung enthalten. In jüngster Zeit legten die EU-Afrika-Gipfel Zeugnis eines in dieser Hinsicht noch gestiegenen Interesses der Kontinente aneinander ab. Während sich die europäisch-afrikanische Partnerschaft entwickelte, habe sich auch der afrikanische Kontinent zunehmend konsolidiert, die afrikanische Union sei wiederhergestellt worden. Afrika habe in verstärktem Maß Militärdiktaturen überwinden können und sei zu Mehrparteien-Systemen übergegangen; schließlich habe es auch Fortschritte in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gemacht.

Die gegenwärtige Aufgabe Afrikas besteht laut Busia vor allem darin, seine demokratische Verfassung zu verfestigen. Die lange Abwesenheit von bürgerlichen Teilnahmemöglichkeiten am Staat und die Erholung von undemokratischen Regierungsformen seien dabei eine Herausforderung. Auch die junge Bevölkerung Afrikas sowie die begrenzten Ressourcen und die geringe Effektivität im öffentlichen Sektor erschweren das Unterfangen.

Schließlich gefährde auch die gegenwärtige Finanzkrise die Entwicklungsanstrengungen Afrikas. Hilfszusagen europäischer Provenienz blieben aufgrund angespannter Budgetsituationen immer öfter aus. Der stockende Ressourcenzufluss erfolge in einer Situation der Verwundbarkeit infolge des Klimawandels, der Ernährungsunsicherheit und der Migration.

Nach einer Überblicksdarstellung der historischen Fortschritte und der aktuellen Problemstellungen skizzierte Busia den „neuen Kontext“, der die Lage Afrikas kennzeichne. Im Unterschied zur Vergangenheit befinde sich die Welt zunehmend in einem Zustand globaler Interdependenz. Afrika habe in diesen multipolaren Verhältnissen nun die Möglichkeit, sich mit neuen Partnern in der Entwicklungszusammenarbeit zu arrangieren, zumal das strategische Interesse an Afrika angesichts seiner Bevölkerungsgröße und Kaufkraft gestiegen sei und Afrika dadurch an globalem Einfluss gewinnt. Die öffentliche Wahrnehmung müsse diesem Wandel Rechnung tragen, indem sie sich über den humanitären Fokus hinaus bewege. Internationale Interessen an Afrika konzentrieren sich auf Zugang zu Rohstoffen, Wasser und das Potential Energie zu produzieren. Auch die EU habe hier ihren Zugang zu überdenken und solle anerkennen, dass wesentliche Probleme in privater Unterinvestition und in der Konditionalität einer interventionistisch angelegten Entwicklungszusammenarbeit bestünden. Die EU und Afrika bräuchten sich gegenseitig und müssten deswegen in ein echtes Partnerschaftsverhältnis eintreten. An die Stelle der strikten Verfolgung von Eigeninteressen und einer Doppelmoral bei der Festsetzung von Konditionalitäten müsste eine echte Partnerschaft mit gemeinsamen Agenden und einem breiteren, langfristig orientierten Konditionalitätsansatz treten.

Hinsichtlich der partnerschaftlichen Agenda zeigte sich Busia überzeugt, dass die Reform der globalen Hilfsarchitektur zwar mit guter Absicht konzipiert sei, dass aber nach wie vor Probleme der Doppelgleisigkeit, der mangelnden Eigenverantwortung und hoher administrativer Kosten bestünden. Ein „scaling up“ der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit sei weiterhin nötig und ausständig. Die EU fördere außerdem noch immer in zu hohem Maß ihre eigene Agenda.

Busia schloss seinen Vortrag mit einer Reihe politischer Empfehlungen. Er betonte dabei die Wichtigkeit des partnerschaftlichen Gedankens und forderte eine stärkere Anerkennung von „home-

*grown practises*“, von in Afrika entstandenen Methoden. Die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit - besonders mit Blick auf Harmonisierung und Anpassung, Politikkohärenz, Eigenverantwortung sowie auf die Vorhersagbarkeit der Hilfe - ist nach Ansicht Busias weiter verbesserbar. Nachdrücklich machte sich Busia dafür stark, „*afrikanische Prioritäten*“ stärker zu respektieren und eine Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe und ohne die Interventionsansprüche der Vergangenheit zu führen. Abschließend betonte Busia aus seiner Perspektive: *“Partnership is key, both external and internal. African states alone do not have the resources nor the capacity to meet development commitments and challenges, therefore there is need for a partnership ... “*

## **Ollivier Bodin – Die schwierige Aufgabe der Kohärenz**

Ollivier Bodin, Mitarbeiter der Generaldirektion Entwicklung der Europäischen Kommission, nahm eingangs auf die Ergebnisse des jüngsten UN-Gipfels zu den „*Millennium Development Goals*“ (MDGs) in New York Bezug. Die Diagnose dieses Gipfels lautete, dass Fortschritt bei den MDGs erzielt worden sei, dieser sich aber geografisch ungleich verteile und nicht für alle Entwicklungsziele gelte. So habe es etwa deutliche Besserungen in den Bereichen Armut und Bildung gegeben, dafür aber zu wenig Fortschritte bei der Bekämpfung der Müttersterblichkeit oder beim Zugang zu sanitären Einrichtungen.

Bodin hielt die MDGs, welche verschiedentlich kritisiert wurden, für einen wichtigen Markstein, da diese erstmals eine gemeinsame internationale Agenda definierten. Die Entwicklungspolitik müsse aber weitergehen und sich neuen Herausforderungen wie inklusivem Wachstum und der grünen Revolution stellen. In Afrika müsse es mehr denn je darum gehen, Humanressourcen aufzubauen und die Entwicklungszusammenarbeit anstatt als Solidaritätsgeste als ein Anliegen im gemeinsamen Interesse zu verstehen.

Bodin würdigte den „*Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik*“ als politisches Bekenntnis zu Nachhaltigkeit und Armutsbekämpfung. Ferner berichtete er über aktuelle Anstrengungen, ein „*green book*“ zu erarbeiten, bei dem die Mitgliedsstaaten konsultativ involviert sind. Die Hauptfragen hinter diesem Papier seien: Wie könne man nicht-staatliche Akteure in Zukunft besser in die Entwicklungszusammenarbeit und das Kohärenzprogramm einbinden? Und wie könne allgemein die Wirksamkeit der Hilfe erhöht werden? Bodin erinnerte vor diesem Hintergrund daran, dass die EU bisher die einzige Macht in der Welt sei, welche das Kohärenzprinzip in ihre Verfassung ( *Vertrag von Lissabon*) aufgenommen habe. Er räumte allerdings ein, dass die Koordination der Entwicklungszusammenarbeit systematischer werden müsse. Ein Vorschlag zur schrittweisen Abstimmung der Entwicklungsaktivitäten werde gerade erarbeitet.

Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (Policy Coherence for Development - PCD) ist, laut Bodin, schlichtweg „keine einfache Aufgabe“. Es sei einerseits sowohl eine Frage der Politik als auch eine der Verwaltung, politische Maßnahmen und Ziele miteinander in Einklang zu bringen; andererseits stelle sich auch die Frage, wie PCD überhaupt evaluiert werden könne. Ein Grundproblem in der Entwicklungspolitik bestehe darin, dass erwartet werde, dass EU-Bürger dafür besteuert werden, Güter für Nicht-EU-Bürger finanzieren. Aus Sicht Bodins stecken komplexe

Probleme der politischen Ökonomie im Thema Kohärenz, die es schwierig machen, rasch zu sichtbaren Resultaten zu gelangen. Politische Beschlüsse seien, auch in ihrer Widersprüchlichkeit, immer ein Ergebnis von langwierigen, diffizilen Kompromissen, die zwischen einer Vielzahl von Stakeholdern eingegangen werden. Die institutionelle Antwort der EU auf ihre Vertragsverpflichtung zu PCD sei insbesondere die „*inter-service consultation*“ - eine Art interministerieller Beratung - in allen relevanten Fragen.

Als erfolgsversprechend hob Bodin die „*country by country*“-Strategie hervor, mit der die EU das Thema Steuerflucht behandelt habe. Dabei habe die EU gezielt afrikanischen Ländern geholfen, ihre Systeme der Steuerüberwachung zu stärken und bei transnationalen Konzernen eine transparente Buchführung durchzusetzen.

Bodin erinnerte abschließend daran, dass die EU heute aus globaler Sicht nicht mehr der entscheidende politische Akteur sei. Zunehmend müsse es darum gehen, auch nicht-staatliche Akteure, wie transnationale Konzerne, in die Pflicht zu nehmen, um den Anspruch von PCD realisieren zu können. Die EU muss gemeinsam mit Anderen (Unternehmen, neue Akteure in der Entwicklungspolitik) und den Partnerländern Regeln erarbeiten und gleichzeitig Mechanismen entwickeln, die sicher stellen, dass auch alle Akteure diesen Regeln folgen. Im Detail forderte Bodin: „*Now we need to define rules not only for ourselves. We need collective rules with other actors and we must make sure that these rules are respected by all actors as collective rules.*“

## **Maurizio Carbone – Der Wandel des politischen Kontexts**

Maurizio Carbone, Dozent an der „*School of Social and Political Sciences*“ der Universität von Glasgow, diskutierte das Thema aus akademischer Sicht. Er stellte eine Transformation der politischen Beziehungen zu Afrika fest: Die alte Kategorie von „*Geber und Empfänger*“ existiere heute in diesem Alleingültigkeitsanspruch nicht mehr. Während sich der internationale Kontext verändert habe, sei auch die Entwicklungszusammenarbeit der allgemeinen Außenpolitik immer stärker untergeordnet worden. Dass die EU tatsächlich der großzügigste Finanzier von Entwicklungszusammenarbeit sei, wollte Carbone nicht ohne die notwendige Differenzierung in bi- und multilaterale Anteile gelten lassen.

Der Kontext der EU-Entwicklungszusammenarbeit hat sich, laut Carbone, stark geändert. Im Verlauf der Abkommen von Lomé bis Cotonou sei nach und nach die Idee eines Rechtsanspruchs auf Entwicklungshilfe aufgegeben worden. Parallel habe ein Wandel vom System der Zollpräferenzen hin zu den WTO-kompatiblen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) stattgefunden. Zusätzlich seien mit dem Abkommen von Cotonou verstärkt politische Themen, wie Migration, in der Entwicklungszusammenarbeit geltend gemacht worden.

Erstmals 2002 sei die EU im Rahmen der internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung als ein einheitlicher Akteur aufgetreten und habe eine Erhöhung der Entwicklungshilfe in Aussicht gestellt. Dieses Ereignis markiert aus Carbones Sicht den Beginn der EU als „*kollektiver Akteur*“. Mit dem Zustandekommen des „*Europäischen Konsenses zur Entwicklungspolitik*“ sei schließlich auch

eine auf gemeinsamen Werten basierende Identität gestiftet worden, welche sich als Alternative zum „Washington Consensus“ begriff. Carbone argumentierte, dass dieser breite Konsens auf EU-Ebene zwar eine Entwicklung für mehr und wirksamere Hilfe von Seiten der EU auf den Weg brachte, der Handlungsspielraum für eine ownership-orientierte Entwicklungspolitik der Partner sich gleichzeitig beträchtlich verringerte. Das Einbringen der eigenen Position der Entwicklungsländer sei gegenüber einem so breiten Konsens kaum möglich. Das Paket des Konsenses wird nach der Einigung auf EU-Ebene nicht einseitig für die Bedürfnisse der Partnerländer aufgeschnürt.

Carbone verwies auf das Problem, dass es im Gefolge der Pariser Deklaration zwar immer mehr zentrale Koordinationsanstrengungen gebe, diese sich aber zu selten als Ergebnisse „im Feld“ umsetzen würden. Tatsächlich spreche man im EZA-Sektor deshalb bereits von einer einsetzenden „*coordination fatigue*“, einem Koordinationsüberdruß.

Die bilaterale Beziehung der EU zu Afrika hat sich laut Carbone gegenüber früheren Zeiten gewissermaßen normalisiert. Es gebe keine koloniale Ausbeutung mehr, noch die kompensatorische Vorzugsbehandlung des allgemeinen Präferenzsystems. Die EU habe sich als kollektiver Geber konsolidiert und habe damit auf den Vorwurf reagiert, die „*schlechteste Entwicklungsagentur der Welt*“ zu sein. Entwicklungspolitik würde aber immer wieder in den Dienst gestellt, die EU als globalen Akteur zu stärken.

## Publikumsdiskussion

In der anschließenden angeregten Diskussion verteidigte **Bodin** den Versuch eines geeinten Auftretens der EU, welcher angesichts der Globalisierung politisch notwendig sei. Er räumte ein, dass die EU aber mit Koordinationsanstrengungen bisher nicht erfolgreich genug gewesen ist.

**Busia** warf daraufhin die Frage auf, inwieweit in der aktuellen entwicklungspolitischen Debatte die Stimme der Entwicklungsländer überhaupt gehört werde. Es gehe bei diesen Diskursen mehr um die europäische Selbstidentität, für die die Entwicklungspolitik instrumentalisiert werde. Aus Sicht Busias muss es auf europäischer Seite einen „normativen Rückzug“ geben, nicht um Neudefinitionen von Zielen und Normen.

**Carbone** erläuterte, dass die EU in einer paradoxen Situation angekommen sei: Sie sei ein „*guter Entwicklungsakteur*“ geworden, der kollektiv handle und seine Anstrengungen koordiniere – im Interesse des einheitlichen Auftritts könne aber nicht auch noch auf die Stimmen der Entwicklungsländer gehört werden, da dies die fragilen politischen Kompromisse wieder gefährde. An Bodins Sicht störe ihn, dass dieser nach einem institutionellen „*Mechanismus*“ für PCD suche und damit die politische Natur des Themas verkenne.

Aus dem **Publikum** wurde unter anderem die Frage aufgeworfen, ob die Europäische Union tatsächlich an Demokratie interessiert sei, wenn sie doch gleichzeitig ihre Märkte abschotte und lokale ProduzentInnen in Entwicklungsländern schädige. Ferner wurde die Frage gestellt, ob man Entwicklungszusammenarbeit wirklich mit Entwicklung gleichsetzen dürfe.

**Busia** kritisierte, dass man sich der Frage, wie ein Land der Armut wirklich nachhaltig entkommen kann, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nie ernsthaft gestellt habe. Die Hilfe werde zwar immer ausgeklügelter und verfeinert, aber bloß im Interesse einer „*sich selbst erfüllenden Industrie*“. Zudem sei es grundsätzlich problematisch, dass Empfänger eher ihren Gebern gegenüber rechenschaftspflichtig seien als ihren Bürgern. In Afrika sei allerdings gerade das Entstehen von Alternativen zur Entwicklungszusammenarbeit europäischer Prägung zu beobachten. China trenne Investition und Hilfe nicht mehr, sondern biete ein integriertes Paket an. Während sich Europa mit „*soft issues*“ (wie zB den Millenniumsentwicklungszielen-MDGs) und endlosen Diskussionen aufhalte, führe der Austausch mit China zu konkreten Investitionen.

**Bodin** wies darauf hin, dass die EU trotz gewisser Abschottungen der offenste Marktteilnehmer bleibe. Auf problematische private Aktivitäten, wie den Export von minderwertigen Geflügelteilen nach Kamerun, habe die EU etwa keinen Einfluss. Er unterstrich das Problem der „gespaltenen Rechenschaftspflicht“ von Empfängern, merkte aber an, dass die bisherige Lösung, der Multilateralismus, nicht die richtigen Antworten geliefert habe. Bezüglich China wandte er ein, dass China handfeste Ressourceninteressen in Afrika habe. Bodin anerkannte zwar die Notwendigkeit, stärker mit dem Privatsektor zusammenzuarbeiten. Die EU könne aber nicht das reproduzieren, was China tue, da Sozialstandards und Nachhaltigkeit nicht gewährleistet seien.

**Carbone** bestritt Bodins Darstellung der EU als freier Marktteilnehmer – besonders die Übereinkommen über Ursprungsregeln würden viele Ausnahmen und Handelshemmnisse schaffen. Er zitierte einen afrikanischen Regierungsbeamten, der „gerne auf die Hilfe verzichtet“, sobald der Norden seine Baumwollsubventionen eingestellt hätte. Laut Carbone handelt es sich hier um ein Problem des „politischen Willens“ auf höchster Ebene. Aus Sicht Carbones leistet die EU die von Afrika gewünschten Investitionen in Infrastruktur und Transport nicht im selben Ausmaß wie China, weil die EU durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gedrängt wird, sich an der MDG-Agenda zu orientieren.

## Zum Nachlesen

Hier finden Sie die die Power Point Präsentation von [Kojo Busia](#) (United Nations Economic Commission for Africa): “Europe’s global role in development. An African Perspective”

## Zum Nachsehen

Das Video der Veranstaltung finden Sie hier:

<http://etalks.tv/blog/2010/10/08/africa-is-gaining-bargaining-power/>

## Teilnehmende

### Kojo Busia, UNECA Addis Abeba

Dr. Busia ist der Leiter des Referats „African Peer Review Mechanism (APRM)“ in der Abteilung „Governance and Public Administration“ in der UNECA – UN Economic Commission for Africa. Sitz der UNECA ist Addis Abeba in Äthiopien.

Als Chef des APRM-Referats ist er verantwortlich für die Koordination der strategischen und technischen Unterstützung der ECA für die Implementierung des APRM am gesamten afrikanischen Kontinent. Kojo Busia hat jahrelange Erfahrungen in internationaler Entwicklung, sowohl auf bi- als auch auf multilateraler Ebene. Busia, mit ghanaischer und US-Staatsbürgerschaft, führte seine Reisen im Laufe der diversen APRM Länderstudien nach Ruanda, Südafrika, Uganda, Tansania, Nigeria und Mali. Vor seiner Tätigkeit in der UNECA (seit 2003) hat er als Beamter des Auswärtigen Dienstes von USAID (United States Agency for International Development) gearbeitet. 2005 hat er an der ersten Afrika-weiten Studie „African Governance Report“ mitgearbeitet. Busia hat zu den Themen Demokratisierung und Governance-Systeme in Afrika, Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik, Menschenrechte und institutional capacity building Artikel veröffentlicht. Er hat seine akademischen Abschlüsse an den US-amerikanischen Universitäten George Mason und Cornell erworben.

### **Maurizio Carbone, Universität Glasgow**

Dr. Carbone ist Dozent an der „School of Social and Political Sciences“ der Universität von Glasgow. Er leitet das Schottische „Jean Monnet Centre of European Excellence“ und ist „Jean Monnet Chair of EU Development Policy“. Er hat an diversen Universitäten im In- und Ausland unterrichtet. Von 2001 bis 2004 arbeitete er für die Europäische Kommission in der Abteilung Entwicklungspolitik. Zahlreiche Veröffentlichungen im Bereich EU-Entwicklungspolitik, EU-Außenbeziehungen, Europäische Politik wie zB sein Buch „The European Union and International Development: The Politics of Foreign Aid“ zählen zu seinen wissenschaftlichen Publikationen. Derzeit arbeitet er an mehreren Buchprojekten, unter anderem über die Beziehungen zwischen der EU und Afrika, das 2010 veröffentlicht wird.

### **Ollivier Bodin, Europäische Kommission, Generaldirektion Entwicklung**

Der Ökonom arbeitet seit 1981 in der Europäischen Kommission in unterschiedlichen Positionen: in der Generaldirektion für wirtschaftliche und finanzielle Angelegenheiten, in der Generaldirektion für internationale Angelegenheiten als Leiter für Westbalkan und Mittelmeerländer. 1999 wechselte er in die Generaldirektion für Beitrittsländer und war bis 2008 einer der Leiter des gemeinsamen Büros der Kommission und Weltbank für Südosteuropa. Seit 2009 arbeitet Ollivier Bodin in der Generaldirektion Entwicklung (Forward Looking Studies and Policy Coherence for Development).

**Eine gemeinsame Veranstaltung von VIDC und ÖFSE.**

Österreichische  
Entwicklungszusammenarbeit