

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Die Politikkohärenz der EU für Entwicklung und Handel: Ein Missverständnis

Von Mario Negre,
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 06.05.2013

Die Politikkohärenz der EU für Entwicklung und Handel: Ein Missverständnis

Bonn, 06. Mai 2013. Die EU ist der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe. Der Europatag am 9. Mai ist ein guter Anlass, um einen wichtigen Punkt europäischer Entwicklungszusammenarbeit zu überdenken.

Die Erfahrung in diesem Bereich zeigt, dass Geber bisweilen mit der linken Hand nehmen, was sie mit der rechten Hand geben. Bestimmte Politikfelder eines Gebers, etwa der Handel, können tiefgreifende Auswirkungen sowohl positiver als auch negativer Art auf eben die Länder haben, deren Armut sie bekämpfen sollen. Schon seit einiger Zeit bemüht sich die EU-Entwicklungs-Community, verschiedene Politikinteressen, neben entwicklungspolitischen, mit der Armutsbekämpfung und dem im Vertrag von Lissabon erklärten Ziel der Entwicklungszusammenarbeit in Einklang zu bringen. Ziel dieser Bemühungen ist eine Stärkung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, kurz PCD (*Policy Coherence for Development*) genannt.

Das Inkrafttreten dieses Vertrags im Jahr 2009 verstärkt, wie in Artikel 208 dargelegt, den rechtlichen Charakter von PCD. Die EU-Kommission hat fünf Bereiche zu Schwerpunkten erklärt: Handel und Finanzen, Klimawandel, Ernährungssicherheit, Migration und Sicherheit. Der Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments ernannte zudem einen ständigen Berichterstatter für PCD.

Doch wie war es möglich, diese guten Absichten mit anderen außenpolitischen Interessen und vor allem mit dem Handel in Einklang zu bringen? Da die Handelsinteressen der EU häufig den Entwicklungsstrategien von Partnerländern entgegenstehen, erscheint das offizielle Eintreten für PCD entweder geheuchelt oder ein Missverständnis zu sein. Ich tendiere sehr dazu, Letzteres zu glauben.

Unsere Don Quijotes von der Generaldirektion Handel und ihre Kolleginnen und Kollegen in den Mitgliedstaaten scheinen manchmal an eine sehr einfache Welt zu glauben, in der Handelsliberalisierung per se, überall und jederzeit, gut für die Armutsbekämpfung ist. Ich sehe diese Haltung inzwischen als eine normative an, die Hinweise auf Nuancen des offenen Handels kategorisch negiert. Im Jahr 2008 bezeichnete ein EU-Beamter der Generaldirektion Handel, der ein Wirtschaftspartnerschafts-

abkommen aushandeln sollte, meinen Hinweis auf die Notwendigkeit, potenziell negative Effekte plötzlicher, weitreichender Handelsliberalisierungen in Entwicklungsländern zu bedenken, als „ein Argument aus einer anderen Welt“.

Ich erkenne das demokratische Mandat, das die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten im Hinblick auf die (aggressive) Verteidigung europäischer Interessen haben, durchaus an, insbesondere im Bereich des Handels und in Zeiten der Wirtschaftskrise. Unabhängig davon besteht allerdings keine Notwendigkeit, weiterhin eine Position zu vertreten, die auf der einen Seite historische und empirische Beweise ignoriert, und auf der anderen Seite die europäischen Institutionen dazu bringt, mit zweierlei Maß zu messen.

Erstens gibt es überwältigend viele historische Beispiele dafür, dass Industrieländer ihre Ökonomien schrittweise geöffnet haben, zumeist erst, nachdem sie sich in einem Sektor etabliert hatten. Einige der heutigen Industrieländer führten sogar Krieg, um ihre Markthegemonie zu bewahren, zum Beispiel Großbritannien zur Kontrolle des Opiums in China (1939-42 und 1856-60). In Gebieten, die unter ihrer Kolonialherrschaft standen, setzten sie ihre Standards überwiegend mit Zwang durch.

Zweitens legen die meisten empirischen Belege nahe, dass es im Durchschnitt eine positive Korrelation zwischen Handelsliberalisierung und Wachstum gibt. Doch Forschungsergebnisse zeigen, dass dies nicht unbedingt so sein muss. Der frühere Forschungsdirektor der Weltbank, Martin Ravallion, fand zum Beispiel ‚erhebliche Unterschiede zwischen den Wohlfahrtswirkungen von Handelsliberalisierung und sowohl Gewinner als auch Verlierer unter den Armen‘. Wie direkt sich Wachstum auf Armutsminderung auswirkt, hänge sehr von der Verteilungswirkung der wirtschaftlichen Entwicklung ab, so Ravallion. Er fand heraus, dass Wachstum siebenmal wirksamer Armut verringert, wenn es von abnehmender Ungleichheit flankiert wird. Das bedeutet, dass Handelsliberalisierung positive Auswirkungen auf das Wachstum und etwas weniger positive Auswirkungen auf die Verringerung von Armut hat. Doch sollte Handelsliberalisierung

vernünftig und vorsichtig durchgeführt werden. Dafür gibt es viele Gründe. So ist es beispielsweise erforderlich, jene neu entstehenden Industriezweige in den Entwicklungsländern zu schützen, die ernsthafte Aussichten auf Wettbewerbsfähigkeit haben. In Ländern mit schwacher Steuerbasis und starker Abhängigkeit von Zöllen sollten Staatseinnahmen sicher gestellt werden. Darüber hinaus gilt es zu vermeiden, Schlüsselsektoren unter ausländische Kontrolle zu stellen oder sie potenziell einem Marktversagen auszusetzen. Dies sind nur einige Beispiele.

Drittens kann man angesichts der oben angeführten Überlegungen nicht wie die EU-Institutionen darauf bestehen, dass Handelsvereinbarungen mit Entwicklungsländern per se ein Instrument für die Entwicklung sind, und diese dann ausschließlich an die Generaldirektion Handel delegieren und vom Handelsausschuss des Parlaments prüfen lassen. Wären Handelsvereinbarungen echte und ernsthafte Instrumente für Entwicklung, wären sowohl die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit der Kommission als auch der Entwicklungsausschuss des Parlaments an deren Leitung beteiligt – oder würden sie sogar selbst leiten. Die meisten Länder und Regionen in Afrika, in der Karibik oder im pazifischen Raum haben dieses Dilemma erkannt, was zum großen Teil ihre anhaltende Zurückhaltung erklärt, wenn es um die Unterzeichnung und Ratifizierung von Vereinbarungen über Wirtschaftspartnerschaften zu den von der EU angebotenen Bedingungen geht.

Aus all diesen Gründen komme ich zu der Überzeugung, dass die Zustimmung zu PCD auf einem Missverständnis basiert. Während Entwicklungs-enthusiasten dachten, dass damit andere Politikfelder mit dem Ziel der Armutsbekämpfung in Einklang gebracht würden, waren die Befürworter der Handelsliberalisierung der Ansicht, dass es gar nichts in Einklang zu bringen gäbe, da die Handelsöffnung automatisch zu Wachstum und Armutsverringerung führe. So konnte leicht ein Konsens gefunden werden, dem allerdings unterschiedliche Auffassungen darüber zugrunde lagen, was eigentlich vereinbart wurde.

Heute stellt sich die Frage, ob dieses Missverständnis dazu führen wird, dass PCD von der EU zum Zweck der Armutsbekämpfung unterstützt wird, oder ob der Begriff PCD im Gegenteil dazu genutzt wird, Entwicklungspolitik mit Handelsinteressen in Einklang zu bringen. Im Schnittpunkt zwischen Sicherheit und Entwicklung kann PCD positive Ergebnisse erzielen, wenn ein umfassender Ansatz verfolgt wird, der in schwierigen Kontexten die richtige Balance zwischen Sicherheit und Entwicklung schafft. Was Entwicklungsziele anbelangt, befürchte ich jedoch, dass die Annahme, Handels- und sonstige Interessen gegenüber Partnerländern stünden automatisch im Einklang mit den Entwicklungszielen, in Wirklichkeit die Bedeutung der Armutsbekämpfung in den Hintergrund drängt.

Da der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), das neu geschaffene diplomatische Gremium der EU, die Zügel der EU-Außenpolitik immer fester in die Hand nimmt, kann eine verstärkte Kohärenz in diesem Bereich, so wünschenswert sie im Prinzip ist, auf Kosten der Entwicklungspolitik gehen. Entwicklung könnte so als Instrument zur Verfolgung anderer außenpolitischer Interessen wie dem Handel enden. Angesichts dessen könnte es besser sein, ein bestimmtes Maß an „gesunder“ Politik-Inkohärenz im Interesse der Entwicklung' zu bewahren, damit die EU-Politik auf diesem Gebiet ihrem Ziel treu bleibt. Letztendlich besteht die Herausforderung darin, eine breitere Entwicklungsagenda zu entwickeln, um globale Probleme anzugehen, ohne dabei weder das Hauptziel Armutsbeseitigung noch die Notwendigkeit einer verstärkten Kohärenz im Interesse der Entwicklung in anderen Politikbereichen aufzugeben.

Mario Negre, Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)