

## Die Europäische Entwicklungszusammenarbeit

*Das Jahr 2015 steht in der Europäischen Union ganz im Zeichen der Entwicklungszusammenarbeit. Der folgende Beitrag gibt anlässlich des Europäischen Jahres für Entwicklung einen Überblick über die rechtliche Ausgestaltung der gemeinsamen Entwicklungspolitik.*



### **Gliederung**

- I. Einleitung**
- II. Historische Entwicklung**
- III. Rechtsgrundlagen**
  - 1. Begriff der Entwicklungszusammenarbeit**
  - 2. Begriff der Entwicklungsländer**
- IV. Ziele**
  - 1. Bekämpfung der Armut als Hauptziel**
  - 2. Generelle Eingliederung in das auswärtige Handeln der Union**
- V. Grundsätze**
  - 1. Kohärenz**
  - 2. Komplementarität**
  - 3. Kohärenz**
- VI. Instrumente**
- VII. Das Europäische Jahr für Entwicklung 2015**

## I. Einleitung

Die Entwicklungspolitik ist heute ein wesentlicher Baustein der europäischen Politik. Den Beginn der strukturierten internationalen Entwicklungszusammenarbeit markiert allerdings die Antrittsrede des US-Präsidenten Harry S. Truman im Januar 1949, der in seinem berühmten Point-IV-Programm die Grundsätze internationaler Entwicklungszusammenarbeit umschrieb:

*"Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people."*

Inzwischen hat die Europäische Union die Vorreiterstellung im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit übernommen. Sie leistet den weltweit größten Anteil zur Entwicklungshilfe. Laut aktueller Zahlen der OECD stieg die kollektive öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der EU – also die Summe der Entwicklungshilfeleistungen der EU und seiner Mitgliedstaaten – im Jahr 2014 auf insgesamt 58,2 Mrd. Euro und erhöhte sich somit um 2,4 Prozent im Vergleich zum Jahr 2013.

Das Erfolgsrezept der gemeinsamen Entwicklungspolitik der Europäischen Union und ihrer nunmehr 28 Mitgliedstaaten ist das Ergebnis eines umfassenden und über mehrere Jahre fortschreitenden Prozesses, der inzwischen auch im Europäischen Primärrecht Niederschlag gefunden hat. Das Kernziel einer gemeinsamen Entwicklungspolitik hat in der Europäischen Union somit den Status eines ranghöchsten Rechts.

## II. Historische Entwicklung

Der EWG Vertrag enthielt in seiner Ursprungsfassung keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft mit Drittstaaten. Nichtsdestoweniger wurde die Europäische Gemeinschaft bereits kurz nach ihrer Gründung auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik aktiv und schloss – auf Basis der generellen Kompetenz zum Abschluss von Verträgen mit Drittstaaten (heute Art. 217 AEUV) – diverse Assoziierungsabkommen mit verschiedenen Entwicklungsländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (sog. AKP-Staaten).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. *Benedek*, in: GHN, AEUV Art. 208 Rn. 10.

Den Ursprung bildete dabei das sog. *Jaunde-Abkommen*, ein Assoziierungsabkommen zwischen der damaligen Gemeinschaft auf der einen und insgesamt 18 afrikanischen Staaten auf der anderen Seite. Im Rahmen dieses Abkommens waren erstmals institutionelle Strukturen in Form eines Assoziationsrats, einer Parlamentarischen Konferenz und eines Schiedsgerichts vorgesehen.<sup>2</sup>

Im Zuge der Vergrößerung der Gemeinschaft bot die EG auch weiteren Entwicklungsländern Assoziierungsabkommen an. Dies führte unter anderem zum Abschluss des sog. ersten *Lomé-Abkommens* zwischen der EG und bestimmten AKP-Staaten. Im Vordergrund dieses Abkommens stand wiederum die entwicklungspolitische Perspektive.<sup>3</sup>

Auf Initiative der Niederlande wurde in den Vertrag von Maastricht schließlich ein eigener Kompetenztitel für die gemeinsame Entwicklungspolitik durch Aufnahme der Art. 130u bis 130y geschaffen. Hierdurch sollte der gemeinsamen Entwicklungspolitik ein eigenständiger Stellenwert eingeräumt werden, der sich nicht mehr bloß mittelbar aus der generellen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ("*GASP*") ergab, sondern unmittelbar und ausdrücklich aus dem Europäischen Primärrecht folgte.<sup>4</sup> Diese Regelungen wurden – inhaltlich unverändert – in den Vertrag von Amsterdam übernommen (Artt. 177 bis 181 EGV).

Im Rahmen des Verfassungskonvents bezüglich des Vertrags von Lissabon wurden die Vorschriften zur Entwicklungszusammenarbeit schließlich umfassend von der Arbeitsgruppe VII „Außenpolitisches Handeln“ diskutiert und es wurden einige der dort gefundenen Optimierungsansätze in den Vertrag von Lissabon aufgenommen (vgl. Artt. 208 bis 211 AEUV).

### III. **Rechtsgrundlagen**

Der rechtliche Rahmen für die gemeinsame Entwicklungspolitik der EU findet sich heute in den Artt. 208 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der europäischen Union ("**AEUV**"). Hier werden die Ziele, Grundsätze und Verfahren der europäischen Entwicklungspolitik definiert. Die Kernnorm des Art. 208 AEUV lautet folgendermaßen:

*"(1) Die Politik der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt. Die Politik der Union und die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der*

---

<sup>2</sup> Vgl. *Zimmermann*, in: Groeben/Schwarze/Andreas AEUV Art. 208 Rn. 1

<sup>3</sup> Vgl. *Zimmermann*, in: Groeben/Schwarze/Andreas AEUV Art. 208 Rn. 4.

<sup>4</sup> Vgl. *Streinz*, in: Streinz/Kruis AEUV Art. 208 Rn. 1.

*Entwicklungszusammenarbeit ergänzen und verstärken sich gegenseitig.*

*Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.*

*(2) Die Union und die Mitgliedstaaten kommen den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer zuständiger internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nach und berücksichtigen die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen."*

Bereits der Wortlaut der Regelung erlaubt drei wichtige Rückschlüsse auf die Grundsätze der Entwicklungspolitik der EU:

Erstens wird der EU eine eigene Handlungskompetenz in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit eingeräumt. Zweitens wird die Entwicklungszusammenarbeit an die generellen Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der EU geknüpft. Drittens wird deutlich, dass die Entwicklungszusammenarbeit der EU grundsätzlich von der bilateralen Entwicklungspolitik der Mitgliedstaaten unterschieden werden muss.<sup>5</sup>

## **1. Begriff der Entwicklungszusammenarbeit**

Der Begriff der "*Entwicklungszusammenarbeit*" ist weit zu verstehen. Er umfasst alle Formen der Zusammenarbeit der Union mit Entwicklungsländern zu dem Zweck, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung nachhaltig zu verbessern.<sup>6</sup> Dabei betont der heute übliche Begriff der "*Entwicklungszusammenarbeit*", der sich gegenüber dem früher gebräuchlichen Begriff der "*Entwicklungshilfe*" durchgesetzt hat, die Gegenseitigkeit entsprechender Aktivitäten.

## **2. Begriff der Entwicklungsländer**

Die Entwicklungszusammenarbeit richtet sich grundsätzlich nur an "*Entwicklungsländer*". Allerdings sieht das europäische Primärrecht keine ausdrückliche Definition des Begriffs Entwicklungsland vor. Dies ist durchaus gewollt und hat den Vorteil, dass den handelnden Unionsorganen ein umfassender Beurteilungsspielraum zukommt. Auf diese Weise wird dem kaum vorhersehbaren und dynamischen Prozessen in Bezug auf die Kategorie *Entwicklungsland* Rechnung getragen.<sup>7</sup> Um

---

<sup>5</sup> Vgl. Zimmermann, in: Groeben/Schwarze/Andreas AEUV Art. 208 Rn. 20 f.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-268/94.

<sup>7</sup> Vgl. Streinz, in: Streinz/Kruis AEUV Art. 208 Rn. 6.

diese Flexibilität aufrecht zu erhalten, hat auch der Europäische Gerichtshof ("**EuGH**") bisher davon abgesehen eine Definition des Begriffs vorzunehmen.<sup>8</sup>

Als wesentliche Orientierung dient in diesem Zusammenhang allerdings eine vom OECD-Ausschuss für Entwicklungshilfe (**DAC**) beschlossene Liste der Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe. Diese Liste wird u.a. im Rahmen von verschiedenen EU-Verordnungen zur Definition der Entwicklungsländer verwendet.<sup>9</sup> Auch der EuGH misst der Liste – bei aller Flexibilität im Einzelfall – eine wesentliche Bedeutung für die Bestimmung von Entwicklungsländern zu.<sup>10</sup> Die DAC-Liste orientiert sich am BIP pro Einwohner und wird regelmäßig für bestimmte Berichtszeiträume aktualisiert. Sie kann im Internet unter anderem über die Homepage des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eingesehen werden.<sup>11</sup>

#### IV. Ziele

Art. 208 AEUV definiert die Ziele der europäischen Entwicklungszusammenarbeit in zweifacher Weise:

##### 1. Bekämpfung der Armut als Hauptziel

Als Hauptziel der europäischen Entwicklungszusammenarbeit wird die Bekämpfung der Armut definiert (vgl. Art. 208 Abs.1 UAbs.2). Diese Priorisierung entspricht sowohl den sog. *Millenniumzielen*, die im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen als Zielvorgaben im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit beschlossen wurden und bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden sollen, als auch dem *Europäischen Konsens für Entwicklung* zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten ("**Europäischer Konsens**"). Dabei ist der Begriff der Armut weit zu verstehen. Es geht nicht nur um fehlendes Einkommen und finanzielle Ressourcen, sondern ganz allgemein um den „Mangel an grundlegenden Fähigkeiten“.<sup>12</sup> Umfasst sind somit auch der fehlende Zugang zu Bildung, Gesundheitsdiensten, Beschäftigung, Kredit, politischer Partizipation und Infrastruktur.<sup>13</sup> Auch die Gleichstellung der Geschlechter wird im Rahmen des Europäischen Konsens als Ziel der Armutsbekämpfung definiert.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> EuGH, Rs. C-155/07.

<sup>9</sup> Vgl. *Streinz*, in: *Streinz/Kruis AEUV Art. 208 Rn. 6*.

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-155/07.

<sup>11</sup> [http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/hintergrund/dac\\_laenderliste/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/hintergrund/dac_laenderliste/index.html).

<sup>12</sup> Vgl. *Benedek*, in: *GHN, AEUV Art. 208 Rn. 23*.

<sup>13</sup> Vgl. *Streinz*, in: *Streinz/Kruis AEUV Art. 208 Rn. 15*.

<sup>14</sup> Vgl. Ziffer 11 des Europäischen Konsens.

## 2. Generelle Eingliederung in das auswärtige Handeln der Union

Anders als unter Geltung Vertrages von Maastricht, der in Art. 177 EGV neben der Armutsbekämpfung noch weitere Ziele definierte (u.a. Fortentwicklung und Festigung der Rechtsstaatlichkeit und das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten), sieht der AEUV neben dem Hauptziel der Bekämpfung der Armut ausdrücklich keine weiteren Ziele für die Entwicklungszusammenarbeit mehr vor. Vielmehr bestimmt Art. 208 Abs.1 S.1 AEUV, dass die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der generellen Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Europäischen Union durchgeführt werden sollen. Er verweist somit auf Art 21 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union („**EUV**“).

Aus der Streichung der ehemals ausdrücklich aufgeführten Zielvorgaben für die europäische Entwicklungszusammenarbeit kann jedoch nicht geschlossen werden, dass diese nunmehr keine Geltung mehr haben sollen. Die betreffenden Themen sind vielmehr nach wie vor als Aspekte der allgemeinen Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Europäischen Union erfasst (vgl. Art. 21 Abs. 1 und 2 EUV) und stellen somit weiterhin einen wesentlichen Bestandteil der gemeinsamen Entwicklungspolitik dar.<sup>15</sup> Insofern handelt es sich bei der Modifikation des Art. 208 AEUV lediglich um eine redaktionelle Anpassung, die Wiederholungen vermeidet und keine Einschränkung bedeutet.

Im Gegenteil: Der Verweis auf die generellen Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Europäischen Union führt eher zu einer Ausweitung der möglichen Ziele der Entwicklungspolitik. So können etwa die Sicherheit der Union (Art. 21 Abs. 2 lit. a, c EUV), die ökologische Entwicklung und der Umweltschutz (Art. 21 Abs. 2 lit. d, f EUV) sowie die Katastrophenhilfe (Art. 21 Abs. 2 lit. g EUV) im Rahmen der künftigen Entwicklungspolitik eine Rolle spielen.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Vgl. *Benedek*, in: GHN, AEUV Art. 208 Rn. 36.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu insgesamt: *Streinz*, in: Streinz/Kruis AEUV Art. 208 Rn. 18 ff.

## V. Grundsätze

In den Artt. 208 ff AEUV sind zudem die Grundsätze der gemeinsamen Entwicklungspolitik niedergelegt. Diese werden als die „drei K's„ der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet.<sup>17</sup>

### 1. Kohärenz

Der Grundsatz der Kohärenz (Art. 208 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV) besagt, dass die Union die entwicklungspolitischen Zielvorgaben nicht nur im Rahmen der hierfür konkret aufgesetzten Maßnahmen berücksichtigen muss, sondern dass sie auch bei sämtlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit den übrigen politischen Maßnahmen der EU zu beachten sind.<sup>18</sup> Hierdurch sollen Synergien zwischen anderen Politikbereichen und den Entwicklungszielen hergestellt werden, um eine effizientere Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit - insbesondere im Hinblick auf das Erreichen der Millenniumsziele - zu gewährleisten.<sup>19</sup>

Adressat des Kohärenz-Gebots sind dabei die EU und ihre Organe. Für die Mitgliedsstaaten gilt es demgegenüber nicht, sie trifft in diesem Zusammenhang eine spezielle Koordinationspflicht (siehe hierzu V. 3.).<sup>20</sup>

### 2. Komplementarität

Art. 208 Abs. 1 S. 2 AEUV normiert das Prinzip der Komplementarität: Die Entwicklungspolitik der Union und die der Mitgliedstaaten sollen sich gegenseitig ergänzen und verstärken. Somit wurde das noch im Vertrag von Amsterdam vorgesehene Subsidiaritätsprinzip aufgegeben. Dieses Prinzip sah vor, dass die Maßnahmen der Union im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit die Maßnahmen der Mitgliedstaaten lediglich ergänzen sollten.

Dabei verfolgt die heutige Regelung im AEUV keinesfalls das Ziel, die ursprüngliche Kompetenzzuweisung durch eine vorrangige Zuständigkeit der Union umzukehren. Art. 208 Abs. 1 S. 2 AEUV sieht vielmehr ausdrücklich eine Parallelzuständigkeit von Union und der Mitgliedstaaten vor. Der Umstand, dass die EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig wird, hindert die Mitgliedstaaten somit nicht daran, ebenfalls entsprechende Maßnahmen zu treffen.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Streinz, in: Streinz/Kruis AEUV Art. 208 Rn. 14.

<sup>18</sup> Vgl. Streinz, in: Streinz/Kruis AEUV Art. 208 Rn. 32.

<sup>19</sup> Vgl. Benedek, in: GHN, AEUV Art. 208 Rn. 67.

<sup>20</sup> Vgl. Zimmermann, in: Groeben/Schwarze/Andreas AEUV Art. 208 Rn. 85.

<sup>21</sup> Vgl. Benedek, in: GHN, AEUV Art. 208 Rn. 55.

### 3. Koordination

Um eine höchstmögliche Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit der Union und ihrer Mitgliedsstaaten zu erreichen, sieht Art. 210 Abs. 1 AEUV eine beidseitige Koordinierungspflicht vor. Dabei stellt die ausdrücklich angesprochene Abstimmung der unionalen und mitgliedstaatlichen Hilfsprogramme lediglich ein Beispiel dar. Alle Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit unterfallen der Koordinationspflicht, selbst wenn keine unmittelbaren Überschneidungen bestehen.<sup>22</sup>

## VI. Instrumente

Die Union kann sich zur Umsetzung einer effizienten Entwicklungszusammenarbeit diverser Handlungsformen und Instrumente bedienen. Die Kompetenz hierfür folgt aus Art. 209 AEUV.

Besondere Relevanz haben dabei vor allem völkerrechtliche Verträge (wie zum Beispiel die oben dargestellten Assoziierungsabkommen Jaunde und Lomé). Mittlerweile hat die Union mit einer Vielzahl von Entwicklungsländern oder mit Gruppen solcher Staaten vertragliche Regelungen zur Entwicklungszusammenarbeit in sog. Kooperationsabkommen getroffen.<sup>23</sup>

Daneben bedient sich die Union diverser anderer Handlungsformen. Hierbei stehen vor allem handelspolitische Maßnahmen im Vordergrund, die dazu dienen sollen, die Entwicklungsländer besser in den Welthandel zu integrieren. So besteht zum einen die Möglichkeit, Entwicklungsländer von bestimmten internationalen Handelshemmnissen - z.B. Zöllen - zu befreien, um sie so in einer abgestuften Form an die im Welthandel bestehenden umfassenden Verpflichtungen heranzuführen. Zum anderen können Entwicklungsländer im internationalen Handel privilegiert behandelt werden. In diesem Zusammenhang hat die Union ein autonomes allgemeines Präferenzschema ("**APS**") eingerichtet.<sup>24</sup>

Zuletzt erbringt die Union auch weiterhin "klassische" Entwicklungshilfeleistungen in der Form unmittelbarer finanzieller und technischer Hilfe für die Entwicklungsländer in Asien, Lateinamerika und im Mittelmeerraum.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert/Kirsten AEUV Art. 210 Rn. 1.

<sup>23</sup> Vgl. *Streinz/Kruis*, in: Streinz AEUV Art. 208 Rn. 9.

<sup>24</sup> Vgl. *Streinz/Kruis*, in: Streinz AEUV Art. 208 Rn. 28.

<sup>25</sup> Vgl. *Zimmermann*, in: Groeben/Schwarze/Andreas AEUV Art. 208 Rn. 85.



## VII. Das Europäische Jahr für Entwicklung 2015

Aus Sicht der europäischen Entwicklungszusammenarbeit stellt das Jahr 2015 ein besonderes Jahr dar: Zum einen findet – wie eingangs angesprochen – ein europäisches Themenjahr zu den Außenbeziehungen und der Rolle Europas im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik statt.<sup>26</sup> Zum anderen endet im Jahr 2015 die Frist zur Erreichung der Millenniumsziele, zu denen sich die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten im Rahmen des Europäischen Konsens bekannt haben. Die ambitionierten Zielvorgaben lauten:

1. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers;
2. Gewährleistung einer Grundbildung für alle;
3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Selbstbestimmung der Frauen;
4. Senkung der Kindersterblichkeit;
5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern;
6. Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten;
7. Gewährleistung einer nachhaltigen Umwelt;
8. Einrichtung einer globalen Entwicklungspartnerschaft.

Dank der Entwicklungsleistungen der Union konnten in den letzten Jahren erhebliche Erfolge in Bezug auf die Millenniumsziele erreicht werden. Unter anderem wurde fast 14 Millionen Kindern ein Grundschulbesuch ermöglicht. Zudem erhielten mehr als 70 Millionen Menschen saubereres Trinkwasser und über 7,5 Millionen Geburten wurden von ausgebildetem Gesundheitspersonal begleitet, sodass zahlreiche Mütter und Säuglinge gerettet werden konnten.<sup>27</sup>

Nichtsdestoweniger bleibt noch viel zu tun um die weltweite Armut nachhaltig zu bekämpfen und die Weltgemeinschaft ist aufgefordert, sich neue ambitionierte Ziele in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit zu setzen.

---

<sup>26</sup> Vgl. <https://europa.eu/eyd2015/de/content/about-2015>.

<sup>27</sup> Vgl. <https://europa.eu/eyd2015/de/content/eu-development-aid>.