

Europas Verfassung – Chance und Risiko für die Entwicklungspolitik

Endlich hat der Europäische Rat am 18. und 19. Juni in Brüssel den Knoten durchschlagen. Nach monatelangem Tauziehen erzielten die 25 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union eine Verständigung über die erste Europäische Verfassung.

Reinhard Hermlé, Vorstandsvorsitzender von VENRO, dem Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., zeigt auf, welche Verbesserungen der Vertrag aus entwicklungspolitischer Sicht bietet.

Mit der Europäischen Verfassung sind wichtige Weichen für die Zukunft gestellt: Wenige Wochen nach der Erweiterung hat sich die EU als handlungsfähig erwiesen und gezeigt, dass sie bereit ist, nationale Einzelinteressen zu überwinden und mehr Verantwortung in der Welt zu übernehmen.

Zum einen hat die Verfassung die institutionellen Grundlagen für das Funktionieren einer erweiterten EU geschaffen; zum anderen hat sie den instrumentellen Rahmen für ein effizienteres Handeln der EU nach außen gesetzt. Die wichtigste institutionelle Neuerung besteht in der Position eines Europäischen Außenministers.

Armutsbekämpfung als Verfassungsauftrag verwirklichen

Aus entwicklungspolitischer Sicht bietet der Vertrag wichtige Verbesserungen. Direkt am Anfang des Verfassungstextes wird die weltweite Armutsbekämpfung als Vision festgehalten. Auch im Kapitel zur Entwicklungspolitik wird die Armutsbekämpfung als vorrangiges Ziel benannt.

Damit erhält die Erklärung von Rat und Kommission vom November 2000, die Entwicklungspolitik auf das Ziel der Armutsbekämpfung auszurichten, eine verfassungsrechtliche Basis.

Dies ist umso wichtiger, weil die politische Praxis anders aussieht: Der Anteil der armen und ärmsten Länder an der EU-Entwicklungszusammenarbeit hatte von 70 Prozent im Jahr 1990 auf 38 Prozent im Jahr 2000 abgenommen. Auch wenn der Wert seit 2001 wieder auf über 50 Prozent angehoben wurde, lässt die neue Nachbarschaftspolitik der EU darauf schließen, dass künftig mehr Mittel in die Nachbarstaaten fließen werden als in fernere Entwicklungsländer und dass sich die geographischen Schwerpunkte der EU-Entwicklungspolitik entsprechend verschieben - also zum Beispiel mehr Mittelmeer als Subsahara-Afrika.

Auch hat sich der Europäische Rat bei seiner jüngsten Sitzung in Brüssel in seinen Schlussfolgerungen besorgt darüber geäußert, dass bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele vor allem mit Blick auf Afrika nur unzureichend Fortschritte erzielt werden. Er hat angekündigt, dass die EU ihre Anstrengungen zur Erfüllung der bei der UN-Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im März 2002 eingegangenen Verpflichtungen verstärken wird.

Entwicklungspolitik gleichberechtigt in Außenhandeln einbinden

"Bei der Durchführung der politischen Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung," heißt es im Verfassungskapitel zur Entwicklungspolitik. Damit hat das Kohärenzgebot an Stärke gegenüber dem Maastrichter Vertrag gewonnen und bietet eine wichtige rechtliche Grundlage, es auch einlösen zu können.

Die mangelnde Kohärenz in der aktuellen Politik - besonders zwischen der Handels- und Entwicklungspolitik - ist nach wie vor ein wichtiger Grund dafür, dass die Entwicklungszusammenarbeit der EU ohne durchschlagenden Erfolg geblieben ist.

Bislang investieren die EU und ihre Mitgliedstaaten immer noch zehnmal so viel in den Schutz der heimischen Landwirtschaft als in die Entwicklungszusammenarbeit. Bekanntlich richten die subventionierten Agrarexporte der EU wegen ihrer negativen Effekte auf die Märkte der betreffenden Südländer oft mehr Schaden an als durch die Förderung landwirtschaftlicher Projekte durch dieselbe EU an Nutzen entsteht.

Ein weiteres Problem kommt hinzu: Seit den Terroranschlägen des 11. September wird zunehmend darauf geachtet, ob Hilfsprogramme sicherheitspolitisch nützlich sind. Armutsbekämpfung wird so zum Spielball geopolitischer Interessen.

Der Verfassungsvertrag versucht, die Voraussetzungen für ein kohärentes Handeln der EU nach außen dadurch zu erreichen, dass er die Entwicklungspolitik genauso wie die Außen-, Sicherheits- und Handelspolitik in den Gesamtbereich des Außenhandelns einbindet.

Dieses integrative Konzept, das bereits durch die Integration des Entwicklungsministerrates in den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen dem Konventsprozess vorweg genommen wurde, birgt aber auch die Gefahr, dass die Entwicklungspolitik - und diese ist nun mal der finanzielle Muskel der Außenbeziehungen - für außen- und sicherheitspolitische Belange instrumentalisiert wird. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass der künftige Europäische Außenminister Mittel für Entwicklungszusammenarbeit für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einsetzen kann.

Die Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik wahren

Die Kohärenzfrage kann jedoch nicht durch die Vermischung von Politikfeldern gelöst werden. Im Gegenteil: Es gilt, die Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik zu wahren, weil sie Politik aus der Perspektive der Armutsüberwindung zu gestalten versucht und somit einer eigenen Logik und Gesetzmäßigkeit folgt, die nicht der Perspektive eines begrenzten europäischen/nationalen Interesses oder Sicherheitsverständnisses untergeordnet werden darf.

Das heißt auch, dass beide Aufgabenfelder jeweils eigene Finanzierungsgrundlagen haben müssen. Der Verfassungsvertrag stellt die Entwicklungspolitik und auch die humanitäre Hilfe auf eine eigene rechtliche Basis. Dies sollte in einer eigenständigen Kommissarin oder einem eigenständigen Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe seine Entsprechung finden.

Die EU-Verfassung ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der nun von den Parlamenten der 25 EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert beziehungsweise in einigen Ländern auch im Rahmen eines Volksentscheids angenommen werden muss, beispielsweise im eher europakritischen Großbritannien. Die Verfassung hat also noch einen langen Weg vor sich.

In der Zwischenzeit gehen die Entwicklungen weiter: Anfang November tritt eine umstrukturierte EU-Kommission ins Amt, 2005 wird die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 verabschiedet und die Schaffung eines Gemeinsamen Dienstes für das Auswärtige Handeln vorbereitet.

Die entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen erwarten, dass diese Prozesse die eigenständige rechtliche Basis der Entwicklungspolitik gegenüber der Außen- und Sicherheitspolitik gemäß dem Geist der neuen Verfassung widerspiegeln werden und dass nicht Realitäten geschaffen werden, die mit dem Vertragstext nicht in Einklang stehen, wenn er 2007 in Kraft treten sollte.

(Autor: Dr. Reinhard Hermle, Vorstandsvorsitzender VENRO)

Aus: „e.velop – das entwicklungs-magazin“ der deutschen Bundesregierung Nr. 21, 07/2004