

Die Reform der EU-Entwicklungspolitik Aufbruch oder Abbruch?

**Dokumentation zum VENRO-Studientag
am
18. September 2000
Bonn**

**VENRO
Arbeitspapier Nr. 9**

Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen e.V. (VENRO)

ist ein freiwilliger Zusammenschluß von derzeit 100 deutschen Nicht-Regierungsorganisationen (NRO), von denen die meisten bundesweit tätig sind. Die VENRO-Mitglieder sind private und kirchliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. Lokale Initiativen sind im VENRO durch die NRO-Landesnetzwerke repräsentiert.

Die vorliegende Dokumentation entstand aus der Arbeit der VENRO-AG „Europäische Entwicklungspolitik“, deren Sprecher seit November 1997 Joachim Lindau (Brot für die Welt, Stuttgart) ist.

Redaktion: Klaus Wardenbach
Erscheinungsdatum: Oktober 2000

Weitere Exemplare dieser Broschüre können bezogen werden bei:

VENRO-Geschäftsstelle
Kaiserstr. 201
53113 Bonn

Tel.: 02 28/ 94 67 7-0
Fax: 02 28/ 94 67 7-99

E-Mail: sekretariat@venro.org
Homepage: www.venro.org

Inhalt

	Seite
Einführung Klaus Wardenbach	1
Programm des Studientags „Die Reform der EU-Entwicklungspolitik - Aufbruch oder Abbruch?“	2
<i>Überblickartikel</i> Ein neuer Anlauf für die europäische Entwicklungspolitik? Joachim Lindau/ Klaus Wardenbach	3
Die Position der EU-Kommission - Pressemitteilung vom 26. April 2000 zur neuer Strategie für die EU-Entwicklungspolitik	9
- Pressemitteilung vom 16. Mai 2000 zur Reform der Verwaltung der EU-Auslandshilfe	11
- Pressemitteilung vom 7. August 2000 zur Verwaltungsreform	15
Anforderungen an eine Reform der EU-Entwicklungspolitik aus der Sicht eines Mitgliedsstaates Marita Steinke	17
Anmerkungen aus NRO-Perspektive zur neuen EU-Entwicklungsstrategie Joachim Lindau	21
Die Beziehungen EU-Kommission – NGOs aus Brüsseler Sicht Heike Schneider	27
Reformstau oder Reformchaos? – Erfahrungen mit der EU- Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahre Gerhard Schmalbruch	33
Dokumentation - Lutz Warkalla: Sand im Brüsseler Getriebe, in: General-Anzeiger, Bonn, 9. Oktober 2000 - EU-Kommission: Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Nichtregierungsorganisationen, Diskussionspapier vom 18. Januar 2000	38

Einführung

von Klaus Wardenbach

Die jahrelange Forderungen von EU-Mitgliedsregierungen, Parlamentariern, Rechnungshof und NRO nach einer grundlegenden Reform der konzeptionslosen und schwerfälligen Entwicklungszusammenarbeit der Brüsseler EU-Kommission scheinen jetzt Wirkung zu zeigen. Im Frühjahr 2000 hat die Kommission zwei Grundsatzdokumente veröffentlicht, die eine weitgehende Umstrukturierung der politischen Planung und Durchführung der EU-Entwicklungszusammenarbeit ankündigen: die Mitteilung vom 26. April 2000 über eine neue Gesamtstrategie für die EU-Entwicklungspolitik und die Mitteilung vom 16. Mai zur Reform der Verwaltung der EU-Auslandshilfe.

Ziel beider Papiere ist es, die Arbeitsfelder der künftigen EU-Entwicklungspolitik auf einige wenige Schwerpunktbereiche zu konzentrieren, die Ressourcen der EU-Kommission gezielter und effizienter einzusetzen sowie eine bessere Arbeitsteilung zwischen Brüssel und den EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. So positiv die Reformziele der Kommission auch erscheinen mögen, so fraglich ist doch, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich zu einer EU-Entwicklungspolitik führen, die wirkungsvoller als bisher die Armut bekämpft und die Partizipation der Bevölkerung am Entwicklungsprozess fördert. Vor allem die Aussagen des Strategiepapiers sind meist wenig präzise. So wird zwar eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft proklamiert, jedoch fehlen konkreten Aussagen über das „Wie?“ und über die Rolle der NRO.

Entwicklungspolitische NRO haben durch ihre Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in den EU-Mitgliedstaaten und durch die Projektarbeit mit ihren Partnern in den Staaten des Südens in den vergangenen Jahren viel zur Unterstützung und Verankerung der EU-Entwicklungspolitik beigetragen. Erst vor wenigen Monaten, in einem Diskussionspapier vom Januar 2000, hat die EU-Kommission den Ausbau der Partnerschaft mit den NRO angekündigt. Die Realität im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sieht jedoch ganz anders aus: Die Mittel für NRO werden gekürzt, die Kofinanzierung ihrer Maßnahmen stärker politisch reglementiert und ihrem Brüsseler Dachverband (Liaison Committee) wird mit Entzug der Unterstützung gedroht. Welchen Stellenwert sie in der künftigen EU-Entwicklungspolitik einnehmen sollen, ist ungewisser denn je.

Vor dem Hintergrund dieser von der Kommission eingeleiteten Diskussion, die auf dem EU-Entwicklungsministerrat im November 2000 zu verbindlichen Schlussfolgerungen führen soll, stellen sich aus Sicht entwicklungspolitischer NRO deshalb folgende Fragen:

- In welche Richtung geht die Reform der EU-Entwicklungspolitik? Zielt sie auf globale Gerechtigkeit ab oder auf eine Flankierung der Handels- und Außenpolitik?
- Wie kann im Kontext der neuen Strategie für die EU-Entwicklungszusammenarbeit die Priorität der Armutsbekämpfung praktisch durchgesetzt werden?
- Stärken die vorgeschlagenen Maßnahmen wirklich Partizipationschancen und „ownership“ der lokalen Bevölkerung?
- Welche neue Arbeitsteilung mit den Mitgliedstaaten ist wünschenswert? Gibt es eine Balance zwischen Vereinheitlichungstendenzen und Subsidiarität?
- Wie lässt sich die wachsende Bürgerferne der EU-Politik korrigieren? Sind NRO für die EU-Kommission weiterhin gleichberechtigte Partner oder nurmehr billige Durchführungsgehilfen? Ist die Kluft zwischen der Partnerschafts-Rhetorik und der Realität der EU-Entwicklungspolitik noch zu überbrücken?

VENRO-Studientag

„Die Reform der EU-Entwicklungspolitik – Aufbruch oder Abbruch?“

am 18. September 2000, Universitäts-Club Bonn

Programm:

- 10.30 - 10.45 Uhr Begrüßung/ Eröffnung
Joachim Lindau (*Brot für die Welt*)
*Sprecher der VENRO-AG Europäische Entwicklungspolitik
und Vorsitzender des EU-NGDO Liaison Committees*
- 11.00 - 11.30 Uhr „Ein neuer Anlauf für die EU-Entwicklungszusammenarbeit?“
Darstellung der bisherigen Reformanstrengungen und neuen
Vorschläge der EU-Kommission
Referat: **Paul Nemitz** (*EU-Kommission, Kabinett Poul Nielson*)
- 11.30 - 12.00 Uhr „Anforderungen an eine Reform der EU-Entwicklungspolitik aus Sicht
der deutschen Bundesregierung“
Referat: **Marita Steinke** (*Deutsche Vertretung, Brüssel*)
- 12.30 - 13.00 Uhr Mittagspause
- 13.00 - 13.30 Uhr „Die Beziehung EU-Kommission – NGOs aus Brüsseler Sicht“
Referat: **Heike Schneider** (*APRODEV - Netzwerk der protestantischen
Entwicklungs-NGOs, Brüssel*)
- 13.30 – 14.00 Uhr „Reformstau oder Reformchaos? Erfahrungen mit der EU-
Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahre“
Referat: **Dr. Gerhard Schmalbruch** (*Deutsche Welthungerhilfe/
VENRO-Vorstand*)
- 14.30 - 16.00 Uhr „NRO in der EU-Entwicklungspolitik – Schlüsselfaktor oder
marginale Größe?“
Podiumsdiskussion mit
Christiane Kesper (*Friedrich-Ebert-Stiftung/ FES*)
Joachim Lindau (*Liaison Committee/ VENRO*)
Paul Nemitz (*EU-Kommission; Kabinett Poul Nielson*)
Carsten Hinrichs (*BMZ, Leiter der Unterabteilung 40
„Multilaterale und europäische EZ“*)

Moderation der gesamten Veranstaltung: **Georg Sticker** (*AGEH, VENRO-Vorstand*)

Ein neuer Anlauf für die EU-Entwicklungspolitik?

Joachim Lindau/ Klaus Wardenbach
(VENRO)

Steter Tropfen höhlt den Stein. Die jahrelange Kritik von EU-Mitgliedsregierungen, Parlamentariern, Rechnungshof und NRO an der konzeptionslosen und schwerfälligen Entwicklungszusammenarbeit der Brüsseler EU-Kommission scheint nun endlich zu wirken. Im Frühjahr 2000 hat die Kommission zwei Grundsatzdokumente veröffentlicht, die eine weitgehende Umstrukturierung der politischen Planung und Durchführung der EU-Entwicklungszusammenarbeit ankündigen: die Mitteilung vom 26. April 2000 über eine neue Gesamtstrategie für die EU-Entwicklungspolitik und die Mitteilung vom 16. Mai zur Reform der Verwaltung der EU-Auslandshilfe

Das Papier vom 26. April, mit dem eine Neubegründung der EU-Entwicklungspolitik versucht wird, soll von den EU-Mitgliedsregierungen auf der nächsten Sitzung des Entwicklungsministerrats am 10. November 2000 offiziell abgesegnet werden. Das Papier geht auf eine Anforderung des Entwicklungsministerrats (unter deutscher Präsidentschaft) vom Mai 1999 zurück, ein „overall policy statement on development policy“ vorzulegen, das die künftigen Ziele der EU-Entwicklungspolitik nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags eindeutig definiert. Gedacht war auch daran, den als unbefriedigend empfundenen Zustand, dass die EU-Entwicklungspolitik im Grunde nur als sechzehnte Politik neben den fünfzehn verschiedenen Politiken der EU-Mitgliedstaaten existiert, zu überwinden, und für eine bessere Abstimmung zwischen Brüssel und der jeweiligen Politik der Mitgliedsregierungen zu sorgen.

Die Kommissions-Mitteilung vom 26. April folgt auf ein am 24. Februar 2000 vorgelegtes Diskussionspapier der Kommission zum gleichen Thema, das dazu dienen sollte, erste Reaktionen von Regierungen, Institutionen und NGOs zu sammeln und damit auch eine gewisse direkte Bürgerbeteiligung an der Formulierung einer neuen Gesamtstrategie für die EU-Entwicklungspolitik zu gewährleisten. Dieses Diskussionspapier war allerdings, z.B. auf der Jahresversammlung des „Liaison Committee of Development NGOs to the EU“ Mitte April in Brüssel, hart kritisiert worden, da es konfus sei und sich in den inhaltlichen Vorschlägen mehr auf die Flankierung der EU-Handelspolitik als auf die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern konzentriere. Auch wurde moniert, dass einige Themen, wie die Kohärenzproblematik oder die Rolle der Zivilgesellschaft nur am Rande erwähnt würden.

Das nun vorliegende Papier hat auf diese Kritik insofern reagiert, als dass es auf jetzt 45 Seiten erweitert wurde und auch längere Passagen zur Armutsbekämpfung (die zumindest verbal an erste Stelle gerückt ist), zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft, zur Kohärenz und zur Verwaltungsreform der Kommission enthält. Wie schon im Vorläuferpapier schlägt die Kommission für die künftige EU-Entwicklungspolitik aber auch diesmal die Konzentration auf sechs Schwerpunktbereiche vor: 1) Handel, 2) regionale Integration, 3) Unterstützung makro-ökonomischer Politik (v.a. durch Sektorprogramme in den Bereichen Gesundheit und Bildung), 4) Verkehr, 5) Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung 6) Institutionenaufbau und „good governance“. Die Auswahl dieser „vorrangigen Aktionsfelder“ und ihr Verhältnis zueinander wirkt aber trotz seitenlanger Begründungen eher zufällig und status quo-orientiert. Eine zukunftsweisende Strategie, die alle vorhandenen Mittel

konsequent zur Bekämpfung der Armut mobilisiert, wird nicht sichtbar. Es reicht ja nicht aus, noch mehr Straßen zu bauen oder die Entwicklungsländer zu noch größerer Marktöffnung zu zwingen und darauf zu hoffen, dass sich die armutsmindernden Effekte dann wie von selbst einstellen. Bisher ist ja eher das Gegenteil der Fall: Die Handelsliberalisierung und Marktöffnung im Zuge der Globalisierung hat beispielsweise in vielen afrikanischen Ländern in den letzten Jahren zur weiteren Verarmung breiter Bevölkerungsschichten beigetragen. Auch fehlen im Strategiepapier konkrete Aussagen über die genaue Arbeitsteilung mit den EU-Mitgliedstaaten oder anderen multilateralen Gebern, wie der Weltbank. Den von der Kommission beschriebenen Ziele einer effizienteren, kohärenteren und auf mehr internationale Präsenz ausgerichteten EU-Entwicklungspolitik kann in dieser Allgemeinheit natürlich nur zugestimmt werden. Aber auch bislang lag das Hauptmanko der EU-Politik nicht im Mangel an Papieren, sondern in der mangelnden Umsetzung ihrer zuvor beschriebenen Ziele.

Papier ist gemeinhin geduldig. Wenn sich der Streit um Papiere soweit zuspitzt, dass ihre Verabschiedung innerhalb der EU-Kommission scheitert, dann muss ein besonderer Interessenkonflikt dahinterstecken. Die Generaldirektion für Entwicklung wollte am 26. April auch eine Mitteilung zur Kohärenz-Problematik verabschieden, lassen, die allerdings am kommissionsinternen Widerstand scheiterte. Der vorliegende Entwurf war, gemessen an der NRO-Forderungen, äußerst moderat und beschränkte sich im wesentlichen auf die Einrichtung von Frühwarn-Mechanismen und die Verbesserung des Informationsflusses und der Konsultationsmechanismen. Trotzdem scheinen selbst diese bescheidenen Ansprüche der Entwicklungspolitiker den EU-Kommissaren für Landwirtschaft, Fischerei oder Außenhandel zu weitgehend gewesen zu sein. Zwar wurde auch kolportiert, dass die Furcht vor dem Scheitern im Ministerrat der eigentliche Grund für die Ablehnung des Papiers gewesen sei. Dieses Argument ist jedoch wenig überzeugend: Wie will die Kommission die EU-Mitgliedsregierungen von der Notwendigkeit größerer entwicklungspolitischer Kohärenz überzeugen, wenn sie selbst es nicht wagt, offen für das Kohärenzgebot einzutreten und den Kampf gegen alle Widerstände aufzunehmen? Auch das Verhältnis zwischen der „gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“ der EU und ihrer Entwicklungspolitik ist noch ungeklärt. Nachdem durch den am 1. Mai 1999 in kraft getretenen Vertrag von Amsterdam die Kompetenz für die GASP an die EU übertragen wurde, taucht in den EU-Papieren immer mehr die Vorstellung auf, dass Entwicklungspolitik in Zukunft nur noch eine abhängige Variable ihrer Außen- und Militärpolitik sein soll. Das Kohärenzgebot des Maastrichter Vertrags würde also umgekehrt: Statt Maßstab für andere Politiken zu sein, müsste sich die bislang relativ starke EU-Entwicklungspolitik vollends den stärkeren Interessen des Außenhandels oder der Sicherheitspolitik unterordnen. Entwicklungskommissar Poul Nielson wäre dann in Zukunft nur noch das Ausführungsorgan für eine Politik, die andere, allen voran der EU-„Superkommissar“ für Auswärtiges, Chris Patten, bestimmen.

Dieser Eindruck wird durch die am 16. Mai vorgelegte Kommissions-Mitteilung zur „Reform der Verwaltung der Auslandshilfe“ zusätzlich bestärkt. Alle an der EU-Außenpolitik im weiteren Sinne beteiligten Kommissare, also Chris Patten (Auswärtiges), Poul Nielson (Entwicklung), Pascal Lamy (Handel), Günther Verheugen (Osterweiterung) und Pedro Solbes (Wirtschaft und Finanzen), waren an der Vorbereitung beteiligt. Geplant ist eine neue Kommissionsdienststelle – vermutlich unter dem Namen "Europe Aid" - zu gründen, die für die Verwaltung sämtlicher EU-Auslandsprogramme, auch für die Ex-Sowjetunion, den Mittelmeerraum und den Balkan, zuständig sein soll. Die politische Aufsicht über den Gesamtbereich soll Chris Patten obliegen, für die organisatorische Durchführung wäre Poul Nielson zuständig.

„Die Auslandshilfeprogramme der EG sind bekannt für ihre schleppende und unflexible Durchführung, für schlechte Qualität und übermäßig zentralgesteuerte und starre Verfahren.“ Mit solch drastischen Worten beschreibt die Kommissionsmitteilung selbst die bisherigen Probleme, gerade auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. In vielen Bereichen entspricht die Selbstkritik der Kommission haargenau der Kritik, die in den vergangenen Jahren immer wieder von NRO-Seite geäußert wurde. Aus NRO-Sicht ist es also erst einmal höchst erfreulich, wenn sich die Kommission diese Kritik zu eigen macht und Abhilfe verspricht. Die Vorschläge gehen jedoch über eine reine Verwaltungsreform hinaus und lassen – in Verbindung mit der vorgeschlagenen neuen Gesamtstrategie – auch weitgehende Änderungen in der Politik erwarten. Die Kommission begnügt sich nämlich nicht damit, die Einrichtung eines neuen Amtes vorzuschlagen und dafür eine kräftige Aufstockung des eigenen Personals zu fordern – eine Forderung, für die man angesichts der präsentierten Zahlen (rund 2.500 EU-Mitarbeiter waren 1995 für die Verteilung von 8,6 Milliarden Dollar zuständig, in Deutschland waren es 3.900 für rund 4,8 Milliarden - hierbei scheint die EU-Kommission allerdings auch sämtliche GTZ-Mitarbeiter u.ä. in ihrer Rechnung miteinzubeziehen) noch ein gewisses Verständnis aufbringen mag. Wenn die in beiden Papieren formulierten Vorstellungen der EU-Kommission umgesetzt werden, dann wird sich auch der Charakter der EU-Entwicklungspolitik nachhaltig verändern. Einzelprojekte werden zugunsten einer mehrjährigen, EU-weit vereinheitlichten Programmierung in den Hintergrund treten. Das konkrete Projektmanagement soll von Brüssel weg auf die EU-Botschaften in den Entwicklungsländern, die sog. Delegationen, verlagert werden. Damit soll auch die Mitsprachemöglichkeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Projektdurchführung verringert werden und sich auf die Erörterung von politischen und strategischen Fragen beschränken. Vom Europäischen Parlament (EP) wünscht sich die Kommission, dass es künftig nicht mehr in die Durchführung der EU-Entwicklungszusammenarbeit eingreift, indem es spezialisierte Budgetlinien schafft, sondern dass es sich im wesentlichen mit der Vorgabe politischer Leitlinien begnügt. Unklar ist noch, ob das neue EU-Amt später zu einer Art „Euro-GTZ“ mit eigenen technischen Experten ausgebaut werden soll, oder ob es sich bei der Projektdurchführung - wie bisher bei der Kommission üblich - allein auf Consulting-Firmen, NRO und nationale Durchführungsorganisationen stützt. Unklar ist auch - wie das Liaison Committee in seiner ersten Stellungnahme vom 18. Mai zum Kommissionsvorschlag mit Besorgnis anmerkte - die künftige Stellung der EU-Generaldirektion für Entwicklung. Nachdem die DG Entwicklung schon bei der Amtseinführung der neuen EU-Kommission im Spätsommer letzten Jahres wichtige Kompetenzen im politisch-planerischen Bereich an die Generaldirektion für Auswärtiges abgeben musste, wird ihr nun auch die Verantwortung für die Projektdurchführung entzogen.

Nur der für die europäischen NRO materiell wichtigste Bereich, die NRO-Kofinanzierung, könnte von dieser Verlagerung ausgenommen werden. Wegen der offenkundigen Unterschiede zwischen der partnerschaftlich orientierten Arbeit von NRO und der Auftragsvergabe an Privatunternehmen und Consultants hält die Kommission hier eine eingehende Prüfung für erforderlich, ob die NRO-Kofinanzierung nicht völlig bei der DG Entwicklung angesiedelt werden sollte.

Eine solche Lösung würde wohl auch am besten der Philosophie des am 18. Januar 2000 vom Kommissionspräsidenten Romano Prodi vorgelegten Diskussionspapiers zum „Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den NRO“ entsprechen. Dort wird im Kapitel über die „Grundsätze für die Abwicklung von NRO-Projekten und –programmen“ u.a. versprochen, „die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der NRO zu achten“. Die Kofinanzierungsfrage könnte so zur Nagelprobe für die Ernsthaftigkeit der

Reformbemühungen der Kommission werden: Wo endet die Hülle der schönen Worte, und wo beginnt der harte Kern der wirklich substantiellen Verbesserungen für NRO-Arbeit? Zu hoffen ist, dass sich die neuen Kommissionspapiere nicht als Luftballone erweisen, die platzen, sobald man sich ihnen nähert. Man kann der neuen EU-Kommission sicher nicht den Reformwillen absprechen, aber die Resultate sind bislang äußerst unbefriedigend. Der Haushalt für das Liaison Committee für das laufende Jahr war von der Kommission Mitte Juni 2000 immer noch nicht bewilligt. Auch zeichnete sich im Bereich der Kofinanzierung nicht ab, dass die Kommission ihr Versprechen halten könnte, bis Anfang Juli die Altlast von rund 900 liegengebliebenen NRO-Anträgen abzuarbeiten. Ebenfalls ist fraglich, ob in diesem Jahr überhaupt noch Neuanträge für NRO-Entwicklungsprojekte bewilligt werden können. Und für das Jahr 2001 hat die Kommission bereits einschneidende Kürzungen im Entwicklungs-Etat, besonders bei den Programmen für Asien und Lateinamerika, angekündigt. Wegen der Mehrkosten für die Beseitigung der Kriegsschäden im Kosovo bzw. dem Wiederaufbau in der Balkanregion und der gleichzeitigen Weigerung der französischen (aber auch deutschen) Regierung, dafür die EU-Agrarsubventionen zu kürzen, dürften selbst die Abgeordneten im EP, das im Dezember endgültig über den Haushalt für 2001 beschließen muss, es in diesem Jahr schwer haben, alle diese Kürzungen wieder auszugleichen. Im Dezember sollen auf einer Regierungskonferenz in Nizza auch die letzten Weichen gestellt werden, damit die EU die Staaten Mittel- und Osteuropas besser in die bestehenden Strukturen integrieren kann. Dass das größer gewordene Europa seine neue Stellung dann dazu gebrauchen wird, sich auch nach außen hin, zum Süden, zu den Menschen in Afrika, Asien und Lateinamerika, solidarischer zu verhalten, ist nach dem derzeitigen Stand der Diskussion leider nicht zu erwarten.

Pressemitteilung der EU-Kommission/ IP/00/410

Brüssel, den 26. April 2000

Kommission legt die politischen Leitlinien für die künftige Entwicklungspolitik der Gemeinschaft dar

Die Europäische Kommission hat ein Strategiepapier verabschiedet, in dem die Parameter für eine neue Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft benannt werden. "Es ist politisch und moralisch untragbar, dass eine Milliarde Menschen auf dieser Erde nach wie vor mit weniger als einem Euro pro Tag auskommen muss. Die Europäische Union (EU) ist dazu verpflichtet, ihre Anstrengungen zur Unterstützung der Ärmsten in den Entwicklungsländern zu intensivieren und muss deshalb über eine klare Strategie verfügen, die auf eine begrenzte Zahl von Bereichen ausgerichtet ist", sagte Poul Nielson, das für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe zuständige Mitglied der Europäischen Kommission.

Das neue Strategiepapier stellt mit aller Deutlichkeit die Beseitigung der Armut in den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Anstrengungen der Gemeinschaft. "Die Bekämpfung der Armut ist unsere Hauptaufgabe. Wenn wir in diesem Kampf erfolgreich sein wollen, müssen wir unsere Strategien neu ausrichten und unsere Instrumente und Methoden umstrukturieren", fügte der Kommissar hinzu. Er erläuterte, dass Themen wie die Liberalisierung des Handels, die Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, die Zusammenarbeit im Privatsektor zwar wichtige Komponenten der europäischen Entwicklungspolitik bleiben werden, aber nur in dem Maße wie sie direkt zu dem übergreifenden Ziel der Verbesserung der Lebensbedingungen der Ärmsten beitragen.

Die Mitteilung der Kommission zur Entwicklungspolitik wird zu einem Zeitpunkt vorgelegt, zu dem die Wirksamkeit und Effizienz von Hilfeprogrammen vielfach generell - nicht nur auf EU-Ebene, sondern auch im Rahmen der einzelstaatlichen Entwicklungskooperation der EU-Mitgliedstaaten - angezweifelt wird. Die vorgeschlagene radikale Neuausrichtung der Entwicklungspolitik auf die Armutsbekämpfung ist die aktive Antwort der Kommission auf diese Kritik, ausgehend von folgenden drei Grundpfeilern: Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit und der Finanzhilfen auf Hilfen, die direkt den Ärmsten zugute kommen, Intensivierung des politischen Dialogs und Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Ziel der harmonischen und schrittweisen Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft.

Die Kommission will sich auf eine Reihe von Kernaufgaben konzentrieren und schlägt daher vor, die entwicklungspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen die Gemeinschaft komparative Vorteile und einen Mehrwert bieten und zum übergreifenden Ziel der Armutsbekämpfung beitragen kann. In der Mitteilung werden sechs Bereiche genannt: Entwicklung durch Handel, regionale Integration und Kooperation, Verknüpfung makroökonomischer Politiken mit Strategien der Armutsbekämpfung, zuverlässige und nachhaltige Verkehrsinfrastrukturen, die eine

zentrale Rolle für den Zugang zu den grundlegenden Sozialdiensten spielen, Ernährungssicherheit und nachhaltige Strategien für die ländliche Entwicklung und nicht zuletzt auch Aufbau der institutionellen Kapazitäten, verantwortungsvolle Staatsführung und Rechtsstaatlichkeit. Diese Bereiche wurden auch unter dem Gesichtspunkt der Interdependenz und gegenseitigen Ergänzung ausgewählt, damit die interne Kohärenz der Entwicklungspolitik gewahrt ist und ihre Wirkung gesteigert werden kann. Gleichzeitig muss das Spektrum der Aktionsbereiche ausreichend weit gefaßt sein, damit dem individuellen Entwicklungsbedarf der einzelnen Länder Rechnung getragen werden kann. Querschnittsprobleme wie geschlechterspezifische Aspekte, Nachhaltigkeit im Umweltbereich und Menschenrechte sollen bei allen Maßnahmen im vollem Umfang berücksichtigt werden.

Was die Umsetzung der Entwicklungspolitik anbetrifft, so hat die Kommission einige wichtige Lehren aus der Vergangenheit gezogen und darauf aufbauend Leitlinien für das künftige Vorgehen entwickelt:

- Die Kommission wird stärker auf die "Mitverantwortung" der Entwicklungsländer im Rahmen des Entwicklungsprozesses setzen (d.h. maximale Beteiligung der Armen bzw. ihrer zivilgesellschaftlichen Vertreter und der Partnerländer)
- Die Kommission wird eine stärkere Koordinierung und bessere Arbeitsteilung im Hinblick auf die Entwicklungsprogramme anderer Geber, insbesondere denjenigen der EU-Mitgliedstaaten, anstreben.
- Die Kommission wird Inkohärenzen zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politiken der Gemeinschaft, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken (z.B. im Bereich des Handels, der Landwirtschaft und der Fischerei), vermeiden.
- Die Kommission wird sich stärker auf die institutionellen Ressourcen konzentrieren und die Verwaltungsverfahren straffen und vereinfachen, damit eine raschere Abwicklung und bessere Ergebnisse gewährleistet sind.

Mit diesem neuen Rahmenkonzept hat die Kommission den Grundstein für eine neue Phase in der Konzeption und Umsetzung der EU-Entwicklungspolitik gelegt. Die Mitteilung wird auf der Tagung des Rates "Entwicklung" am 18. Mai erörtert, bei der die Mitgliedstaaten um ihre Zustimmung zu den Zielen der Mitteilung ersucht werden.

Die EU ist der wichtigste Partner der Entwicklungsländer. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten leisten zusammen 55% der internationalen öffentlichen Entwicklungshilfe. Die EU ist zudem bei weitem der wichtigste Handelspartner der Entwicklungsländer; auch die ausländischen Direktinvestitionen in diesen Ländern kommen zum größten Teil aus der EU. In der Mitteilung der Kommission zur neuen Entwicklungspolitik der Gemeinschaft wird hervorgehoben, dass diese Tatsache Anlaß zu Stolz bietet, zugleich aber auch eine gesteigerte Verantwortung mit sich bringt.

Pressemitteilung der EU-Kommission/ IP/00/480

Brüssel, den 16. Mai 2000

Kommission legt durchgreifende Reform der Verwaltung der EU-Auslandshilfe vor

Die Europäische Kommission hat heute ein ehrgeiziges Programm zur Umgestaltung der Verwaltung der EU Auslandshilfe aufgelegt. Die Hauptziele des weitreichenden Reformprogramms der Kommission sind eine erhebliche Verkürzung der Durchführung genehmigter Projekte, eine wesentliche Verbesserung des Projektmanagements in bezug auf seine Qualität und Flexibilität, die Gewährleistung solider, dem internationalen Standard entsprechender Verwaltungsverfahren sowie eine Verbesserung der EU-Hilfe im Hinblick auf ihre Wirkung und ihre Sichtbarkeit. Die Reform schließt insbesondere folgende Komponenten ein: 1) eine grundlegende Umgestaltung der Programmierung der Hilfe, um den politischen Zielen und Prioritäten der EU besser Rechnung zu tragen, 2) die Integration des Projektzyklus von der Projektermittlung bis hin zur vollständigen Umsetzung; 3) die Einrichtung einer einheitlichen für die Projektdurchführung zuständigen Stelle und dem Namen EUROPE AID; 4) die weitgehende Verlagerung des Projektmanagements auf die Auslandsdelegationen der Kommission und nach Möglichkeit auf die Behörden der Empfängerländer.

Der Kommissar für Außenbeziehungen, Christ Patten, erklärte dazu:

"Diese Reform wird die Verfahren der Kommission bei der Verwaltung der Hilfeprogramme grundlegend verändern. Sie wird die Glaubwürdigkeit der Kommission in einem wichtigen Bereich der EU-Außenbeziehungen wiederherstellen. Sie wird auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Steuerzahler der EU verbessern und den berechtigten Erwartungen unserer Partner im Ausland Rechnung tragen, die eine zügigere Abwicklung unserer Hilfe fordern. Die Reform der Verwaltung der Gemeinschaftshilfe ist das Aushängeschild für die Reformen Kommission insgesamt. Mit dieser Reform wird die bei der Anhörung im Europäischen Parlament von mir gemachte Zusage, die Reform der Verwaltung der Gemeinschaftshilfe voranzutreiben, erfüllt. Sie spiegelt die gemeinsamen Bemühungen aller für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissare wider".

Der Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe, Poul Nielson, sagte hierzu:

"Die Kommission leistet heute mehr als 10% der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe. Dies verpflichtet uns in besonderer Weise, die Qualität unserer Kooperationsprogramme zu erhöhen. Es ist unsere Absicht, auf der Grundlage der jetzt beschlossenen Reform dieses Ziel zu erreichen."

Ein zentrales Thema der Reform der Kommission ist die Konzentration der knappen Ressourcen auf Kernaufgaben wie die Politikformulierung. Entsprechend diesem Ziel werden die geographischen Referate der Generaldirektionen Außenbeziehungen (RELEX) und Entwicklung (DEV) künftig ihre Aktivitäten im Bereich Gemeinschaftshilfe auf die **Programmierung** konzentrieren, d.h. auf strategische politische Entscheidungen über die sektoralen Mittelzuweisungen, die in enger Abstimmung mit den Empfängerländern

getroffen werden sollen. Die Mehrjahresprogrammierung soll wesentlich ausgebaut werden, um unter Einbeziehung sowohl der Auslandshilfe als auch der sonstigen EU-Politikbereiche (wie z.B. der Handelspolitik und der Außen- und Sicherheitspolitik) und unter Berücksichtigung der Interessen der Partnerländer für jedes Land und jede Region den richtigen "Policy Mix" zu finden.

Dies soll durch die **Integration des "Projektzyklus", d.h. der einzelnen Schritte bei der "Verwaltung eines Entwicklungsprojekts von A bis Z"** ergänzt werden. 80% der Hilfeprogramme der EU (Afrika, Karibik und Pazifik, Mittelmeerraum, westlicher Balkan, ehemalige Sowjetunion, Asien und Lateinamerika) sollen künftig von einem neuen, innerhalb der Kommissionsdienste angesiedelten Büro verwaltet werden, das auf der Grundlage des jetzigen Gemeinsamen Dienstes für Außenbeziehungen (SCR) aufgebaut werden soll.

Es ist geplant, den SCR in eine neue Durchführungsstelle unter dem Namen EUROPE AID mit Sitz in Brüssel umzuwandeln. Diese Einrichtung wird einem Leitungsgremium unterstellt, das sich aus den für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissaren (Vorsitzender: Herr Patten, Generalbevollmächtigter: Herrn Nielsen, Mitglieder Herren Lamy, Solbes und Verheugen) zusammensetzen wird. Diese neue, für die Verwaltung der Gemeinschaftshilfe zuständige Einrichtung wird es der Kommission ermöglichen, die volle administrative Kontrolle über die Leistung von Auslandshilfe zu behalten und gleichzeitig sowohl den gravierenden Personalmangel zu beheben als auch die gegenwärtige Abhängigkeit von externen Einrichtungen und insbesondere von den Büros für technische Hilfe bei der Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben zu beenden.

Einige Programme werden vollständig von den zuständigen Generaldirektionen umgesetzt werden, da sie entweder einer besonders engen politischen Kontrolle unterliegen (Heranführungsinstrumente (GD Erweiterung) und Haushaltshilfen (GD Wirtschaft und Finanzen) oder bereits von einer besonderen Einrichtung umgesetzt werden (Humanitäre Hilfe, ECHO).

Neben einer genauen Prüfung der Kohärenz und der Qualität der Programmierung soll der Evaluierung eine wesentlich höhere Bedeutung beigemessen werden. Die Projektevaluierungen sollen von einer **Gruppe für Qualitätssicherung** durchgeführt werden, die den für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissaren unterstellt wird. Diese Gruppe wird die Programmierung der Gemeinschaftshilfe überwachen, um sicherzustellen, dass die Projekte den Qualitätsstandards sowie den politischen Zielen und Prioritäten der Kommission entsprechen. Sie soll auch dafür sorgen, dass die Ergebnisse der Evaluierungen in das System der Programmierung einfließen.

Kommissar Nielson führte dazu aus: "Diese Reform ist das wichtigste Element in meinen Bemühungen, die Qualität unserer Entwicklungszusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zu gewährleisten. Die Gruppe für Qualitätssicherung wird als wichtige Clearingstelle dafür sorgen, dass die Finanzierungsvorschläge für Entwicklungsprogramme den Bedürfnissen der betroffenen Länder Rechnung tragen, mit den am 26. April von der Kommission angenommenen entwicklungspolitischen Prioritäten im Einklang stehen und durch eine ständige Rückkoppelung mit der Praxis vor Ort verbessert werden. Entwicklungszusammenarbeit aus der Distanz kann nie wirksam sein. Die Kommission ist jetzt ernsthaft um eine größere Sensibilität für die Probleme vor Ort bemüht".

Die **Delegationen der Kommission** in den Empfängerländern werden dank einer weitreichenden Übertragung von Verwaltungsbefugnissen eine wesentlich größere Rolle bei der Projektdurchführung vor Ort spielen und sollen entsprechend verstärkt werden (Personal, IT-Ausstattung, flankierende Maßnahmen). Sie sollen nach Möglichkeit die Zuständigkeit für die Programmdurchführung auf die Behörden in den Partnerländern übertragen.

Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten über die Verwaltungsausschüsse muss verbessert werden, um die Programmdurchführung zu beschleunigen und eine größere Übereinstimmung mit den Maßnahmen der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Es bestehen zur Zeit etwa 50 solche Ausschüsse. Sie sollen sich künftig mit politischen und strategischen Fragen befassen, statt wie bisher einzelne Projekt bis ins kleinste Detail zu verfolgen. Dies wird gemäß den jeweiligen Rechtsgrundlagen, von denen zur Zeit über 80 existieren, geprüft werden müssen.

Um einige Problembereiche sofort in Angriff zu nehmen, ist ein **Paket vordringlicher Maßnahmen** beschlossen worden:

- sofortige Einführung neuer Arbeitsmethoden in den geographischen Referaten und dem SCR;
- Durchführung eines Programms zum Abbau des Rückstandes bei der Ausführung der Mittelbindungen (dem SCR werden 20 Hilfskräfte zugeteilt, um eine Prüfung der vor 1995 gefaßten Mittelbindungsbeschlüsse im Hinblick auf einen möglichen Abschluß sowie eine Prüfung der ruhenden Mittelbindungen der Jahre 1995/96/97 vorzunehmen);
- Reduzierung der Zahl der Haushaltslinien;
- Erhöhung der Mittelzuweisungen für die Computerausstattung der Delegationen im Jahre 2001;
- Verbesserung der direkten Verwaltung im Bereich der Gemeinschaftshilfe im Rahmen der Vorschläge für eine Änderung der Haushaltsordnung.

Hintergrund

Das Reformprogramm basiert auf der Arbeit einer im Dezember 1999 eingesetzten Task Force, die unter der Aufsicht der für Außenbeziehungen zuständigen Kommissare (Patten, Nielson, Verheugen, Lamy, Solbes) eine Reihe von Vorschläge ausgearbeitet hat.

Die Gemeinschaftshilfe, die ursprünglich auf die AKP-Länder ausgerichtet war, hat inzwischen eine globale Dimension angenommen. Sie wurde weit über die Entwicklungshilfe hinaus erweitert und erstreckt sich heute beispielsweise auch auf Wiederaufbau, Institutionenaufbau, makroökonomische Hilfe, Wahlbeobachtung und Menschenrechte. Die Europäische Kommission leistet mehr als 10% aller internationalen öffentlichen Entwicklungshilfe - im Jahre 1985 waren es 5%. Dies entspricht einem Gesamtvolumen im Jahre 2000 von 9,6 Mrd. Euro (EG-Haushalt: 5,3 Mrd. Euro, Europäischer Entwicklungsfonds: 4,3 Mrd. Euro). Die Kommission ist auch weltweit größter Geber bei der humanitären Hilfe. Die Programme der Auslandshilfe werden unmittelbar von der Kommission verwaltet und machen 62% aller unmittelbar von der Kommission verwalteten Programme aus. Die Zuschußhilfe der EG übersteigt das Volumen der von der Weltbank zu günstigen Bedingungen gewährten Darlehen. Vor 15 Jahren war das Volumen der Zuschußhilfe halb so groß.

Die Probleme, die gegenwärtig in den Verwaltungsstrukturen und -verfahren der Kommission im Bereich der Gemeinschaftshilfe auftreten, sind auf diese rasante Ausweitung der von der Kommission geleistete Hilfe im Laufe der letzten 10 zurückzuführen, die nicht von einem entsprechenden Ausbau des Personals begleitet wurde. Anders als viele andere große EU-Ausgabenprogramme (Landwirtschaft, Strukturfonds) wird die Auslandshilfe unmittelbar von der Kommission verwaltet und macht 62% aller unmittelbar von der Kommission verwalteten Programme aus.

Die verfügbaren personellen Ressourcen haben mit der Zunahme der zu verwaltenden Programme nicht Schritt gehalten. Der akute Personalmangel beeinträchtigt eine zügige und qualitativ einwandfreie Abwicklung der Gemeinschaftshilfe. Das Volumen der EG-Hilfe hat sich in den vergangenen 10 Jahren um das 2,8-fache erhöht, der Personalbestand jedoch nur um das 1,8-fache. Im Vergleich zu den anderen Geber steht der Kommission in diesem Bereich zwischen einem Drittel und der Hälfte des Personals zur Verfügung (verfügen die Mitgliedstaaten und die Weltbank über vier bis neun Beamte für die Verwaltung von 10 Mio. Euro, so sind es bei der Kommission nur 2,9).

Dadurch, dass Jahr für Jahr zunehmende Mittel bewilligt wurden, jedoch wegen Personalmangels nicht abfließen konnten, sind erhebliche Rückstände entstanden. Dies hat die Glaubwürdigkeit der Kommission als internationaler Geber beschädigt.

Brüssel, 7. August 2000

Erklärung der Kommissionsmitglieder Patten und Nielson über die Verwaltung der Auslandshilfe der EU

Die Europäische Union ist der weltweit größte Geber auf dem Gebiet der internationalen Hilfe. Mit einem Jahresetat von rund 9,6 Mrd. Euro umfassen die Programme in diesem Bereich neben der herkömmlichen Entwicklungshilfe auch andere Maßnahmen wie den Wiederaufbau auf dem Balkan, die Förderung des Freihandels im Mittelmeerraum und die Umgestaltung der Volkswirtschaften in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Unsere Projekte kommen auch armen Menschen zugute, doch ist dies nicht immer das vorrangige Ziel. Es ist nicht immer sachdienlich, wenn beispielsweise die Beseitigung der Kriegsschäden im Kosovo unter den gleichen Gesichtspunkten erörtert wird wie die Maßnahmen zur Befriedigung der Bedürfnisse armer Bevölkerungsgruppen in Afrika. Auch sollte sie nicht mit der schnellen und effektiven Bereitstellung humanitärer Soforthilfe durch ECHO (Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission) verwechselt werden.

Es ist für unser internationales Ansehen sehr wichtig, dass wir die Qualität unserer Hilfeprogramme verbessern und ihre Umsetzung beschleunigen. Die Europäische Kommission stimmt daher mit dem Ausschuss für internationale Entwicklung des britischen Unterhauses darin überein, dass die Verwaltung der EU-Hilfeprogramme reformiert und eine klare Entwicklungspolitik formuliert werden muss.

In einem am 16. Mai 2000 veröffentlichten Kommissionsbericht wurden viele der auch vom Ausschuss festgestellten Probleme hervorgehoben. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass zu viel Zeit vergeht, bis die politische Zusagen der EU eingehalten werden, und die Verwaltungsverfahren übermäßig kompliziert sind. Die Kommission hat bereits ein weitreichendes Reformprogramm aufgelegt. Dazu gehören u.a.:

- Schaffung eines neuen Amtes, "EuropeAid", das für die Verwaltung der Hilfsprojekte in allen Phasen des Projektzyklus zuständig sein soll;
- Übertragung einer wesentlich größeren Verantwortung für das Projektmanagement auf die Delegationen der Kommission in den Empfängerländern, damit sie flexibler auf die Bedürfnisse vor Ort reagieren können;
- Reform der Programmplanung, um ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den politischen Zielen und den verfügbaren Mitteln zu schaffen. Dadurch soll eine größere Konzentration der Hilfe auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen und die Armutsbekämpfung gewährleistet werden;
- neue Regelungen, damit der Kommission die notwendigen administrativen Ressourcen an die Hand gegeben werden, um die politischen Ziele des Rats zu erreichen. Weil das Volumen der Hilfe viel schneller gewachsen ist als die Zahl der Mitarbeiter, ist ein chronischer Personalmangel entstanden, der eine der Hauptursachen der gegenwärtigen Schwierigkeiten darstellt. Während die Kommission für die Verwaltung der Hilfe über 2,9 Mitarbeiter je 10 Mio. Euro verfügt, stehen beispielsweise dem britischen Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) knapp 6,5 Mitarbeiter zur Verfügung.

Mit der Verbesserung der Verwaltungsabläufe in der Kommission wird ein wesentliches Problem angegangen, das zu Verzögerungen zwischen der Bewilligung und der Auszahlung der Hilfe geführt hat. Dies bedeutet jedoch nicht, dass wir uns nicht die erforderliche Zeit nehmen sollten, um die Projekte gründlich vorzubereiten und zu evaluieren. Dadurch lassen sich auch nicht die Probleme lösen, die auf politische Hindernisse in den Empfängerländer zurückzuführen sind.

Wir begrüßen es, dass der Ausschuss unsere Bemühungen in diesen Bereichen unterstützt und die Fortschritte anerkennt, die wir insbesondere bei der Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Kommission, der Aufarbeitung des Rückstands an alten oder ruhenden Projekten, der Rationalisierung und Vereinfachung der Verfahren und der schnelleren Begleichung anerkannter Rechnungen bereits erzielt haben.

Unsere Reformvorschläge liegen auf dem Tisch. Für ihre erfolgreiche Umsetzung ist die Unterstützung der nationalen Regierungen im EU-Ministerrat erforderlich. Auch die nationalen Parlamente können hier eine hilfreiche Rolle spielen, indem sie ihre jeweiligen Regierungen zur Teilnahme an einer konstruktiven Debatte auffordern. Wir haben ein gemeinsames Interesse an einem System, das besser funktioniert. Das sind wir vor allem den Empfängern unserer weltweiten Hilfe schuldig.

Generaldirektion(GD)-GD,
nichtstaatl. Akteure, intern. Org.

- Verbesserung der Verfahren d. Verwaltung
 - Vereinfachung u. Harmonisierung der Finanzierungsverfahren- u. mechanismen (Europäischer Entwicklungsfonds (EEF) / Haushalts-Linien/ EP)
 - Konsolidierung nicht verwendeter Mittel
- Monitoring, Evaluierung, Transparenz
 - Leistungskriterien für Monitoring
 - unabhängige Evaluierungseinheit
 - Infobereitstellung u. Gesamtjahresbericht
- Harmonisierung des organisatorischen Rahmens
 - Delegationen, Dezentralisierung
 - Zusammenarbeit Ratsarbeitsgruppen + Ausschüsse (feed back Politik/ Durchführung)
 - Personalstruktur anpassen

**⇒Anforderung Nr. 2:
zügige, zielgerichtete Umsetzung**

Der Wert der Papiere und Deklarationen wie überall erst dann einschätzbar, wenn erste konkrete Schritte vorliegen.

- Stichwort Armutsbekämpfung: Kommissionsausführungen sind dann positiv zu bewerten, wenn sie nicht nur Schlagwort bleiben, sondern entsprechende politische und organisatorische Weichenstellungen (Zivilgesellschaft, Gesundheit, Bildung, Druckmittel makro-ökonomische Programme) folgen.
- Stichwort Amt EUROPE-AID: kann ebenfalls positiv sein, wenn für die Zielerreichung Armutsbekämpfung entsprechende Schwerpunkte gesetzt werden (auch good governance, Menschenrechte) und im Sinne von Komplementarität nationale Durchführungsorganisationen einbezogen werden (inkl. NRO)
Gefahr: durch weitere Zerstückelung der Zuständigkeiten/Macht droht Gewichtsverlust der Entwicklungszusammenarbeit (zugunsten GD Außenbeziehungen (Relex); Hoher Repräsentant/GS; Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP); Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP); Handels-Generaldirektion)
- Stichwort Dezentralisierung: positiv zu beurteilen, wenn KOM-Delegationen mit mehr qualifiziertem Personal und Kompetenzen (z.B. NRO-Vorhaben) ausgestattet werden.
- Stichwort Programmierung: positiv, wenn echte koordinierte Zusammenarbeit zwischen Durchführung und politischer Entscheidung, weil langfristige u. strategischere Planung (Frage: wo hört Programmierung auf, wo fängt Durchführung an?)
- Stichwort Koordinierung/Komplementarität: positiv, wenn Länderstrategiepapiere umgesetzt werden unter Beteiligung von und in Kooperation mit allen Akteuren.

II. Rolle Rat/Mitgliedstaaten

Aufgabe Rat/MS: - Beobachtung und follow up
- Einforderung Action Plan mit den prioritären Bereichen

Beeinflussung Rat/MS: - Rat kann sich nur bedingt einbringen, da KOM für das ordnungsgemäße Funktionieren der Gemeinschaftspolitik Entscheidungen in eigener Zuständigkeit treffen kann (Art. 211); Rat schafft gesetzliche Rahmenbedingungen u. macht politische Vorgaben (die bereits existieren!!!)
- durch Begleitung des Prozesses mit den Schritten: Policy Statement (inhaltl. Def.), daran ausgerichtet Strukturen u. an Prioritäten ausgerichtete Personalzuteilung (EP)

III. Wo sind NRO betroffen?

- Personal (GD Development; „Amt“/ Europe Aid; Delegationen) - z.B. NRO-Unit
- Umsetzung Inhalte (Policy: Zivilgesellschaft)
- Ausschüsse (NRO-Ausschuß)
- Dezentralisierung (Ausstattung KOM-Delegationen)
- Verfahren (verbessert?)

IV. Bewertung

- Reform kann vorteilhaft sein, Potential zu positiven Veränderungen ist da
 - wenig präzise Ausführungen z.Zt. lassen keine definitive Einschätzung zu
 - Hoffnung: alle Akteure der EZ bringen entwicklungspolitische Interessen ein, um sich gegen außenpolitische Übermacht durchzusetzen
- bei „richtiger“ Umsetzung kann Reform Aufbruch werden
- bei „falscher“/schlechter Umsetzung kein Abbruch, denn: es gibt keine Alternative

Anmerkungen aus NRO-Perspektive zur neuen EU-Entwicklungsstrategie

Joachim Lindau

(Brot für die Welt)

Sprecher der VENRO-AG Europäische Entwicklungspolitik
und Vorsitzender des EU-NGDO Liaison Committees

Wir, d.h. die deutschen und europäischen NRO, begrüßen generell Bemühungen der Europäischen Kommission, erstmals eine Gesamtstrategie zur Entwicklungspolitik auszuarbeiten.

Auf der Generalversammlung des Verbindungsausschusses der entwicklungspolitischen NRO zur EU (Liaison Committee/ LC) im April dieses Jahres stand die Diskussion eines früheren (ersten?) Entwurfs der Mitteilung zur Entwicklungspolitik (vom 24. Februar 2000) im Mittelpunkt. Zu dieser Fassung wurde eine **Resolution** verabschiedet, deren wesentliche Forderungen m.E. trotz mancherlei Verbesserungen in der derzeit gültigen Variante Bestand haben. So wurde damals die Kommission u.a. dringlich gebeten:

"To reopen and formalise its process of consultation with civil society, allowing a sufficiently long discussion period including public meetings to ensure structured dialogue at European and national level;

To provide for formal and structured consultation with civil society, in addition to the consultations which it necessarily holds with governments and elected representatives, on major development policy proposals in future; etc."

(The General Assembly of European Development NGO's , meeting in Brussels on 14-15 April 2000)

Die am 26. April 2000 verabschiedete Mitteilung der Kommission beseitigt durchaus einige eklatante Schwächen des Entwurfs vom Februar dieses Jahres, die wir auf unserer Generalversammlung kritisiert hatten und berücksichtigt unsere Vorschläge zum Teil. In ihrer derzeit gültigen Fassung enthält die Mitteilung jetzt z.B. ein Unterkapitel zu Fragen von „Kohärenz und Koordinierung“ (Sektion 2.2) und auch die Notwendigkeit der Armutsbekämpfung wurde (zumindest verbal) stärker herausgestellt (Sektion 3).

Trotz dieser positiv zu vermerkenden Änderungen bleibt die Papier noch zu vage. Ohne den Aktionsplan zu kennen, der anscheinend erst nach dem Entwicklungsministerrat am 10. November von der Europäischen Kommission präsentiert werden soll, ist eine fundierte Beurteilung schwierig. Wir sind derzeit auf Vermutungen angewiesen bzw. auf Interpretationen aus anderen Verlautbarungen, um abzuschätzen, wohin die Reise gehen soll. Da diese anderen "einschlägigen" Verlautbarungen jedoch in sich und untereinander widersprüchlich sind, bleibt zu bedauern, daß offenbar "Philosophiepapier" und "Praxispapier" je für sich diskutiert werden sollen. Zu bedauern ist dies vor allem deswegen, weil nur die Kenntnis beider eine faire und stimmige Beurteilung der künftigen Politik zulassen würde. Unter den Verlautbarungen, die sonst noch "auf dem Markt" sind, deren Status aber im Blick auf die zuvor genannten Mitteilungen ungeklärt erscheint, ist das

"Commission Discussion Paper - The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership" vom 18. Januar 2000 der Herren Präsidenten Prodi und Kinnock in Duktus und Aussage ziemlich abweichend NRO-freundlich und dadurch irritierend. Man könnte glauben, es sei zur Beruhigung der NRO gedacht.

Der EU-Kommission ist mit ihrem Papier vom 26. April unserer Meinung nach nicht der konzeptionelle „große Wurf“ gelungen, der eigentlich erwartet wurde. Im übrigen bin ich der Meinung, daß selbst die akademisch und rhetorisch überzeugendsten Ausführungen der europäischen Entwicklungspolitik keinen neuen Rückenwind verschaffen, **solange es nicht gelingt, diese Politik besser bei den Bürgerinnen und Bürgern der EU-Mitgliedsstaaten zu verankern.** Dieser Sachverhalt sollte gerade Mitgliedern des Europäischen Parlaments als Vertretern der Bürger am Herzen liegen. Was nicht durch die Bürgerinnen und Bürger "ratifiziert" wird, bleibt abstrakt, ist bestenfalls technokratisch, letztlich aber wirkungslos. Eine Politik, mit der sich nur eine Minderheit identifizieren kann, hat keine Zukunft.

Wir begrüßen natürlich, dass die Europäische Kommission größeres Gewicht auf die Armutsbekämpfung legen will, wie dies im Papier mehrfach als deklariertes Ziel (insbesondere in Sektion 3) zum Ausdruck gebracht wird. Ich will nicht auf die - eher linguistisch interessante Frage - eingehen, ob das Ziel „**poverty reduction**“ oder „**poverty eradication**“ heißen soll. Entscheidend ist, daß konkrete Schritte unternommen werden. Gleichgültig welche Bezeichnung letztlich gewählt wird, eine operationale Definition im Sinne einer Auflistung von Handlungselementen und -schritten ist zu fordern. Einen „**poverty focus**“ zu proklamieren, dann weitschweifig zu begründen, weshalb dies keinesfalls eine Beschränkung der Entwicklungszusammenarbeit auf die ärmsten Ländern (LDCs) bedeuten soll (so zumindest verstehe ich die Sektion 3.2 des Papiers), und ansonsten darauf zu hoffen, dass sich Armut langfristig als „Nebeneffekt“ einer weiteren Liberalisierung des Handels im Wege des "**trickling down**" oder "**spilling over**" von selbst einstellen wird, ist entschieden zu wenig und überdies illusorisch.

Es fehlt uns in diesem Zusammenhang eine detaillierte Analyse und Reflektion der **Objekt- oder Subjektrolle der Armen** (Sektion 5.1ff erfüllt diese Ansprüche nicht). Zivilgesellschaftliche Akteure verfügen über die empirisch gesicherte Erfahrung, wonach Armutsbekämpfung nur dann erfolgreich sein kann, wenn die Armen und ihre Organisationen Subjekte des Geschehens sind. Ohne qualifizierte Partizipation keine Identifikation, ohne Identifikation aber ist das Scheitern wohlmeinendster Hilfsprogramme unausweichlich. Es ist zu hoffen, daß im noch ausstehenden Aktionsprogramm derlei Einsichten als Begründungszusammenhang von Maßnahmen herangezogen werden. Dies würde nahezu zwangsläufig zu sehr praxisrelevanten politischen Konzepten führen.

Aus der Sicht von NRO sind die beiden, zuerst im Maastrichter Vertrag erscheinenden und nun in Artikel 177 des Amsterdamer Vertrags verankerten Ziele „Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft“ und „Bekämpfung der Armut“ nicht als gleichrangig zu betrachten. **Für uns hat die Bekämpfung der Armut Vorrang. Für die Kommission scheint jedoch die Integration armer Länder in das Weltwirtschaftssystem Priorität zu haben.** Wir haben als NRO die Vermutung, daß in die Politikformulierung der Kommission zu wenig empirisch gehaltvolle, praktische Erfahrung einfließt. Wäre dies anders (und die Empiriedefizite wären bewußt oder billigend in Kauf genommen), dann müßte ein Auseinanderfallen von tatsächlichen und deklarierten Zielen unterstellt werden.

So haben die bisherigen, in der WTO fixierten Handelsregelungen der Masse der Entwicklungsländer nicht eine bessere Teilnahme am Welthandel ermöglicht. Im Zuge der

Globalisierung hat es zwar in einigen Ländern beträchtliche Erfolge gegeben, an den ärmsten Ländern sind aber die Handelsströme fast völlig vorbeigelaufen und die Kluft zwischen ärmsten und entwickelteren Ländern hat sich weiter vergrößert. Die Europäische Kommission erwähnt die „Gefahr einer noch stärkeren **Marginalisierung**“ in ihrem Papier selbst allerdings relativierend unter der Überschrift „Die Chancen der **Globalisierung** nutzen“ (Sektion 1, zweiter Unterpunkt). Wir halten Marginalisierung nicht mehr für eine bloße Gefahr, weil unsere Partner fortwährend über manifeste Tatsachen der globalisierungsbedingten Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsgruppen berichten.

Wenn sich die EU auf den Schwerpunktbereich „Handel und Entwicklung“ konzentrieren will (wofür einiges spricht, da die Kompetenz für den Warenhandel bereits im Jahre 1972 von den Mitgliedstaaten auf die EU übergegangen ist), dann muß dies unter radikal anderen Vorzeichen geschehen als bisher. Statt die Entwicklungsländer in das bestehende Welthandelssystem zu integrieren, muß die EU versuchen, die bestehenden **WTO-Regeln** zu ändern und sie entwicklungsfriendlicher zu gestalten (z.B. durch ein obligatorisches "Special and Differential Treatment" für Entwicklungsländer).

Auch wir halten Priorisierungen (vgl. Sektion 4.3 "Vorrangige Aktionsfelder für die Entwicklungshilfe der Gemeinschaft") generell für sinnvoll, wie aber tragen die gewählten **sechs Schwerpunkte** der Mitteilung der Kommission zur Entwicklungspolitik zur Armutsbekämpfung bei?

(1. Handelspolitik; 2. Regionale Integration; 3. Makroökonomische Politik (mit Bezug zu Armutsminderungsstrategien); 4. Transport; 5. Ernährungssicherung und Strategien ländlicher Entwicklung; 6. Capacity building, good governance und Rechtsstaatlichkeit)

Besonders schwer fällt es beim vierten von der Kommission vorgeschlagenen **Schwerpunkt „Transport“**, den Bezug zur Armutsbekämpfung herzustellen. Natürlich sind gute Verkehrswege wichtig für die Handelspolitik, aber welchen Beitrag leisten sie zur Armutsbekämpfung? Der Zusammenhang ist doch allzu vermittelt, als daß er so haltbar wäre! Leichter ließe sich der Zusammenhang zu einer "Förderung von Privilegierten" darstellen. Insgesamt scheint uns der „Poverty focus“ bei der Definition der prioritären Aktionsfelder der Europäischen Union nicht besonders stark ausgeprägt, um es vorsichtig zu formulieren.

Wir begrüßen, dass die Europäische Kommission als neuen Schwerpunkt (in den Kapiteln der Sektion 6) die **Bereiche „Capacity building“, "good governance" und Rechtsstaatlichkeit** gewählt hat. Diese Bereiche waren im Entwurf des Papiers vom Februar 2000 noch nicht vorhanden. Wir halten sie aber für ganz zentral, gerade hinsichtlich die Spezifität eines eigenständigen Bereichs „Entwicklungspolitik“ - in Abgrenzung etwa zur Außenwirtschaftspolitik und zur Außenpolitik. An dieser Stelle kommt die zu fordernde besondere ethische Qualität von Entwicklungspolitik zum Ausdruck.

Generell würde uns brennend interessieren, wie die Europäische Union – am besten natürlich im Verbund mit ihren Mitgliedstaaten – die Ziele des "Development Assistance Committee" (**DAC**) der "Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) - formuliert im Bericht „Shaping the 21th Century“ von 1996- , **wie z.B. die Halbierung der Armut bis zum Jahre 2015 tatsächlich erreichen will**. Diese Ziele werden zwar in der Einleitung des Papiers an erster Stelle (= 1. Fußnote) erwähnt, die später im Papier skizzierten Maßnahmen scheinen uns aber nicht dazu angetan, solche ehrgeizigen Ziele zu erreichen. Nötig ist auch hierzu ein konkretes Aktionsprogramm.

Die Europäische Kommission schreibt zwar unter Sektion 4.3, dass die prioritären Aktionsfelder „binnen vier Jahren“ in den EU-Programmen berücksichtigt werden müssen. Nach meiner Erfahrung mit der bisherigen Politik der Kommission kann ich mir aber nicht vorstellen, dass bis Ende 2004 eine derart komplexe Aufgabe wirklich schon umgesetzt sein kann. Ich würde der Europäischen Kommission raten, sich lieber realistische Ziele zu setzen, statt den Mund zu voll zu nehmen. Es geht sonst womöglich viel Zeit und Energie damit drauf, im Nachhinein Gründe des Scheiterns zu suchen oder / und Schuldige aufzuspüren.

Das Kohärenzgebot (verankert in Artikel 178 des EU-Vertrags) kommt immer noch zu kurz.

Auf anderthalb Seiten geht die Europäische Kommission jetzt immerhin auf die Kohärenzproblematik ein (Sektion 2.2 ff), während sie im Entwurf der Mitteilung vom Februar praktisch völlig fehlte. Dies mag auch daran liegen, dass die geplante spezielle Mitteilung der Kommission zur Kohärenzproblematik im April offenkundig nicht die Billigung der gesamten EU-Kommission fand. Aus unserer Sicht ist es – wie bereits gesagt – wichtig, dass die EU-Handelspolitik nicht den Zielen ihrer Entwicklungspolitik widerspricht. Nicht die außen- und handelspolitischen Interessen der EU dürfen der Maßstäbe für Kohärenz setzen, sondern die Ziele der Entwicklungspolitik, darunter vor allem die Armutsbekämpfung. Wir warten deshalb gespannt auf den unter Sektion 2.2.1 für die nahe Zukunft angekündigten „Aktionsplan“. Die Behandlung der Kohärenzfrage wird uns ein entscheidendes Indiz dafür liefern, welcher Stellenwert der bislang doch recht starken Entwicklungspolitik im Koordinatensystem der künftigen EU-Gesamtpolitik noch zukommen soll.

Koordinierung und Komplementarität bleiben aus unserer Sicht weitgehend unklar!

Auch die Aussagen zu „Komplementarität und Koordination“ mit den Mitgliedstaaten (Sektion 2.2.3) erscheinen uns recht dürftig (eine halbe Seite). Natürlich wissen wir, dass es zur operationellen Koordinierung eine eigene Mitteilung der Kommission gibt. Aber eine wirkliche Gesamtstrategie der EU-Entwicklungspolitik muß die bessere Arbeitsteilung viel stärker ins Blickfeld nehmen und auch hierzu wegweisende Vorschläge machen. Eine gute Koordination vorausgesetzt, könnte wirklich eine EU-Entwicklungspolitik aus einem Guß entstehen, die mehr ist als die Entwicklungspolitik der EU-Kommission.

Die Schwerpunktsetzung der Europäischen Kommission ist vor allem dann sinnvoll, wenn auch die Mitgliedsregierungen eigene Schwerpunkte setzen und so sicherstellen, dass keine Region, kein Land und kein Sektor bei der künftigen europäischen Entwicklungszusammenarbeit ganz "unter den Tisch fallen" wird.

Die Rolle der Zivilgesellschaft und der NRO kommt im Strategiepapier der Kommission zu kurz und die **Bedeutung der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit** wird überhaupt nicht gewürdigt. Letzteres könnte durch den impliziten Versuch bedingt sein, Entwicklungspolitik als eine Unterart der Außenpolitik zu begreifen, was sie eben nicht ist. Sie ist ebensoviel Innenpolitik wie Außenpolitik. Verwunderlich, daß dies immer noch und wieder betont werden muß!

Auch die „Einbeziehung der Zivilgesellschaft“ (Abschnitt 5.2) hat in der neuen Gesamtstrategie nicht den Platz, der ihr eigentlich zusteht. Zwar taucht dieser Abschnitt nicht mehr (wie im Entwurf vom Februar) unter „Instrumente“, sondern nun unter „Partnerschaften“ auf, wodurch der Sachverhalt nicht notwendig eine neue Qualität erhält.

Das praktische Verhalten der Kommission gegenüber dem **"Verbindungsausschuß entwicklungspolitischen NRO zur europäischen Union (LC)"** legt eher den Schluß nahe, daß die Kommission in Zukunft mit NRO nichts mehr oder völlig anderes als bisher im Sinn

hat. Wie wäre es sonst zu verstehen, weshalb die Zuschüsse zum Haushalt des Verbindungsausschusses durch die Kommission nun schon zum vierten Mal nacheinander ohne Begründung bis in die zweite Jahreshälfte hinein verschleppt wird und im laufenden Jahr ohne schriftliche Begründung teilweise eingefroren wurde - mit möglicherweise fatalen Folgen für die Organisation. Die Kommission setzt sich selbst massiv dem Verdacht aus, im Zusammenhang ihrer deklarierten Bewertung der Zivilgesellschaft hohle Rhetorik zu betreiben oder gar doppelzünftig zu sein.

Die unterschiedlichen Aufgaben und Anforderungen an NRO im Norden und Süden und deren spezielle partnerschaftliche Beziehungen untereinander wird nicht hinreichend differenziert erfaßt. Die weiterhin bestehende wichtige Rolle der Nord - NRO in der Entwicklungspolitik scheint nicht hinreichend verstanden worden zu sein, weshalb sie auch nicht genügend gewürdigt werden kann. Wenigstens im Hinblick auf ihre Funktion bei der Verankerung von europäischer Entwicklungspolitik in der Bevölkerung der Mitgliedsstaaten hätten die NRO genannt werden müssen, selbst wenn es heute "fashionable" zu sein scheint deren "added value" in Zweifel zu ziehen.

Der offenbar angestrebte **Personalabbau bei der Generaldirektion Entwicklung** (DG Development/ DG DEV) gefährdet die Umsetzung der politischen Ziele massivst. Sie soll nach unseren Informationen demnächst nur noch 270 Mitarbeiter haben, während der gemeinsame Dienst für die Außenbeziehung (SCR) bzw. als dessen Nachfolgestruktur „**Europe Aid**“ auf eine Größe von 1.200 Mitarbeitern anwachsen soll. Wir fragen uns ernsthaft, ob eine DG DEV mit dem erwähnten Mitarbeiterstamm - einem Torso - noch politische Steuerungsfunktionen wahrnehmen kann. Welche Rolle hat die DG DEV im Verhältnis zur DG RELEX (Generaldirektion für auswärtige Beziehungen)? Soll „Europe Aid“ etwa eigene Kapazitäten zur Projektdurchführung aufbauen oder die Umsetzung lieber NGOs und nationalen Durchführungsorganisationen überlassen? Fragen über Fragen!

Der **SCR hat aus NGO-Sicht bislang wenig Erfolge erbracht**, sondern eher dazu beigetragen, Bürokratisierung in gelegentlich absurder Weise auf die Spitze zu treiben. „Europe Aid“ wird es schwer haben, den Nachweis zu erbringen, daß durch seine Gründung irgend etwas einfacher und transparenter werden könnte. Zweifel sind angebracht! Einen operationalen Dienst der Kommission zur Implementierung von Projekten und Programmen - von dem einige zu träumen scheinen - lehnen die europäischen NRO als weder erforderlich noch zweckdienlich ab. Dies ganz abgesehen davon, daß sich dies geradezu "systemwidrig" im Blick auf die ansonsten gegebene Privatisierungs- und Kommerzialisierungswut der Kommission ausnehmen würde.

Trotz vieler kritischer Anmerkungen sei nochmals darauf verwiesen, daß die NRO die Reform der Entwicklungspolitik grundsätzlich begrüßen und eine faire Chance erbitten dabei als gleichberechtigte Gesprächspartner mitzuwirken. Die nächsten Monate werden zeigen ob NRO als Partner ernst genommen oder in die Fundamentalopposition abgedrängt werden.

Die Beziehung EU-Kommission - NGOs aus Brüssler Sicht

Heike Schneider

(APRODEV/ Association of Protestant Development Organisations in Europe; Brüssel)

Die NRO haben die Reformbemühungen der Kommission mit Bangen und mit Hoffen begleitet. Bei manchen überwog das Hoffen, weil sie trotz der Probleme mit der Kommission noch Optimisten genug geblieben waren und hofften, dass sich die Situation verbessern würde. Bei anderen überwog das Bangen. Schließlich kann es ja immer noch schlechter kommen. Wer hat nun recht gehabt, diejenigen, die gebangt haben, oder die, die gehofft haben?

Um diese Frage zu beantworten, lassen sie mich drei Fragen diskutieren:

- 1) Wie groß ist der Reformbedarf? Welche Bedeutung haben NRO überhaupt in der EU Entwicklungskooperation und auf welche Schwierigkeiten stoßen sie?
- 2) Was hat die Kommission getan, um die Situation zu verbessern?
- 3) Was sollte die Kommission noch tun?

Der Reformbedarf

NRO spielen in der Entwicklungskooperation im allgemeinen und in der EU-Entwicklungskooperation im besonderen eine sehr wichtige Rolle. Tim Clark, der Leiter der NRO-Abteilung der DG Entwicklung der EU-Kommission schätzt, dass rund eine Milliarden Euro, (2 Milliarden Deutsche Mark), das sind rund 15% des Entwicklungshaushalts der EU jährlich an NRO vergeben werden. In der humanitären Hilfe werden sogar 60% der Mittel für Nothilfe an NRO-Projekte vergeben. Die restlichen 40% teilen sich das Rote Kreuz und die UN-Organisationen, die wiederum in manchen Fällen Gelder an die NRO weiterleiten.

Daraus nun aber zu schliessen, dass die Kommission und die NRO gut zu zusammenarbeiten, wäre voreilig. Tatsächlich gestaltet sich diese Arbeitsbeziehung in letzter Zeit immer schwieriger und dies obwohl (oder vielleicht auch weil) die NRO eine so wichtige Rolle in der Entwicklungskooperation spielen.

Das Management der Projekte klappt nicht, so wie es sollte: Mit Ausnahme der 20 Inlandsprojekte und einer Handvoll von Projekten in den Entwicklungsländern hat die Kommission dieses Jahr noch keinen einzigen Vertrag mit einer NRO für ein Projekt unter der Kofinanzierungshaushaltlinie B7-6000 unterschrieben. Wäre dieses Jahr eine Ausnahme würde man darüber hinwegsehen. Aber leider wirft dies nur ein Schlaglicht auf die Defizite im Management der DG Entwicklung.

Der zweite Hauptbereich der Zusammenarbeit von NRO und der Kommission, der „Policy Dialogue“, klappt manchmal: Es gibt einige erfolgreiche Beispiele zwischen Kommission und NRO, z.B. einige „Meso-level“-Dialoge (in Deutschland etwa vergleichbar mit den Ländergesprächen) oder der Konsultationsprozess im Rahmen des Grünbuchs für die Lomé-

Verhandlungen. Auch noch während der Verhandlungen des neuen Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten fanden einige sehr fruchtbare Treffen zwischen der Kommission und den NRO statt.

Aber es gibt auch negative Erfahrungen. Eine davon war der Konsultationsprozess für die Gesamtstrategie der EU Entwicklungspolitik. Die Kommission gab den NRO gerade mal fünf Tage Zeit für eine Antwort auf dieses wichtige Dokument. In so kurzer Zeit, konnten NRO das Dokument natürlich nicht angemessen diskutieren, geschweige denn Partner im Süden konsultieren. Insgesamt lässt sich keine einheitliche Linie der Kommission erkennen. Mal wird konsultiert, ein anderes mal nicht.

In scharfem Gegensatz zur Bedeutung der NRO steht auch die Art und Weise, wie die Kommission mit dem Liaison Committee (LC), dem Dachverband von ca. 900 NRO in allen EU-Mitgliedsländern, umgeht: Die Kommission drohte diesem wichtigsten Kontaktpunkt der NRO mit der Europäischen Kommission die finanzielle Unterstützung drastisch zu kürzen.

Die Probleme um das LC und um das Management der Kofinanzierungshaushaltslinien können nicht mehr als Einzelfälle angesehen werden. NRO haben in den letzten Jahren in der Zusammenarbeit mit der Kommission viele und vor allem immer mehr schlechte Erfahrungen gesammelt. Es handelt sich also um eine Dauerkrise.

Dauerkrise zwischen der Kommission und den NRO auf der einen Seite, auf der anderen Seite wichtige Rolle der NRO in der Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen und in der EU Entwicklungszusammenarbeit im besonderen – das paßt nicht zusammen. Es läge doch eigentlich im Interesse der NRO und der Kommission diese Zusammenarbeit möglichst fruchtbar und effizient zu gestalten. Und die Kommission würde sich und den NRO das Leben leichter machen, wenn sie eine Reform der Beziehungen zu den NRO durchsetzte.

Die Vorschläge für eine Reform der EU-Entwicklungspolitik

Die Dauerkrise, in der die NRO und die Kommission stecken, hat auch der Kommission klar gemacht: es gibt einen gigantischen Reformbedarf.

Die Kommission gelobt auch immer wieder Besserung und hat in der Tat schon Vorschläge zu einer Reform gemacht. Dazu gehören:

- Diskussionspapier der Kommission zum Ausbau der Partnerschaft mit den NRO (vom 18. Januar 2000)
- Mitteilung über eine neue Gesamtstrategie für die EU-Entwicklungszusammenarbeit (vom 26. April 2000)
- Mitteilung zur Reform der Verwaltung der EU-Auslandshilfe (vom 16. Mai 2000)

Werden diese Papiere dem Reformbedarf gerecht? Lassen sie mich zur Beantwortung dieser Frage kurz auf die einzelnen Vorschläge eingehen.

1.Versuch: Diskussionspapier der Kommission zum Ausbau der Partnerschaft mit den NRO

Der erste Versuch der Kommission bessere Bedingungen für die Zusammenarbeit mit den NRO zu schaffen, geht auf das letzte Jahr zurück. Als es im letzten Jahr immer wieder zu Problemen in den Beziehungen zwischen NRO und Kommission kam, entschied sich die Kommission, ein Diskussionspapier zum Ausbau der Partnerschaft mit den NRO zu schreiben. Erklärtes Ziel dieses Papiers war es, einen Neuanfang mit den NRO zu wagen.

Das Papier ist ein wichtiger Schritt und die NRO haben es gewürdigt, dass die Kommission versucht, ihre Kooperation mit den NRO zu systematisieren und zu überdenken. Das Papier hat jedoch zwei grundlegende Defizite. Zum einen ist es zum Teil mit einem sehr instrumentellen Verständnis von NRO geschrieben. Die Kommission fragt, wie können wir mit Hilfe der NRO öffentliche Unterstützung für unsere Politik gewinnen. Das zweite große Defizit des Papiers war, dass es zu allgemein war. Es versucht, alle Bereiche, also auch etwa den Menschenrechtsbereich, den Umweltbereich etc. abzudecken.

Wir haben deshalb der Kommission vorgeschlagen, dieses allgemeine Papier noch mal durch ein spezielles Papier für den Entwicklungsbereich abzudecken. Herr Lowe, der damalige Generaldirektor der DG Entwicklung hatte diesen Vorschlag auch begrüßt, aber seitdem haben wir nichts mehr von der Kommission in dieser Richtung gehört.

Als die Kommission das Dokument zum Ausbau der Partnerschaft mit den NRO veröffentlichte, kündigte sie auch an, dass dieses Papier auch in der Reform der EU-Institutionen und der EU-Entwicklungspolitik berücksichtigt würde. Wir, die NRO, erwarteten deshalb mit Spannung die Veröffentlichung dieser neuen Dokumente.

2. Versuch: Mitteilung über eine neue Gesamtstrategie für die EU-Entwicklungszusammenarbeit

Im April diesen Jahres nahm die Kommission die Mitteilung zu einer neuen Gesamtstrategie der Entwicklungszusammenarbeit an. Das Papier erschien kurz vor der Jahresversammlung des LC und einige von ihnen werden sich noch an die Diskussion darüber erinnern.

Für alle die sich eine Klärung des Verhältnisses NRO - Europäische Kommission erwartet hatten, war das Papier eine Enttäuschung. In dem Papier findet sich nur ein kurzer Abschnitt über NRO. In diesem Abschnitt steht, dass es wichtig ist, mit den NRO zusammenzuarbeiten um a) sicherzustellen, dass auch die Armen vom Wirtschaftswachstum profitieren und um b) die demokratische Struktur der Gesellschaft zu stärken. Das ist richtig. Anstatt nun aber zu sagen, wie die Kommission plant mit den NRO zu kooperieren, steht da nur, dass dies in zukünftigen Dokumenten weiter ausgearbeitet werden soll.

Die Abgeordneten im Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments fragten daraufhin Kommissar Nielson, wie er sich denn in Zukunft die Rolle der NRO vorstelle und warum er das nicht in dem Papier ausgeführt habe. Kommissar Nielson Antwort war: Die NRO sind nicht erwähnt, weil sich für sie nichts ändern wird.

3. Versuch: Mitteilung zur Reform der Verwaltung der EU-Auslandshilfe

Diese Antwort war jedoch nicht ganz zufriedenstellend. Wir die NRO, lasen deshalb, ganz gespannt das nächste Papier, die Mitteilung der Kommission zur Reform der Verwaltung der EU-Auslandshilfe.

Der dritte Versuch: In ihrer Mitteilung zur Reform der Verwaltung der EU Auslandshilfe schont sich die EU nicht. Die Kommission stellt fest, "EC external assistance programmes have a reputation for slow and unresponsive delivery, poor quality and excessively centralised and rigid procedures." Wir können dem nicht widersprechen. Die Ehrlichkeit und die Offenheit mit der hier die Kommission sich selbst kritisiert, sollte aber anerkannt werden.

Die zweifellos wichtigste Empfehlung dieses Papiers ist die Schaffung eines neuen "Body": Diese neue Einrichtung, die aus dem SCR hervorgehen wird, soll mit Ausnahme des „Programming“ während aller Phasen des Project Cycles zuständig sein. Sie ist also zuständig für die Projektidentifizierung, und für die Einschätzung, sie soll die Projekte annehmen, durchführen und evaluieren. (Zur Zeit verläuft der Schnitt zwischen geographischen DGs, also DG DEV oder DG Relex und SCR noch zwischen Annahme und Durchführung.)

Es ist noch nicht ganz klar, was dies für die Kofinanzierungshaushaltlinie und für die anderen typischerweise von NRO beanspruchten Haushaltslinien im Bereich der sozialen Entwicklung und Umwelt bedeutet. Die Mitteilung stellt lediglich fest, dass diese Haushaltslinien besonders berücksichtigt werden müssen. Also auch hier wieder: Fehlanzeige. Es findet keine Klärung der NRO - Kommissionsbeziehungen statt.

Fazit

Das Fazit, ist also: in keinem der drei wichtigen Reformpapier hat die Kommission einen konkreten Vorschlag ausgearbeitet, wie sie sich die Zusammenarbeit mit NRO vorstellt.

Man kann sich dem Eindruck immer schwerer erwehren, dass die Kommission politisch noch nicht bereit ist, dieser Zusammenarbeit den notwendigen Rahmen zu geben, und weiter so tut, als ob NRO nicht für 10-15% der EU-Entwicklungskooperation verantwortlich zeichnen, sondern für 1 %. Die Kommission muss zwar mit den NRO zusammenarbeiten, sie kann nicht mehr ohne sie, aber sie kann oder will auch noch nicht mit den NRO. Ihre Reformvorschläge zur Verbesserung dieser Arbeitsbeziehungen sind deshalb nur halbherzig.

Die Kommission ist - um ein Konzept der „gender“-Forschung anzuwenden - NRO-blind oder zumindest -kurzsichtig. Und aus der „gender“-Forschung weiss man auch wohin das führt, nämlich zum Ausschluss der Betroffenen. Der Vergleich zum Umgang von patriarchalen Gesellschaften mit den Frauen drängt sich auf, weil die NRO zwar die Arbeit leisten dürfen, aber von wichtigen Entscheidungen ausgeschlossen sind. Und das ganze heisst dann Partnerschaft.

Lassen Sie mich, nach diesem negativen Fazit ein paar konstruktive Verbesserungsvorschläge machen und zur dritten Frage kommen: Was sollte die Kommission tun.

Forderungen für eine bessere Zusammenarbeit

1) Wir brauchen das Liaison Committee

Mein erster Vorschlag ist eigentlich gar kein Verbesserungsvorschlag, sondern vielmehr ein Plädoyer für den Status quo. Wir brauchen das Liaison Committee. Das Liaison Committee ist die wichtigste Koordinations- und Informationsstelle der NRO. Die Netzwerke, APRODEV, CIDSE, Eurostep und Solidar, können diese Funktion nicht übernehmen. Denn zum einen sind nur relativ wenige NRO aus jedem EU-Staat Mitglied in einem solchen Netzwerk, Und zweitens ist es sowohl für die Kommission, die ja immer nach einem repräsentativen Ansprechpartner der NRO, ruft als auch für die NRO von Vorteil, wenn es einen Dachverband für alle gibt.

Diese Aufgabe kann auch nicht von einer Consultancy wahrgenommen werden, weil diese gewinnorientiert arbeitet und deshalb ausschließlich dem Geldgeber, sprich der Kommission, folgt. Wir brauchen aber eine politisch unabhängige Institution, die ihre Legitimation von den

NRO, und vor allem den nationalen Plattformen her ableitet. Die Kommission kritisiert, dass das Liaison Committee zu stark von EU-Geldern abhängt. Das wäre aber bei einer Consultancy nicht anders. Und es käme hinzu, dass diese dann auch politisch nicht unabhängiger wäre.

Es ist auch nicht einzusehen, warum öffentliche Gelder nicht dafür verwendet werden sollen, die Öffentlichkeit über die Politik der EU zu informieren und einen Dialog zu organisieren. Das ist ein wichtiges öffentliches Gut. Die EU sollte einen solchen Austausch nicht behindern, sondern fördern. Im übrigen finanziert die Kommission auch in anderen Bereichen, wie zum Beispiel Umwelt, Gesundheit, Antirassismus, etc. europäische Plattformen.

2) Wir brauchen eine Strategie für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den NRO

Wir brauchen mehr als ein schwammiges: "Weiter so". Denn nicht alles war gut in der bisherigen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den NRO, vieles - vor allen Dingen in letzter Zeit - war ausgesprochen schlecht. Gemeinsam mit den NRO sollte die Kommission darüber nachdenken, was beibehalten und was geändert werden muss. Eine solche Strategie sollte vor allem für die Bereiche Verwaltung der NRO-Haushaltlinien und Policy Dialog ausgearbeitet werden.

2a) Bessere Verwaltung der NRO-Haushaltlinien

Wir haben gesehen, dass die Kommission in dem Papier zur Reform der Verwaltung der Auslandshilfe versäumt hat, einen Vorschlag zur Verbesserung der Verwaltung der NRO-Haushaltlinien zu machen. Deshalb sollte die Kommission dies jetzt in einem allgemeinen Strategiepapier zur Zusammenarbeit mit den Entwicklungs-NRO regeln. Eigentlich dürfte das auch nicht so schwer sein, denn die Kommission könnte auf das zurückgreifen, was es in anderen Ländern bereits gibt. Die Kofinanzierungsmodelle in den Niederlanden, Schweden, Dänemark oder der Schweiz stellen sowohl die NRO also auch die Regierungen und die Rechnungsprüfer zufrieden. Warum versucht die Kommission nicht eines dieser Modelle auf die EU-Ebene zu übertragen?

2b) Die Strategie zur Kooperation mit den NRO sollte auch den politischen Dialog umfassen

Die Kommission sollte mit den NRO nicht nur im Rahmen der Programm- bzw. Projektarbeit kooperieren, sondern auch im Bereich des Policy Dialog.

Dafür gibt es zwei Gründe:

- Die Expertise der NRO und
- Ihr Beitrag zur Demokratisierung der EU

NRO verfügen über Expertise im Bereich Armutsbekämpfung und Stärkung der Zivilgesellschaft. Aufgrund ihrer Kontakte mit Gruppen in Entwicklungsländer kennen NRO viel besser als viele Desk officer in der Kommission in Brüssel die Situation der Armen und haben Ideen und Konzepte wie die Armut bekämpft werden kann. Auch aufgrund ihrer Kontakte kennen sie viel besser die Situation von Bürgerrechts-Gruppen in autoritären Ländern und wissen deshalb auch besser, wie diese Gruppen unterstützt werden können.

NRO sollten aber nicht nur wegen ihrer fachlichen Kompetenz konsultiert werden, sondern auch, weil sie einen Beitrag zur Demokratisierung der EU leisten können. Die EU hat im Bereich der Entwicklungspolitik ja mit einem doppelten Legitimationsdefizit zu kämpfen. Zum einen spielen weder bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, noch bei den Wahlen der nationalen Parlamente, die zur Bildung von Regierungen führen, aus denen die Minister des Entwicklungsministerrates hervorgehen, europapolitische Themen eine Rolle. Meistens ist viel wichtiger, wie die entsprechenden Parteien oder deren führende Persönlichkeiten auf der nationalen Ebene verhalten. Zu diesem allgemeinen europapolitischen Demokratiedefizit kommt aber noch ein spezielles hinzu, das im übrigen auch für Deutschland gilt: Entwicklungspolitik spielt bei Wahlen keine Rolle.

Die EU befindet sich also in einem Dilemma: Sie muss Entwicklungspolitik machen, ist aber dazu politisch nicht legitimiert. Einen Ausweg dazu wäre die Konsultation mit NRO. Dies setzt auf der Seite der NRO natürlich voraus, dass sie sich in politische Fragen einmischen, Kapazitäten aufbauen und sich demokratisch, transparent und offen organisieren.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen politischen Überlegungen, können dann auch die Mechanismen für die Konsultation diskutiert werden. Denkbar wären zum Beispiel gemeinsame Arbeits- und Expertengruppen. Die Kommission plant verstärkt sogenannte „country task forces“ einzusetzen. Diese sollen unter anderem sicher stellen, dass der Übergang von der Nothilfe zur Rehabilitation und dann zur Entwicklung klappt. Da NRO meistens über mehr Ländererfahrung verfügen als die Kommission, wäre es doch vorteilhaft, wenn in solchen Ausschüssen auch NRO-Vertreter säßen. Im Umweltbereich gibt es bereits solche Arbeitsgruppen und dort werden die NRO-Vertreter sogar für die Teilnahme finanziell entschädigt.

Eine andere Möglichkeit wäre, NRO-Vertreter in den Ausschuss für die Auswahl von Projekten der Kofinanzierungshaushaltlinie zu schicken. Diese Vorstellung ist natürlich etwas heikel, weil einige NRO über andere entschieden, aber schliesslich haben die NRO mehr Erfahrung in der Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und im Bereich der Armutsbekämpfung als die sonstigen Mitglieder, die in einem solchen Ausschuss sitzen.

3) Wir brauchen eine gesetzliche Grundlage

Meine dritte Forderung ist die nach einer gesetzlichen Grundlage. Obwohl die Interaktionen zwischen der Kommission und den NRO vielfältig und wichtig sind, gibt es dafür noch keine rechtliche Grundlage. NRO sollten versuchen, in die Verhandlungen über Änderungen am EU-Vertrag, die Ende dieses Jahres auf der Regierungskonferenz in Nizza zum Abschluss gebracht werden sollen, einen solchen Artikel noch einzubringen.

Freilich, es geht auch ohne solch einen Artikel. Ein „Civil Dialogue“-Artikel würde aber die Zusammenarbeit zwischen NRO und der Kommission auf eine offizielle Ebene heben und die Kommission dazu verpflichten NRO zu konsultieren.

Ich gebe zu, diese Vorschläge klingen nach deutschem Korporatismus. Vielleicht finden Sie meine Vorschläge auch noch aus anderen Gründen provozierend. Auf jeden Fall freue mich darauf, sie mit Ihnen zu diskutieren. Denn nicht nur die Kommission muss sich überlegen, wie sie mit NRO zusammenarbeiten will, auch die NRO selbst müssen gemeinsam klare Vorstellungen davon entwickeln.

„Reformstau oder Reformchaos?“

Erfahrungen mit der EU-Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahre

Dr. Gerhard Schmalbruch
(Deutsche Welthungerhilfe/VENRO-Vorstand)

Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich möchte Ihnen in meinem hoffentlich nicht allzu langatmigen Vortrag die praktischen Probleme vor Augen führen, die NRO nun seit mehr als 2 Jahren in der ganz konkreten Projektzusammenarbeit mit der Europäischen Kommission haben. Dabei interessiert mich gleichzeitig die Frage, ob das nun seit einiger Zeit zu konstatierende Fehlen einer effizienten, ergebnisorientierten Arbeitsbeziehung zwischen der Kommission und den NRO nicht auch den Schluss nahelegen könnte, dass erklärte politische Ziele der Europäischen Union de facto durch die Verwaltungspraxis außer Kraft gesetzt werden. Die Realität der Projektfinanzierung entfernt sich jedenfalls immer weiter von den postulierten politischen Zielvorstellungen.

In ihrem Diskussionspapier *Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen (18.01.2000)* kommt eine noch von Generaldirektor Lowe geleitete Arbeitsgruppe aus Sicht der Kommission zu dem Schluss, dass die Unterstützung von NRO der *Förderung der partizipativen Demokratie (S.7)* dient. Das Papier formuliert anerkennend: *NRO gelten zunehmend als wichtiger Bestandteil der Zivilgesellschaft und als wertvolle Stützen eines demokratischen Regierungssystems (S.7)*. Weiterhin wird ihre *Beteiligung an der europäischen Integration (S.8)* hervorgehoben, die zusammen mit weiteren Vorzügen wie Spezialisierung, Fachkompetenz, technischer Kapazität sowie dem Zugang zu und der Vertretung der Ärmsten und Benachteiligten (S.9) als ihr komparativer Vorteil dargestellt wird. Das Ziel des Diskussionspapiers besteht darin, dass es *Maßnahmen erläutert, die zu treffen sind, damit die Zusammenarbeit ausgebaut und intensiviert werden kann (S.5)*. Eindeutig wird in dem Diskussionspapier festgestellt, dass die Kommission die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit NRO fortsetzen und verstärken will. Die Verwaltungsreform wird als notwendiges Mittel zu diesem Zweck beschrieben.

Wenn dies von der Grundlinie her zutrifft, so hat sich doch für die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen NRO in den letzten Jahren die konkrete Abwicklung der Projektförderung im Widerspruch zu den oben angeführten, von der Kommission selber formulierten Zielen drastisch verschlechtert. Die Verwaltungsreform hat zusammen mit anderen Reorganisationen und Ereignissen wie dem Rücktritt der Kommission unter Jacques Santer aktuell dazu geführt, dass wenn nicht von einem historischen Tiefstand dann doch von einer schweren Krise in der konkreten Arbeitsbeziehung zwischen NRO und der Kommission gesprochen werden muss.

Beispiel B7-6000 (Kofinanzierungs-Budgetlinie der EU)

Der Antritt der neuen Kommission und die in bezug auf die Finanzierung von Entwicklungsprojekten eingeleiteten Maßnahmen haben trotz aller anders lautenden und immer wiederholten Versprechungen und Termine die Blockade von Entscheidungen über

mehr als 900 Projektanträge europäischer NRO allein im Bereich der klassischen Kofinanzierung (B7-6000) bis heute nicht aufheben können. Im Gegenteil, in den vergangenen 2 Jahren wurde der Verwaltungsablauf durch Einschaltung von immer mehr Instanzen weiter verkompliziert und verzögert. Die Kommission machte sich unfähig, in einem zumutbaren Zeitrahmen Entscheidungen über Projektförderungen in dieser und in verschiedenen anderen Budgetlinien zu treffen.

Was bedeutet es in der Praxis für die Glaubwürdigkeit von Nord-NRO und ihrer Süd-Partner, wenn Projekte der ländlichen Entwicklung und Infrastruktur etwa in Kolumbien nur mit nicht vorhersehbaren Verzögerungen beginnen können? Neben dem Verlust an Glaubwürdigkeit der NRO, - ein Verweis auf Probleme innerhalb der Kommission hilft auf Zielgruppenebene wenig -, entstehen hierdurch Qualitäts-, Finanz- und nicht zuletzt politische Probleme. Das Auseinanderklaffen von Planungszeitpunkt und Bewilligungszeitraum gefährdet nicht nur die in der Planungsphase erzeugte Partizipation und das Engagement der Zielgruppen, auch wird ein weiteres internes Problem generiert: die Genehmigung von Änderungen im Projektverlauf, die durch den verzögerten Beginn notwendig werden, ist inzwischen genauso aufwendig, wie Neuanträge, und die Bearbeitungszeit aus unserer Erfahrung nur unerheblich geringer. Hier schnappt eine selbstgestellte Falle zu, aus der augenblicklich kaum ein Ausweg in Sicht ist.

Bei B7-6000 (und ECHO –) Finanzierungen sind finanzstarke Nord-NRO zwar berechtigt, auf eigenes Risiko ein beantragtes Projekt planmäßig zu beginnen, aber wenn die beantragten offenen Förderbeträge wie im Falle der DWHH nach einiger Zeit mehr als 20 Mio. DM betragen, übersteigt dies irgendwann auch die Vorfinanzierungskraft „großer“ NRO - abgesehen davon, dass die hier gebundenen Spendenmittel, und nur aus solchen können die Förderungsausfälle gedeckt werden, die Kapazitäten in anderen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung drastisch einschränken. Plötzlich und ohne weitere Begründung sinkt das langjährige Mittel der Förderung der DWHH durch die Kommission auf 15-20% der Vorjahre, und dies entgegen gleichzeitigen konkreten Aussagen des damaligen Generaldirektors der DGVIII, dass stabile Arbeitsbeziehungen mit den führenden, qualitativ und administrativ anerkannt gut arbeitenden NRO einschließlich der DWHH angestrebt werden! Förderungspolitische Aussage und verwaltungstechnische Praxis stehen sich unvermittelt und weiterhin gegenüber!

Nicht zuletzt aber bedeutet eine reduzierte oder nicht beginnende Projektförderung in einem Falle wie Kolumbien, dass Maßnahmen die der sozialen Stabilisierung auf dem Lande dienen und damit dem Nährboden für Gewalt, Drogenanbau und -Handel sowie Guerillatätigkeit entgegenwirken, nicht zureichend angepackt werden können. Und es wird ein gefährlicher Ansehens- und Anerkennungsverlust der lokalen Partnerorganisation verursacht. Diese ist in den Augen der Bevölkerung die einzig greifbare Ursache und Verantwortliche, nicht die im fernen Brüssel verwaltende Kommission.

Ernährungssicherung und Rehabilitation

Aber nicht nur in der klassischen Kofinanzierung sind solche Entwicklungen zu beobachten. Wie ist einem Außenstehenden zu erklären, dass ein Rehabilitationsprogramm für eine Wasserversorgung der ländlichen Bevölkerung in Ruanda, welches sich direkt an die Nothilfemaßnahmen nach dem Genozid anschließen sollte, 18 Monate administrative Bearbeitungszeit benötigt? Wohlgermerkt, inhaltlich waren sich alle Beteiligten einschließlich der lokalen EU-Delegation in Kigali und der Fachstruktur in Brüssel einig. Neben den schon beschriebenen Partizipations- und Qualitätsproblemen ist die Frage zu stellen, welche Botschaft eine solche Förderungspraxis in einem Lande transportiert, in dem erklärtermaßen

dringend Schritte zur Versöhnung und Konsolidierung der Lebensgrundlagen einer multi-ethnischen Bevölkerung erforderlich sind? Und, um bei Ruanda zu bleiben, wie ist es einzuschätzen, dass die Nahrungsmittelhilfe für Schulspeisungsprogramme, die zwischen ruandischer Regierung, Kommission und NRO fest vertraglich vereinbart sind, regelmäßig aufgrund von verwaltungstechnischen Verzögerungen bei der Kommission erst gegen Mitte bis Ende des Schuljahres von EuronAid geliefert werden können? Warum werden in Ernährungssicherungsprogrammen weiterhin die Mobilisierung der Nahrungsmittel und die finanzielle Förderung von Begleitmaßnahmen verwaltungstechnisch getrennt? Die inhaltlich verantwortlichen Bearbeiter bei der Kommission gehen schon selber nicht mehr davon aus, dass die einzelnen Projektkomponenten wie notwendigerweise beantragt gleichzeitig zur Verfügung stehen. Das Qualitätsproblem durch Begleitmaßnahmen, die teilweise erst mehr als ein Jahr nach Beginn des Hauptprojektes realisiert werden können, ist evident: produziertes Saatgut kann nicht transportiert und eingelagert werden, Werkzeuge und Baustoffe für „food for work“ Maßnahmen fehlen, usw.

Die laufende Verwaltungsreform hat bisher keines dieser Probleme aus der Praxis behoben. Im Gegenteil aus der Kundensicht der NRO sind die Schwierigkeiten und Verzögerungen nur größer geworden. Ist die Absicht, die aus dem Vademecum der Kommission für die Finanzabwicklung herauszulesen ist, nämlich grundsätzlich die gleichen Verfahren auf alle Formen der finanziellen Beteiligung anzuwenden, dem Charakter einer partnerschaftlichen Beziehung zwischen Kommission und NRO in der Entwicklungszusammenarbeit dienlich? In Deutschland gilt zwar eine Bundeshaushaltsordnung; dennoch wird deutlich zwischen öffentlichen **Zuwendungen** und **Aufträgen** unterschieden. Nur letztere werden im Rahmen von Ausschreibungen vergeben, Zuwendungen dagegen nach dem Antragsprinzip. Dieses gibt es bei der EU-Kommission, außer bei ECHO, in dieser Form nicht mehr und ist durch den „call for proposal“ abgelöst, der die Vergabe der Fördermittel eher einer Auftragsvergabe ähneln lässt, denn einer Zuwendung – ein kleiner, aber aus Sicht der NRO entscheidender und nicht nur semantischer Unterschied. In der Logik von Auftragsabwicklungen ist es nur folgerichtig, wenn zum Beispiel Änderungs- oder Verlängerungsanträge zur Förderung von NRO-Maßnahmen vom Service Commun des Relations Extérieures (SCR) wie verbotene Erweiterungen einer Leistungserbringung im Rahmen eines Liefervertrages betrachtet werden. Aber werden wir so dem Charakter basisorientierter prozesshafter Entwicklungsmaßnahmen gerecht? Wird so ein innovatives Potential, welches NRO in Ihrer Arbeit charakterisiert und wovon der ‚mainstream‘ bisher langfristig profitiert hat, erhalten? Man denke nur an die „Hilfe zur Selbsthilfe“ und die Armutsbekämpfung, um nur einige der Themen und Ansätze zu benennen, für die NRO Vorreiter waren.

Es ist bezeichnend, dass man inzwischen aus Sicht der NRO die Konditionen des Partnerschaftsvertrags (FPA) für Nothilfemaßnahmen mit ECHO als die NRO-adäquatesten in der Zusammenarbeit mit der Kommission bezeichnen kann. Die aktuelle Version, die in langen Konsultationen zwischen den Partnern und innerhalb der Kommission entstanden ist, enthält grundsätzlich - im Gegensatz zum einseitigen „call for proposal“ - ein gegenseitiges jederzeitiges Initiativrecht zu Projekten. Die Planung und operationelle Durchführung wird unter klaren Bestimmungen eindeutig an die NRO-Partner übertragen. Aber auch hier werden augenblicklich einseitige Änderungen vorgenommen, die zwar verwaltungstechnische Kohärenz mit dem Vademecum herstellen mögen, aber weder den Notwendigkeiten Humanitärer Hilfe entsprechen, noch die Gültigkeit der bestehenden Vereinbarungen des laufenden FPA respektieren.

In der Mitfinanzierung von NRO-Maßnahmen durch die Europäische Union haben sich nach Antritt der neuen Kommission keine Verbesserungen ergeben. In der Summe haben interne

Umstrukturierungen in der DGVIII/DG DEV zusammen mit Dezentralisierungskonzepten, Verwaltungsreform, Antikorruptionsmaßnahmen und der Einrichtung des SCR eher zu einer dramatischen Verkomplizierung und Verschlechterung in der praktischen Projektzusammenarbeit mit langjährigen NRO-Partnern der EU geführt. Von *der Stärkung eines dienstleistungsorientierten Vorgehens (S.5)*, welches das schon angeführte Diskussionspapier der Kommission ankündigt, ist wenig zu spüren. Und eine der gravierendsten Konsequenzen dieser Entwicklungen scheint mir, dass wir kaum mehr über Entwicklungsstrategien und angepasste Lösungen von konkreten Problemstellungen in der Dritten Welt reden, sondern uns mit der Europäischen Kommission, die der wichtigste Entwicklungsfinanzierer für europäische NRO und ihre Südpartner geworden ist, eine verfahrenstechnische und administrative Nabelschau verordnet haben, die bisher jegliche Ergebnisorientierung vermissen lässt. Inwieweit die geplante Schaffung einer weiteren neuen Organisationseinheit, **Europe Aid**, den angestrebten Erfolg zeitigt, ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den Ergebnissen der Reorganisation der Kommission eher zu bezweifeln. Transparenz und Rechenschaftspflicht, wie sie das Europaparlament fordert, scheinen unter diesen Voraussetzungen aus Sicht der NRO eher abzunehmen. Anstatt angepasste effiziente, gradlinige und eindeutige Verfahren schnell einzurichten scheint es eher, als versuche eine Bürokratie sich abzusichern, dabei aber die eigentlichen politischen Zielvorgaben in einer Entwicklungszusammenarbeit mit NRO aus den Augen zu verlieren.

Oder haben wir es objektiv doch mit einer grundsätzlich neuen politischen Orientierung der Zusammenarbeit mit NRO zu tun? Geht es darum, Entwicklungs-NRO stärker im Sinne einer falsch verstandenen Kohärenz (außen-) politisch zu instrumentalisieren, ihnen ihre Autonomie, die sie für ihre zivilgesellschaftliche Aufgabe und Rolle unabdingbar brauchen, in der Zusammenarbeit mit der EU einzuschränken? Wird die Rolle der Nord-NRO von der neuen Kommission weniger wichtig eingestuft und damit das Engagement der europäischen Bürger, die sich aktiv durch freiwillige Mitarbeit und/oder Spenden im Politikfeld Entwicklung engagieren? Haben wir es also unausgesprochen, gewollt oder ungewollt, mit einem Paradigmenwechsel zu tun – jenseits der bisherigen offiziellen Verlautbarungen der Kommission?

Ich habe die bisherige Debatte nicht so verstanden - und der Kontakt zu den verschiedenen Arbeitsebenen in der Kommission hat meine Überzeugung verstärkt, dass von den einzelnen Fachstrukturen her ernsthaft Lösungsmöglichkeiten für die verschiedenen Problemstellungen gesucht werden. Dennoch kommt einem das Ergebnis manchmal vor, wie die Geschichte vom Zauberlehrling. Insofern ist es aus meiner Sicht notwendig, gemeinsam schnellstens weitere Anstrengungen zu unternehmen, die vorhandenen Hemmnisse und Blockaden zu überwinden und eine effiziente Vergabep Praxis für die EU-Mittel, die von NRO verwendet werden, wirklich zu etablieren. Dabei können wir auf einer jahrzehntelangen Erfahrung miteinander aufbauen, die das Erscheinungsbild der Entwicklungspolitik der EU mit geprägt hat. Dann, und nur dann, können die NRO auch ein von der Kommission und auch vom neuen Kommissar, Hr. Poul Nielson, deklariertes (entwicklungs-) politisches Ziel erreichen: die Förderung des Entstehens und der Weiterentwicklung von effizienten und tragfähigen zivilgesellschaftlichen Strukturen in der Dritten Welt und Osteuropa! Wenn wir andernorts selbständiges Bürgerengagement und Unabhängigkeit vom Staat fordern, so können wir dies nur dann glaubwürdig vermitteln, wenn wir es in unseren eigenen Arbeitsbeziehungen auch mit der Kommission vorleben.

Dokumentation

in: General-Anzeiger (Bonn), vom 9. Oktober 2000

Folgende VENRO-Arbeitspapiere sind bisher erschienen und können über die VENRO-Geschäftsstelle bezogen werden:

Arbeitspapier Nr. 1: Arbeitspapier zur Zukunft der EU-AKP-Zusammenarbeit
VENRO-Positionspapier zur Zukunft des Lomé-Abkommens vom 13. Februar 1998 (deutsch/
englisch)
(nur noch in elektronischer Form vorrätig)

**Arbeitspapier Nr. 2: Der Internationale Währungsfonds – neuer Akteur in der
Entwicklungszusammenarbeit?**
Dokumentation des VENRO-Studientages am 13. Januar 1998
(nur noch in elektronischer Form)

**Arbeitspapier Nr. 3: Initiatoren, Wächter oder ungebetene Gäste? Die Rolle von
NRO beim Aufbau einer Global-Governance-Architektur**
Dokumentation der Fachtagung am 29. Oktober 1998
(nur noch in elektronischer Form)

**Arbeitspapier Nr. 4: Handel statt Hilfe? Das Lomé-Abkommen vor dem
Umbruch**
Dokumentation des VENRO-Studientages am 4. November 1998
(nur noch in elektronischer Form)

Arbeitspapier Nr. 5: Der neue Lomé-Vertrag – Welche Rolle für die NRO?
Dokumentation des VENRO-Studientages am 14. Dezember 1998

**Arbeitspapier Nr. 6: Schuldenkrise vor der Lösung?
Die deutsche Schuldeninitiative für den G-8-Gipfel: Werden die Schulden der ärmsten
Länder nun auf ein tragbares Maß reduziert?**
Dokumentation des VENRO-Studientages am 17. März 1999

Arbeitspapier Nr. 7: VENRO-Kampagne “Deutsche EU-Präsidentschaft”
Textsammlung zur Kampagne im ersten Halbjahr 1999, Juni 1999

Arbeitspapier Nr. 8: Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe
Diskussionspapier im Rahmen des Projekts „Qualität in der Humanitären Hilfe“
(deutsch/ englisch), September 1999
(nur noch in elektronischer Form)