

Michael Hoefeld

**Zwischen Gemeinschaftsmethode und
Intergouvernementalismus:
Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union**

Eine Analyse der Akteure,
des Institutionengefüges und
der Verfahren zur Entscheidungsfindung



Herbert Utz Verlag · München

Reihe Politikwissenschaften

herausgegeben von Prof. Dr. Florian T. Furtak
Professor für Europäisches Recht und Politikwissenschaft mit dem
Schwerpunkt Europäische Integration
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Band 89

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2018

ISBN 978-3-8316-4694-4

Printed in EU
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-27 77 91-00 · www.utzverlag.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Abbildungsverzeichnis	19
Tabellenverzeichnis	19
I. Einleitung	21
II. Vorbetrachtungen: Begriffsbestimmungen, politische und integrationstheoretische Einordnung, methodisches Vorgehen	25
1. Begriffsbestimmungen	25
1.1 Abgrenzung der Begriffe Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, öffentliche Entwicklungszusammenarbeit	25
1.2 Zum Begriff ‚Entwicklungsland‘ in der EU- Entwicklungszusammenarbeit	28
1.3 Abgrenzung der Begriffe Gemeinschaftsmethode, Intergouvernementalismus und Unionsmethode	30
1.4 Abgrenzung der Begriffe EU-Außenpolitik, Auswärtiges Handeln, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie externe Aspekte interner Politikbereiche	34
2. Verortung der Entwicklungspolitik in der EU-Außenpolitik und Einordnung in die integrationstheoretische Diskussion	37
2.1 Verortung der Entwicklungspolitik in quantitativer und inhaltlicher Hinsicht	37
2.2 Einordnung der Entwicklungspolitik in die integrationstheoretische Diskussion	39
3. Methodisches Vorgehen	41

III. Entstehungsgeschichte der EU-Entwicklungspolitik: von den Anfängen der Europäischen Integration bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	45
1. Die Entstehungsgeschichte der EU-Entwicklungspolitik – ein Überblick	45
2. Zwischenfazit	65
IV. Die aktuellen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Akteure der EU-Entwicklungspolitik	69
1. Rechtliche Grundlagen sowie politische Referenzdokumente	69
1.1 Primärrechtliche Grundlagen	69
1.2 Sekundärrechtliche Grundlagen für die vergemeinschaftete Entwicklungszusammenarbeit	75
1.3 ‚Sonderfall‘ EU-AKP-Beziehungen	77
1.3.1 Das Cotonou-Abkommen	77
1.3.2 Der rechtliche Rahmen zur Umsetzung des Cotonou-Abkommens	79
1.4 Übergreifende politische Schlüsseldokumente	81
1.5 Zwischenfazit	82
2. Institutionelle und sonstige Akteure der EU-Entwicklungspolitik	83
2.1 Die Organe der EU	83
2.1.1 Das Europäische Parlament	83
2.1.2 Der Europäische Rat	84
2.1.3 Der Rat der EU	86
2.1.4 Die Europäische Kommission	87
2.1.5 Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der Europäische Auswärtige Dienst und die Delegationen der EU sowie die Sonderbeauftragten	88
2.1.6 Der Gerichtshof der Europäischen Union	90
2.1.7 Der Rechnungshof der Europäischen Union	91

2.2	Die beratenden Einrichtungen der Union sowie die Europäische Investitionsbank	92
2.2.1	Die beratenden Einrichtungen der Union: der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen	92
2.2.2	Die Europäische Investitionsbank	93
2.3	Die EU-Mitgliedsstaaten und die AKP-Staaten (Regierungen und Parlamente)	94
2.3.1	Die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten	94
2.3.2	Die Regierungen der AKP-Staaten	96
2.3.3	Die Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten	97
2.3.4	Die Parlamente der AKP-Staaten	98
2.3.5	Lokale und regionale Behörden	98
2.4	Die Zivilgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen, Privatwirtschaft sowie sonstige Akteure) sowie internationale Organisationen	99
2.4.1	Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure der Zivilgesellschaft	100
2.4.2	Akteure der Privatwirtschaft	101
2.4.3	Einflussmöglichkeiten von Einzelpersonen	102
2.4.4	Wissenschaftlicher Beirat, Forschungseinrichtungen, Denkfabriken	102
2.4.5	Internationale Organisationen	103
2.5	Zwischenfazit	104
V.	Aktuelle Entwicklungen: Tendenz zu mehr Intergouvernementalismus oder zu mehr Vergemeinschaftung?	105
1.	Aktuelle Tendenzen im Bereich Entwicklungspolitik	105
1.1	Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit	105
1.2	Treuhandfonds	107
1.3	Die Diskussion um die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den Gemeinschaftshaushalt	108
2.	Wechselwirkungen zwischen anderen Politikbereichen und Entwicklungspolitik	111

Inhaltsverzeichnis

2.1	Wechselwirkungen zwischen Handels- und Entwicklungspolitik	112
2.2	Wechselwirkungen zwischen Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik	114
2.3	Wechselwirkungen zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik	118
2.4	Zwischenfazit	121
VI.	Schlussfolgerungen und Ausblick	123
	Anhänge	125
	Literatur- und Quellenverzeichnis	135

I. Einleitung

Am 25. März 2017 trafen in Rom die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) sowie die Repräsentanten der EU-Institutionen zusammen. Anlass dieser Begegnung war die Unterzeichnung der Römischen Verträge, die auf den Tag genau 60 Jahre zuvor, also am 25. März 1957, stattgefunden hatte. Mit diesen Verträgen wurden die Europäische Atomgemeinschaft sowie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die Vorgängerin der heutigen EU, geschaffen.

Bei der Zusammenkunft im März 2017 standen jedoch weniger die Gründung der EWG oder ein Rückblick auf den bisherigen Integrationsprozess im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Vielmehr ging es angesichts der zu diesem Zeitpunkt unmittelbar bevorstehenden Austrittserklärung des Vereinigten Königreichs darum, eine gemeinsame Strategie bzw. Vision der verbleibenden 27 Staaten für die künftige Fortentwicklung des Europäischen Integrationsprozesses zu entwerfen.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, anlässlich des 60jährigen Bestehens der EWG bzw. der EU einen möglicherweise weniger bekannten und dennoch eng mit den Römischen Verträgen verbundenen Aspekt näher zu betrachten: die entwicklungspolitische Dimension des Europäischen Integrationsprojekts. Denn zu den seit 1957 vertraglich festgelegten Aufgaben der EWG gehörte neben der integrationspolitisch besonders bedeutenden Errichtung des Binnenmarktes unter anderem auch „die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern.“¹ Doch es blieb nicht nur bei dieser allgemeinen Zielsetzung. Die Assoziierung dieser Länder und Gebiete, die über koloniale oder sonstige Sonderbeziehungen mit vier der sechs EWG-Gründersaaten verbunden waren, wurde im EWG-Vertrag in mehreren Artikeln fixiert. Zudem wurde zeitgleich mit dem

1 Art. 3 UAbs. 1k) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) i.d.F.v. 25. März 1957.

EWG-Vertrag ein „Durchführungsabkommen über die Assoziierung der Überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft“² geschlossen, das unter anderem die Schaffung eines gesonderten Entwicklungsfonds vorsah. Verkürzt lässt sich daher festhalten: Mit den Römischen Verträgen wurde vor 60 Jahren auch die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Gemeinschaft ins Leben gerufen.

Die nachfolgenden Betrachtungen haben zum Ziel, den Integrationsweg auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik nachzuzeichnen, der 1957 eingeschlagen wurde und der die heutige EU zu einem weltweit bedeutenden entwicklungspolitischen Akteur aufsteigen ließ.³ Dabei soll sich die Analyse an den nachstehenden Leitfragen orientieren: Wie haben sich die rechtlichen Grundlagen und die institutionellen Rahmenbedingungen in diesem Politikbereich in den vergangenen 60 Jahren entwickelt? Wo ist die Entwicklungspolitik angesichts der andauernden krisenhaften Situation der EU⁴ in der integrationspolitischen Diskussion zu verorten? Lassen sich Tendenzen erkennen, die Prognosen hinsichtlich des weiteren Integrationsprozess in diesem Politikbereich erlauben?

Auf diese Fragen wird im Folgenden näher eingegangen. Zunächst sollen jedoch einige zentrale Begriffe erläutert, der integrationstheoretische Rahmen dargestellt und die methodische Vorgehensweise dargelegt werden. Anschließend werden retrospektiv die für die Entwicklungspolitik wichtigsten Integra-

2 Anhang I. 11 zum EWGV i.d.F.v. 25. März 1957.

3 Im Jahr 2015 stellte die EU zusammen mit den EU-Mitgliedsstaaten 56 Prozent der weltweiten öffentlichen Entwicklungsleistungen zur Verfügung, vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017b): *Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees*, S. 2. Auch für das Jahr 2016 wurde ein ähnlich hoher Anteil ermittelt. vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017f): *Development aid rises again in 2016*, S. 2.

Allgemein zur Bedeutung der EU als international führendem Gestalter von entwicklungspolitischen Prozessen vgl. Holland, M./Doidge, M. (2012): *Development Policy of the European Union*, Basingstoke, Hampshire, S. 214.

4 Vgl. beispielhaft Schimmelfennig, F. (2015): *Mehr Europa - oder weniger? Die Eurokrise und die europäische Integration*, Bonn, S. 28. Lübke-meier und v. Ondarza sprechen von der „Poly-Krise“, vgl. Lübke-meier, E./v. Ondarza, N. (2017): *Im Schatten der Poly-Krise - Leitlinien für eine Erneuerung der EU nach dem Jubiläums-Gipfel in Rom*; Berlin, März 2017, S. 1ff.

tionsschritte bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zusammengefasst. In einem weiteren Schritt werden die derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen betrachtet sowie die in der EU-Entwicklungspolitik aktiven institutionellen und sonstigen Akteure vorgestellt. Abschließend wird anhand von ausgewählten Politikbereichen, die jeweils einen engen Bezug zur Entwicklungspolitik aufweisen, der Frage nachgegangen, ob aufgrund möglicher Wechselwirkungen Konsequenzen für den Fortgang der Integration auf dem Gebiet der EU-EZ zu erwarten sind.

Reihe Politikwissenschaften

herausgegeben von Prof. Dr. Florian T. Furtak
Professor für Europäisches Recht und Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt
Europäische Integration
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

- Band 89: Michael Hoefeld: **Zwischen Gemeinschaftsmethode und Intergouvernementalismus: Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union** · Eine Analyse der Akteure, des Institutionengefüges und der Verfahren zur Entscheidungsfindung
2018 · 164 Seiten · ISBN 978-3-8316-4694-4
- Band 88: Dana Passuth: **Einbahnstraße Euro?** · Rechtliche Würdigung der Frage eines möglichen Austritts aus der Eurozone
2016 · 100 Seiten · ISBN 978-3-8316-4575-6
- Band 87: Maximilian Fritsch: **Die EU mit föderativer Kompetenzordnung in den Verträgen?** · Ein Modellversuch am Beispiel der Verteilung von Gesetzgebungsgewalt in Italien und Deutschland
2015 · 106 Seiten · ISBN 978-3-8316-4441-4
- Band 86: Martin Kesting: **Die Berliner Bezirke als Akteure im EU-Mehrebenensystem** · Strukturen und Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung
2013 · 132 Seiten · ISBN 978-3-8316-4269-4
- Band 85: Jan Bahr-Vollrath: **Der Europäische Auswärtige Dienst** · Chance für Kohärenz, Konvergenz und Kontinuität in der Außenpolitik der EU
2014 · 208 Seiten · ISBN 978-3-8316-4246-5
- Band 84: Johannes Behrens: **Interregionale Sicherheit** · Die euro-afrikanische Sicherheitspartnerschaft und die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur
2012 · 200 Seiten · ISBN 978-3-8316-4145-1
- Band 83: Stefanie Tusche: **Demografische Entwicklung in der EU und Beschlussfassung im Ministerrat** · Wer ›regiert‹ Europa 2050?
2011 · 120 Seiten · ISBN 978-3-8316-4079-9
- Band 82: Frauke Höntzsch: **Europa auf dem Weg »Zum ewigen Frieden«?** · Kants Friedensschrift und die Wirklichkeit der Europäischen Union
2007 · 136 Seiten · ISBN 978-3-8316-0703-7
- Band 81: Anja Heinrichs: **Die europäische Integration aus Sicht Mittel- und Osteuropas** · Polen, Tschechische Republik und Ungarn in der EU-Verfassungsdebatte
2006 · 140 Seiten · ISBN 978-3-8316-0565-1
- Band 80: Florian T. Furtak: **Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im politischen System der Europäischen Union** · Strukturen – Beteiligungsmöglichkeiten – Einfluß · 2., durchgesehene Auflage
2005 · 296 Seiten · ISBN 978-3-8316-0518-7
- Band 79: Susanne C. Köhler: **Der Deutsche Caritasverband in Europa** · Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme auf die europäische Politik
2005 · 128 Seiten · ISBN 978-3-8316-0512-5

Band 78: Andrea Tchitchi: **Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten im Wandel** · Das Cotonou-Abkommen – eine Zwischenbilanz
2005 · 132 Seiten · ISBN 978-3-8316-0437-1

Band 74: Egon Günther A. Happach: **Handlungsspielräume und -restriktionen eines kommunalpolitischen Umweltprogramms** · Aufgezeigt am Entwurf des ökologischen Abfallkonzepts des Landkreises Fürstentum Bruck in den Jahren 1989 bis 1991 und seine heutige Bedeutung
1998 · 503 Seiten · ISBN 978-3-8316-7566-1

Band 73: Florian T. Furtak: **Nichtstaatliche Akteure in den internationalen Beziehungen** · NGOs in der Weltpolitik
1997 · 132 Seiten · ISBN 978-3-8316-7560-9

Band 12: Franco P. Rota: **Leitfaden zur internationalen Politik** · Eine Skizze zu Theorie und Praxis der politischen Entwicklung · 3. aktualisierte Auflage
1992 · 204 Seiten · ISBN 978-3-8316-7456-5

William Holt: **America by Trial**
2001 · 249 Seiten · ISBN 978-3-8316-7588-3

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · info@utzverlag.de

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: www.utzverlag.de