

OSNABRÜCK
JEAN MONNET CENTRE
OF EXCELLENCE IN EUROPEAN STUDIES



Sebastian Steingäß

Analyse der EU-Entwicklungszusammenarbeit
aus einer Multi-Level-Governance-
Perspektive

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 05 (2012)

Award Series

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 05 (2012)

Herausgegeben für das Osnabrück JMCE von

Stefanie Busch, M.A.
Stefanie Stasche, LL.M.

Diese Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem JMCE Award 2012 für die beste Bachelorarbeit,
verliehen am 26. Juni 2012.

Jurymitglieder:
Prof. Dr. Oliver Dörr, LL.M. (London)
Prof. Dr. Chryssoula Kambas
Prof. Dr. Ralf Kleinfeld

© Osnabrück JMCE
Universität Osnabrück
Seminarstr. 33
49069 Osnabrück

JMCE Award Series online unter: <http://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/>

Zitierweise:

Steingäß, Sebastian (2012) „Analyse der EU-Entwicklungszusammenarbeit aus einer Multi-Level-Governance-Perspektive“, Osnabrück JMCE Award Series Nr. 05 (2012).

Oktober 2012

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	6
2. Multi-Level-Governance in der EU	7
2.1 Fragestellung und Stand der Forschung	7
2.2 Theoretischer Hintergrund und Analyserahmen	10
3. Fallstudie Tansania: Arenen europäischer Entwicklungszusammenarbeit ..	16
4. Analyse europäischer Entwicklungszusammenarbeit	24
4.1 Koordinierung europäischer Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika	24
4.1.1 Agenda-Setting	24
4.1.2 Politikformulierung und Entscheidungsfindung	29
4.1.3 Implementation	33
4.1.4 Zwischenfazit	36
4.2 EZ-spezifische „Modes of Governance“	37
5. Fazit und Ausblick	43
Literaturverzeichnis	45

Abkürzungsverzeichnis

ADF	African Development Fund
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik
ALA	Asien und Lateinamerika
AU	Afrikanische Union
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
COREPER	Conseil des représentants permanents (EU-Ausschuss der Ständigen Vertreter)
CSP	Country Strategy Paper
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)
Danida	Danish International Development Agency
DCI	Development Co-operation Instrument (der EU)
DFID	Department for International Development (von Großbritannien)
DG	Directorate-General (der Europäischen Kommission)
DG DEVCO	Directorate-General for Development and Cooperation – EuropeAid
EAC	East African Community
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EBA	Everything-but-arms-Initiative (der EU)
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EIB	Europäische Investitionsbank
EP	Europäisches Parlament
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
Formin	Ministry of Foreign Affairs of Finland
GAERC	General Affairs and External Relations Council
HDI	Human Development Index
IRO	Internationale Regierungsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds

JAST	Joint Action Strategy for Tanzania
LDC	Least Developed Countries
MDG	Millennium Development Goals (der UN)
MinBuza	Ministerie van Buitenlandse Zaken (niederländisches Außenministerium)
MKUKUTA	Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini Tanzania (Tansanias nationale Strategie für Wachstum und Armutsreduktion)
NAO	National Authorising Officer
NIP	National Indicative Programme (der EU)
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RELEX	Relations Extérieures (Außenbeziehungen)
SIDA	Swedish International Development Agency
ÜLG	Überseeische Länder und Gebiete
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WTO	World Trade Organization

1. Einleitung

Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist einer der ältesten Politikbereiche der europäischen Integration, ihr europäisch aggregiertes Volumen ist das größte weltweit und dennoch spielt die Europäische Union (EU)¹ für seine Mitgliedstaaten in diesem Bereich nur eine beigeordnete Rolle. Traditionelle europäische Entwicklungszusammenarbeit, also finanzielle und technische Unterstützung sowie handelspolitische Maßnahmen treten nicht nur auf der politischen, sondern auch auf der wissenschaftlichen Agenda v.a. *vis-à-vis* der Sicherheitspolitik häufig in den Hintergrund.

Die Bedingungen zur Durchführung gemeinschaftlicher europäischer Entwicklungszusammenarbeit sind denkbar schlecht. Viele Mitgliedstaaten nutzen sie als Instrument ihrer Außenpolitik, die Kompetenzen sind zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene geteilt, der Europäischen Kommission (im Folgenden Kommission) fehlen vielfach die Ressourcen zur effektiven Durchführung. Trotz des Widerstandes aus einigen Mitgliedstaaten, der durch globalen Anpassungsdruck seit den 1990er Jahren verstärkt wurde und die Existenz der durch die Kommission durchgeführten und koordinierten Entwicklungszusammenarbeit in Frage stellt, wird ein großer Teil an europäischer Entwicklungskooperation über die EU durchgeführt. Wie und warum gelingt Koordinierung in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission trotz erheblicher Gegensätze?

Die folgende Arbeit versucht sich dieser Frage mit Hilfe der Multi-Level-Governance-Perspektive zu nähern. Dafür wird europäische Entwicklungszusammenarbeit im Anschluss an die Operationalisierung an dem Fallbeispiel Tansania illustriert. Die darauffolgende Analyse wird zeigen, dass die Kommission durchaus über Kapazitäten zur Steuerung von Entwicklungspolitik verfügt, die sie durch strategisches Verhalten entweder direkt oder indirekt beibehält und ausbauen kann.

¹ Aus Gründen der Einfachheit steht immer die heutige Bezeichnung EU, es sei denn, dass eine explizite Ausweisung der entsprechenden Vorgängergemeinschaften im Kontext notwendig erscheint.

2. Multi-Level-Governance in der EU

Dieses Kapitel ist in zwei Teile gegliedert und beinhaltet die ausführliche Operationalisierung der Arbeit. Kapitel 2.1 widmet sich der Einordnung und Eingrenzung des Themas und der Fragestellung in den Stand der Forschung. Kapitel 2.2 beschäftigt sich mit dem methodischen Vorgehen, welchem eine zentrale Stellung für die Auseinandersetzung zukommt und daher eigenständig behandelt wird. Zunächst wird der theoretische Hintergrund der Analyse geklärt. Danach wird ein analytischer Rahmen konstruiert, der es erlauben soll, die empirischen Befunde systematisch aufzuarbeiten.

2.1 Fragestellung und Stand der Forschung

Zu Beginn der Operationalisierung stehen die thematische Eingrenzung und die Einordnung der Fragestellung in den Kontext der wissenschaftlichen Forschung. Die Arbeit fragt zunächst nach der Funktionsweise europäischer Entwicklungszusammenarbeit, um zu klären, wie die beteiligten Akteure (Mitgliedstaaten und Kommission) diese Funktionsweise strategisch für die Verfolgung ihrer Interessen nutzen können. Ziel der Arbeit ist es, sich dem Gegenstand der EU-Entwicklungspolitik auf eine innovative und systematische Art und Weise zu nähern, denn die Entwicklungszusammenarbeit der EU gilt als wissenschaftlich vernachlässigter Politikbereich (vgl. Arts/Dickson 2004b: 3; Carbone 2007: 1).

Um sich der Frage anzunähern, beruht die Arbeit auf einer Reihe von Eingrenzungen. Sie sind nötig, um den Untersuchungsgegenstand in dem hier gebotenen Umfang beherrschbar zu machen. Die erste Eingrenzung gilt dem Definitionsbereich europäischer Entwicklungskooperation, der grundsätzlich Handel, humanitäre Hilfe, finanzielle und technische Unterstützung und Sicherheit umfasst (vgl. Olsen 2008: 159). Aus konzeptionellen Gründen wird Entwicklungszusammenarbeit hier im „engen“ Sinne als finanzielle und technische Unterstützung verstanden. Die zweite Eingrenzung betrifft die Wahl der Akteure. Obwohl der theoretisch-analytische Rahmen dieser Arbeit grundsätzlich von der Existenz einer Vielzahl steuerungsfähiger Akteuren ausgeht, konzentriert sich diese Arbeit ausschließlich auf zwei Gruppen von Akteuren und ihr Verhältnis. Dies sind zum einen die EU-Mitgliedstaaten als Nationalstaaten und zum anderen die Kommission als einheitlicher Akteur. Beide Annahmen stellen grobe konzeptionelle Vereinfachungen dar. Es ist selbstverständlich, dass weitere Akteure auf der globalen Ebene, z.B. Nichtregierungsorganisationen (NROs), der europäischen Ebene, z.B. das Europäische Parlament (EP), der nationalstaatlichen Ebene, z.B. die nationalen Parlamente und ebenenübergreifend, z.B. internationale Regierungsorganisationen (IROs) die Steuerung europäischer Entwicklungszusammenarbeit teilweise maßgeblich beeinflussen. Aus konzeptionellen Gründen werden diese Einflüsse für die Zwecke der Arbeit als konstant angenommen. Die dritte wichtige Eingrenzung betrifft die geographische Reichweite. Dieses Vorgehen geht aus einer integrationstheoretischen Logik hervor. Afrika südlich der Sahara stellt in diesem Zusammenhang den reichsten Fundus für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit europäischer Entwicklungszusammenarbeit dar. Die Länder

in diesem Gebiet haben sehr enge historische, wirtschaftliche, politische und sozio-kulturelle Bindungen zu einigen Mitgliedstaaten der EU, die sich aus ihrer kolonialen Verantwortung ergeben. Die Zusammenarbeit mit diesen Staaten ist die älteste Komponente europäischer Entwicklungszusammenarbeit, diese Länder gehören zu den ärmsten der Erde, so dass sich eine funktionale Logik anschließt und der Umfang der Zusammenarbeit umfasst grundsätzlich das gesamte politische Repertoire.

Die älteren, einflussreichen Arbeiten konzentrieren sich fast ausschließlich auf die Zusammenarbeit der EU mit Afrika (Faber 1982; Grilli 1993). Grilli erklärt die herausgehobene Stellung Afrikas und gibt einen der umfangreichsten Überblicke über europäische Entwicklungspolitik in der „Vor-Maastricht-Ära“. Dagegen versuchen jüngere Arbeiten v.a. die veränderten Beziehungen zwischen der EU und Afrika zu erklären, die sich seit den 1990er Jahren im Gegensatz zur Zeit vor dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) von Maastricht in zwei Stufen eingestellt haben (z.B. Forwood 2001; Holland 2002; Schmidt 2002; Barbarinde/Faber 2004; Arts/Dickson 2004a bzw. Brüne 2005; Zimmermann 2006; Six 2006; Mold 2007; Carbone 2007; Genin 2010). In diesen Arbeiten wird offensichtlich, dass die Zusammenarbeit mit Afrika nicht mehr der unangefochtene Kern europäischer Entwicklungspolitik ist und damit entrückt sie gleichzeitig dem Mittelpunkt der wissenschaftlichen Forschung. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung passt sich dem politisch erweiterten Rahmen an, der sich zum einen thematisch (Sicherheit, Umwelt etc.) und zum anderen geographisch (Nordafrika, Osteuropa, Naher Osten etc.) ausdehnt. Vor allem die neuhinzugekommenen sicherheitspolitischen Aspekte finden wissenschaftlich rege Absorption (Molt 2002; Tannous 2007; Olsen 2008).

Die meisten Arbeiten erklären diese Ausdehnung integrationstheoretisch. Diese Erklärung bildet den Kern der einfluss- und umfangreichsten jüngeren Arbeiten, die sich ganzheitlich mit dem Thema der europäischen Entwicklungszusammenarbeit auseinandersetzen. Hierzu gehören v.a. Holland (2002), Arts/Dickson (2004a) und Mold (2007). Allen drei Analysen gelingt es zu zeigen, wie sich die gemeinsame europäische Entwicklungszusammenarbeit seit ihrer Entstehung durch innere und äußere Faktoren entlang des Integrationsprozesses gewandelt hat. Sie kommen alle zu dem ähnlichen Schluss, dass seit den 1990er Jahren europäische Entwicklungszusammenarbeit an den globalen Entwicklungsdiskurs annähert.

Diese Einschätzung wird von thematisch konzentrierteren Arbeiten ausdifferenziert. Sie zeigen, dass es innerhalb der für die EU-Entwicklungszusammenarbeit verantwortlichen Strukturen eine Reihe von Tendenzen gibt, die der entwicklungspolitischen Programmatik der EU seit Mitte der 1990er Jahre entgegenwirken, was zu Inkohärenz und letztlich aufmerksamkeitsregenden Wirksamkeitseinbußen führt. Verschiedene Arbeiten konzentrieren sich auf einzelne dieser Faktoren, v.a. Interessenverschiebungen auf der europäischen Ebene durch die EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 (Arts 2004; van Reisen 2007; Lightfoot 2008) und die interne Struktur der Verwaltung und bürokratische Interessen und Prozesse innerhalb der Kommission (Hewitt/Whiteman 2004; Carbone 2007; Dearden 2008). Ausgehend von diesen Erkenntnissen und im Zuge der verstärkten Integration von Sicherheitsaspekten in die Entwicklungskooperation und offensichtlichen Diskrepanzen von schlecht integrierten Komponenten europäischer Entwicklungszusammenarbeit ist in allerjüngster Zeit ein starker Fokus auf Wirksamkeitssteigerung, Effektivität, Effizienz und der Frage nach Kohärenz und Koordinierung aufgetaucht (Obrovsky 2007; Carbone 2009; Grimm 2010). Von dieser Überlegung ist es ein kleiner Schritt zu der Frage nach den Steuerungsmechanismen und der Art der Koordinierung, die sich hinter europäischer

Entwicklungspolitik verbergen und auf welche die Multi-Level-Governance-Perspektive fokussiert.

Warum lohnt sich die Frage nach Steuerung bzw. Governance? Die bisherige Betrachtung der Forschung hat gezeigt, dass praktisch alle einflussreichen Arbeiten zur EU-Entwicklungszusammenarbeit einen integrationstheoretischen Ansatz zur Erklärung der Genese und Veränderungen von europäischer Entwicklungspolitik nehmen. Es ist unbestritten, dass dieser Ansatz einen hohen Erklärungswert für die großen Veränderungen in diesem Politikfeld aufweist, speziell für den Vergleich von europäischer Entwicklungspolitik vor und nach dem Vertrag von Maastricht. Die Governance-Perspektive auf das EU-Mehrebenensystem erlaubt einen Einblick in dynamische Veränderungen eines Politikfeldes, welches sich in ständiger Anpassung befindet und aufgrund seiner bloßen Beschaffenheit ein interessanter Testfall für ein relativ junges Analysewerkzeug mit einem veränderten Fokus sein kann.

Die gängigen, weitreichenden Integrationstheorien, v.a. der liberale Intergouvernementalismus und der Neo-Funktionalismus ergänzen sich in der Erklärung des Zustandekommens der europäischen Integration. Allerdings hat sich in den 1990er Jahren der Fokus der Europaforschung vom Integrations- zum Policy-Making-Prozess innerhalb der EU verschoben. Inzwischen hat sich hierfür der Multi-Level-Governance-Ansatz als ein sehr frequentiert genutzter analytischer Rahmen etabliert und findet Anwendung in der Analyse vieler europäischer Politikfelder, wie der europäischen Strukturpolitik (z.B. Marks 1993; Hooghe 1996), Umwelt (z.B. Knill 2003; Jordan/Schout 2006), Handel (z.B. Knodt 2005, 2008; Neyer/Ehling 2008), und vermehrt, aber noch wenig systematisch, für die Analyse der Außen- und Sicherheitspolitik (z.B. Peters/Wagner 2008).

Tatsächlich wird sich zeigen, dass Multi-Level-Governance eine zumindest mittlere Reichweite zur Erklärung der dynamischen Prozesse innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit in Europa hat. Da europäische Entwicklungszusammenarbeit sich über mehrere, teilweise ineinander verwobene Ebene erstreckt, auf denen unterschiedliche öffentlich und nicht-staatliche Akteure miteinander interagieren, ohne dass von einer hierarchischen Steuerung über alle Ebenen gesprochen werden kann, ist dieser Ansatz besonders geeignet. Er kann sich flexibel an sehr unterschiedliche Arrangements anpassen. Traditionellere Erklärungsansätze, v.a. Theorien zur europäischen Integration und internationalen Beziehungen werden für die Erklärung nicht verworfen, sondern einige ihrer Bestandteile gehen im Multi-Level-Governance-Ansatz auf. Schließlich ist dieser Ansatz in erster Linie eine Perspektive, mit der europäische Entwicklungszusammenarbeit betrachtet werden kann, auch wenn dieses Vorgehen zu „weißen Flecken“ bei der Erklärung führt. Dennoch bin ich überzeugt, dass die Einnahme einer veränderten Perspektive weg von internationalen Beziehungen und europäischer Integration einen Mehrwert zur Erklärung der gegenwärtigen Situation europäischer Entwicklungszusammenarbeit leisten kann.

Bisher gibt es allerdings nur eingeschränkt Versuche die europäische Entwicklungszusammenarbeit aus einer Multi-Level-Governance-Perspektive zu analysieren (z.B. Holland 2002; Carbone 2007; Knodt/Schnurre-Weiß 2008). Carbone bezieht diese Perspektive nicht explizit, aber er beschäftigt sich implizit mit der Frage von Governance im EU-Mehrebenensystem. Grundsätzlich wählt er diskursgerecht Integrationstheorien zur Erklärung, fokussiert aber auf die EU als multilateralen Geber und seine Fähigkeit zum Policy-Making zusammen mit den Mitgliedstaaten und versucht dafür die Interaktionen der Kommission mit den Mitgliedstaaten zu beleuchten (Carbone 2007: 3-4). Dabei legt er einen Schwerpunkt auf die Rolle der Kommission und ihre

Fähigkeit zur Führung und analysiert sie in einzelnen, konkreten Fällen. Anders als zuvor genannte Arbeiten kommt er zu dem Schluss, dass die EU grundsätzlich in der Lage ist, den globalen Diskurs zu beeinflussen, wenn die Kommission eine Führungsrolle übernimmt.

Holland wählt in seiner abschließenden Betrachtung des Zustandekommens europäischer Entwicklungskooperation ebenfalls einen integrationstheoretischen Ansatz. Er behandelt Multi-Level-Governance als einen mit dem Neo-Institutionalismus kompatiblen, methodologisch umfangreichen, eigenen theoretischen Ansatz, dem es gelingt die intergouvernementale Annahme der zentralen Stellung von Nationalstaaten mit der hervorgehobenen Rolle der supranationalen Institutionen und weiterer nicht-staatlicher Akteure zu inkorporieren und zu moderieren, wobei die Nationalstaaten u.U. heimischen Beschränkungen ausgesetzt sind (Holland 2002: 239-41). Als Beispiel für die Erklärungsreichweite zieht Holland die interne Reform der Kommission und die Verhandlungen zum Abkommen von Cotonou in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre heran. Holland nutzt zwar den Multi-Level-Governance-Ansatz zur Erklärung des Zustandekommens bestimmter Politiken, konzentriert sich in seiner Argumentation jedoch auf den integrationstheoretischen Wert seiner Erklärungen.

Im Folgenden führt die Einnahme der Multi-Level-Governance-Perspektive zu einer Betonung der Komplexität und interaktiven Natur der Akteursbeziehungen auf den verschiedenen Ebenen, die an der EU-Entwicklungszusammenarbeit beteiligt sind. Dafür widmet sich zunächst der zweite Teil dieses Kapitels zur Operationalisierung sehr ausführlich der methodischen Grundlage dieser Arbeit. Anschließend werden die konkreten EZ-Strukturen der EU-Institutionen und ihre Interaktion mit den Mitgliedstaaten anhand eines Fallbeispiels illustriert. Die Entwicklungszusammenarbeit mit Tansania wurde als konkretes Fallbeispiel ausgewählt, da es einen kaum verzerrten Blick auf europäische Entwicklungszusammenarbeit freigibt (Kapitel 3). Im darauf folgenden Kapitel werden die Strukturen und Prozesse des EU-Mehrebenensystems analysiert und nach den dahinterliegenden Governance-Modi untersucht (Kapitel 4), bevor die Ergebnisse in einem abschließenden Fazit zusammengefasst werden (Kapitel 5).

2.2 Theoretischer Hintergrund und Analyserahmen

In diesem Kapitel wird zunächst der Multi-Level-Governance-Ansatz theoretisch eingeordnet und konzeptionell erarbeitet. In einem zweiten Schritt wird ein analytischer Rahmen konstruiert, der sich um das Verständnis von Politikkoordination innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit im EU-Mehrebenensystem bemüht.

Der Begriff Multi-Level-Governance geht auf Hooghe und Marks zurück, die ihn im Zusammenhang mit ihren Forschungen zur europäischen Strukturpolitik vorschlugen. Sie beschrieben Multi-Level-Governance ursprünglich als ein:

„system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local“ (Marks 1993: 392).

In den 1990er Jahren verstärkte sich der Bedarf nach einem Analysefokus auf den Mehrebenencharakter europäischer Politik durch beschleunigte Integration, das Auftreten einer dritten, regionalen Ebene und die Wahrnehmung der entscheidenden Rolle, die öffentliche und private Akteure aller Ebenen neben den Staaten bei der Formulierung europäischer Politik spielen. In-

zwischen hat sich Multi-Level-Governance von der Strukturpolitik gelöst und wird allgemein für die Analyse von EU-Politik angewendet (vgl. Hooghe/Marks 2003: 234) und ersetzt häufig die ursprünglich zur Hilfe genommenen integrationstheoretischen Erklärungen, die nur mühsam adäquate Antworten auf das Zustandekommen europäischer Politik geben. Dabei geht es nicht primär um das Zusammenspiel möglichst vieler Ebenen, sondern vielmehr um die Wechselwirkungen in einem Spannungsfeld zwischen Ebenen mit multipler Akteursbeteiligung.

In Übereinstimmung mit Scharpf (2001; 2002, vgl. auch Benz 2008) handelt es sich bei Multi-Level-Governance nicht um einen eigenständigen Theorieansatz. Als Analyseperspektive stammt der Ansatz weitestgehend aus dem Kontext politischer Forschung zu Policy-Making in Nationalstaaten, das von seiner theoretischen Ausrichtung in einem interaktionsorientierten bzw. akteurszentrierten Institutionalismus verortet ist (vgl. Mayntz 2005; Benz 2009: 50). Seine grundsätzliche Annahme ist, dass Akteure innerhalb eines institutionellen Regelsystems (Institutionen) interagieren, was die Ergebnisse ihres Handelns nicht vorherbestimmt, sondern ihnen lediglich den Spielraum vorgibt, in dem sie nach ihren Präferenzen interagieren können (Tömmel 2008a: 17; Benz 2009: 83). Damit grenzt sich dieser Theoriezweig von Überlegungen ab, welche die Systemstruktur zum prädominanten Faktor für das Verhalten von Akteuren machen (historischer Institutionalismus).

Diese Arbeit konzipiert Multi-Level-Governance als empirisch-analytischen Rahmen, um Erklärungen für das Zustandekommen europäischer Politiken finden zu können. Konzeptionelle Ungenauigkeiten oder Widersprüche zu anderer Literatur resultieren daraus, dass der Ansatz im allgemeinen wissenschaftlichen Diskurs nicht vollständig ausgereift ist. Er hat sich jedoch so weit entwickelt und in der wissenschaftlichen Debatte gefestigt, dass er für die Analyse des Themas geeignet ist. Tömmel argumentiert sogar, er sei:

„wie kein anderer geeignet, die offenen Fragen der EU-Forschung zu lösen. Denn er erlaubt es, das doppelte Paradox des EU-Systems im Kontext seiner strukturellen Bedingungen zu thematisieren: das Regieren ohne Regierung sowie die Ausübung politischer Macht trotz eingeschränkter Verfügungsgewalt über die klassischen Mittel der hierarchischen Steuerung“ (Tömmel 2008a: 17).

Zunächst müssen die beiden Bestandteile von Multi-Level-Governance, also die Eigenschaften und institutionellen Besonderheiten des erweiterten europäischen Mehrebenensystems und das Governance-Konzept zu einem konkreten Analyserahmen zusammengeführt werden. Als Leitfaden dient die Frage, mit welchen Mechanismen der kollektiven Koordinierung die institutionellen Hürden des EU-Regelsystems überkommen werden.

Governance als wissenschaftliches Konzept steht jenseits von Regieren, da es keiner Instanz bedarf, die über hierarchische Strukturen zur Durchsetzung von Politik verfügt (vgl. Mayntz 2005; Tömmel 2008a: 16-7). Der Begriff kann aber auch nicht mit Steuerung übersetzt werden, da diese Wendung die aktive Komponente überformuliert. Der Ansatz kommt ohne steuernde Regierung aus, er enthält auch Formen der kollektiven Selbststeuerung. Governance umfasst also die „Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ (Mayntz 2010: 37). Voraussetzung für das Aufkommen des Governance-Konzepts ist eine Reihe von Annahmen, u.a. der Bedeutungsverlust des Staates als zentraler Akteur, die Entstehung „neuer“ Formen der Interaktion und die Existenz unterschiedlicher Regelungsmechanismen in Ebenen und Sektoren.

Für Mehrebenensysteme wird dieses Set um die explizite Annahme der territorialen Organisation von Politik in „Ebenen“ erweitert (Benz 2009: 81), auf denen sich öffentliche Akteure politi-

sche Autorität in institutionellen Arrangements teilen. Für die EU gilt, dass die supranationalen, europäischen Akteure zwar teilweise autonom, jedoch der nationalstaatlichen Ebene nicht direkt übergeordnet sind (Eising/Lenschow 2007: 328). Im Gegenteil, Steuerung erfolgt zu großen Teilen kollektiv durch die Mitgliedstaaten. Benz spricht in diesem Zusammenhang von einer losen Kopplung im europäischen Mehrebenensystem (Benz 2009: 142). Hinzu kommt, dass subnationale Akteure nicht mehr ausschließlich in den nationalen Kontext eingebunden sind, sondern ebenso wie nicht-staatliche Akteure immer stärkere Berücksichtigung auf europäischer Ebene finden (Marks/Hooghe 2001: 3-4).

Dieses institutionelle Arrangement führt dazu, dass Politikkoordination in Interaktionsräumen, häufig als Arenen oder Netzwerke beschrieben, stattfindet. Als Arenen werden hier die Regelungsstrukturen bezeichnet, die sich dynamisch über verschiedene Ebenen und Sektoren erstrecken und mehrere Akteure mit einschließen können (vgl. Knodt 2005: 33). Das institutionelle Gefüge und die Besonderheiten des EU-Systems haben erheblichen Einfluss auf seine Problemlösungsfähigkeit (vgl. Jachtenfuchs 2008: 392-4), da sich in den Arenen Raum für strategisches Verhalten der Akteure eröffnet (Grande 2000: 19-20; Benz 2009: 83). Die wichtigsten institutionellen Merkmale, durch die dieses Verhalten beeinflusst wird, sind die asymmetrische und variable Kompetenzverteilung und Kräfteverhältnisse (Benz 2008: 39-40; Tömmel 2008a: 31) sowie Freiwilligkeit i.S.v. nicht-hierarchischer Anordnung der Handlungs- und Entscheidungsebenen und eingeschränkte Verfügung über „klassische“ Steuerungsinstrumente, wie das Setzen finanzieller Anreize (Grande 2000: 16; Tömmel 2008a: 22; Jachtenfuchs 2008: 385). Die Problemlösungsfähigkeit eines politischen Systems hängt davon ab, wie effektiv die Koordinierung des Transferierens von Präferenzen der betroffenen Akteure in tatsächliche Entscheidungen verläuft. Die Möglichkeit zu strategischem Verhalten führt zu einem erhöhten Koordinierungsbedarf, wenn suboptimale Politikergebnisse vermieden werden sollen (Grande 2000: 18; Eising/Lenschow 2007: 328; Tömmel 2008b: 421).

Steuerung versteht sich hier nach Mayntz i.S.v. absichtsvoller, zielgerichteter Regelung kollektiver Sachverhalte (Mayntz: 2010: 37). Wie stark bzw. gezielt diese Steuerung im Einzelnen ausfällt, hängt nicht nur vom (strategischen) Verhalten, sondern zudem von den Kapazitäten der einzelnen Akteure in den jeweiligen Arenen ab und kann kaum pauschal bestimmt werden, da die Akteure durch ihr Verhalten sich wechselseitig beeinflussen. Steuerungskapazität ist die Fähigkeit durch das eigene Verhalten und Handeln derart in den Politikprozess eingreifen zu können, dass dessen Ergebnisse sich in Richtung der eigenen Präferenzen verschieben, entweder durch direkte (z.B. durch rechtliche Verbindlichkeit) oder indirekte Steuerung (z.B. durch Induzieren von Wettbewerb). Der Ansatz für diese Arbeit konzentriert sich auf das Spannungsfeld gemeinsamer Politikkoordination zwischen Mitgliedstaaten und Kommission. Die nationalstaatliche Ebene kann in diesem Zusammenhang, anders als beim „two-level game“ (vgl. Putnam 1988), nicht als eigenständig verstanden werden, sondern unterliegt ebenfalls den Wechselwirkungen und Anpassungsprozessen im Spannungsfeld europäischer Koordinierung. Die Vertreter der Mitgliedstaaten unterliegen im Ministerrat in der Tendenz zwar den Regeln des nationalen politischen Prozesses, aber ihre Verhandlungspositionen sind (in den meisten Fällen) weit weniger kalkulierbar (Benz 2009: 137-8).

Steuerung findet über Interaktionsmechanismen statt, durch die Koordinierung in den Arenen eines Politikbereiches (z.B. Entwicklungszusammenarbeit) erzielt wird. Die Wendung „Modes of Governance“, deren Konzeptualisierung sich in dieser Arbeit größtenteils nach Scharpf (2002),

Tömmel (2008a) und Benz (2009) richtet, fragt nach diesen Interaktionsmechanismen und ihren dominanten Charakteristiken. Für diese Arbeit werden die vier Hauptgruppen Wettbewerb, Verhandlung, Kooperation/Deliberation und Hierarchie unterschieden².

Die grundlegendste Koordinierung der europäischen Nationalstaaten erfolgt durch anreizgesteuerte, wechselseitige Anpassung, bei der die Mitgliedstaaten dezentral ohne direkte Kommunikation aufeinander reagieren (Scharpf 2002: 72). Diese (teilweise supranational induzierte) Konkurrenz wirkt als Interaktionsmodus auf die individuellen Handlungen der betroffenen Akteure. Das auf das gleiche Ziel gerichtete Interesse zusammen mit dem positiven Anreiz sich durch bessere Leistungen im Gegensatz zu anderen Akteuren besser zu stellen, veranlasst die Mitgliedstaaten, auf erfolgreiche oder erfolgversprechende Handlungen der Konkurrenten mit gesteigerten Anstrengungen zu reagieren, so dass im Ergebnis Koordinierung der individuellen Handlungen erfolgt (Eising/Lenschow 2007: 329-30; Benz 2009: 89). Dennoch ist Koordinierung durch Konkurrenz kein selbstverständlicher Umstand, sondern bedarf entsprechender, rechtlich verbindlicher Rahmenbedingungen und damit politischer Entscheidungen, die diese Bedingungen herstellen und aufrechterhalten (Tömmel 2008a: 26). Benz unterscheidet zwei Formen, Wettbewerb zwischen Institutionen bzw. Gebietskörperschaften und Wettbewerb um Leistungen. Zur Festlegung von Leistungsmaßstäben bedarf es entweder einer zentralen (supranationalen) Instanz oder der Vereinbarung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften (Benz 2009: 90).

Bei der Koordinierung auf EU-Ebene im Rat kann dieser als intergouvernementales Organ im klassischen Sinne verstanden werden und ist der zentrale Ort für Verhandlungen. Die Verhandlung ist ein primärer Steuerungsmechanismus in einem Mehrebenensystem (Grande 2000: 17; Eising/Lenschow 2007: 329; Benz 2009: 85). Damit ist ein Mechanismus gemeint, bei dem wechselseitiger Einflussnahme der Akteure in direkter Kommunikation zur Abstimmung ihrer Politik durch unbedingte oder bedingte Konzessionen oder durch verallgemeinerungsfähige Begründungen führt (Benz 2009: 86-7). Benz unterscheidet grundsätzlich zwei Formen von Verhandlungen. Zum einen können Verhandlungen in Mehrebenensystemen unter der Bedingung geteilter Kompetenz stattfinden. In einem solchen „Verbundsystem“ sind Verhandlungen nicht vollkommen freiwillig, sondern notwendig, um Politikergebnisse zu erzielen. Benz nennt diese Form der Verhandlung daher „multilaterale Zwangsverhandlungen“ (ebd.: 87). In diesem Fall müssen Regierungen verschiedener Ebenen ihre Politik koordinieren, weil sie keine eigenständigen Entscheidungen treffen und durchsetzen können. Scharpf hat hierfür den Begriff „Politikverflechtung“ bzw. „joint decision-making“ eingeführt (vgl. Scharpf 2001; 2002). Zum zweiten können die beteiligten Akteure unter der Bedingung getrennter Kompetenzen verhandeln („Differenzierungssystem“). In diesem Fall ist die Verhandlung freiwillig und es eröffnen sich Ausweichoptionen für die beteiligten Akteure.

Obwohl immer mehr Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, ist die Konsensschwelle relativ hoch. Daher haben sich Interaktionsstrategien entwickelt, um unter den Einschränkungen nationaler Politikformulierung Entscheidungsfindung zu ermöglichen (vgl. Benz 2009: 143-4). Ein Großteil der Entscheidungsfindung in der Entwicklungszusammenarbeit

² In der Literatur existieren mehrere Möglichkeiten die Mechanismen zur Entscheidungsfindung zusammenzufassen, die in ihrer Kombination Governance ausmachen. Einige beziehen sich dabei auf das Kontinuum zwischen öffentlicher Autorität und gesellschaftlicher Selbstregulierung (vgl. Héritier 2002b; Trieb/Bähr/Falkner 2007: 5), andere auf das Kontinuum der verschiedenen Arten der Entscheidungsprozesse. Innerhalb dieser Ausrichtungen existieren begriffliche Unterschiede, die sich konzeptionell teilweise in Nuancen unterscheiden. Für diese Arbeit scheint es sinnvoll zu sein, sich auf eine Konzeptualisierung kollektiver Entscheidungsfindung zu konzentrieren.

spielt sich zwischen den Mitgliedstaaten im Rat als intergouvernementales Koordinierungsgremium ab. Mögliche Blockaden gehen i.d.R. von hier aus. Vor allem sensible Bereiche sind stärker durch intergouvernementale Verhandlungen geprägt (Eising/Lenschow 2007: 330). Häufig treten Tauschgeschäfte, Segmentierung und Paketlösungen auf, so dass durch geschickte Bündelung versucht wird, Ausgleiche für Parteien zu schaffen, die zunächst Konzessionen eingehen. Auf diese Weise versuchen alle Beteiligten die gegenseitigen Vorteile, die sich aus der Verhandlung ergeben, abzuschöpfen. In diesem Koordinierungsmodus spielt strategisches Verhalten eine übergeordnete Rolle. Lassen sich in der jeweiligen Situation keine oder nicht ausreichend Kompensationen aushandeln, werden Ausweichstrategien gesucht. Hierzu zählen die Bilateralisierung und das „level-shifting“, bei dem Konflikte zwischen der Arbeitsebene und der Ebene der politischen Führung verschoben werden.

Kooperativen Elementen wird in diesem Zusammenhang eine immer größere Rolle zugesprochen, z.B. in Form von Fairness, so dass versucht wird, keine Partei grundsätzlich oder gegen ihren entschiedenen Widerstand zu benachteiligen. Dies gilt besonders für die Subebenen des Rates, v.a. die Arbeits- und Ausschussebene. Deliberative Kooperation ermöglicht eine Koordination von formal autonomen Akteuren in relativ dauerhaften, aber nicht formal geregelten Interaktionsbeziehungen, die gemeinsame Ziele oder Werte zu verwirklichen suchen ohne Einwirkung einer übergeordneten Instanz und ohne festgelegte Entscheidungsregeln (Benz 2008: 43; 2009: 86). In der streng deliberativen Betrachtung geht es v.a. darum, dass sich die Präferenzen der Akteure dergestalt annähern, dass Entscheidungen getroffen werden, die nicht gegen die Präferenzen von beteiligten Akteuren gerichtet sind (vgl. Jachtenfuchs 2008: 390). Nach der engen Definition erfolgt die Koordination auf Freiwilligkeit, durch Vertrauen, Überzeugung und Überredung und in Form von Absprachen und freiwilligen Vereinbarungen, die letztlich in konvergierende Überzeugungen der beteiligten Akteure münden (Tömmel 2008a: 26-7; Benz 2009: 86). Dies geschieht i.d.R. in gefestigten Netzwerken, die häufig zunächst dem Austausch von Informationen und der Aufrechterhaltung von Kommunikation dienen, um koordinierungsbedürftige Probleme zu identifizieren und unter den Akteuren zu vermitteln (Jordan/Schout 2006: 7; Benz 2009: 86).

Die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten im Rat, Europäischem Parlament und Kommission weist alle der zuvor genannten Mechanismen i.d.R. als Kombinationen auf, allerdings dominiert der Mechanismus der Verhandlung (vgl. Benz 2009: 144-5). In diesem, für die meisten Entscheidungen der EU maßgeblichen Verfahren, wird Koordination durch informelle Aushandlungen zwischen Rat und Parlament unter Vermittlung der Kommission erzielt und so Entscheidungsfindung ermöglicht und –kosten reduziert. Kooperation hat einen nicht unerheblichen Einfluss auf die effektive Koordination, da deliberative Elemente komplementär zu den Verhandlungsmechanismen v.a. auf der täglichen Arbeitsebene mögliche Komplikationen des Verhandlungsmodus (z.B. strategisches Verhalten) abmildern. Wettbewerbsmechanismen v.a. Leistungswettbewerb sind ebenfalls stark ausgeprägt. Dies betrifft sowohl die Koordination innerhalb der Kommission, z.B. zwischen Generaldirektionen, deren Kompetenzen sich überschneiden, wie auch die Konkurrenz zwischen Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten für Bereiche geteilter Kompetenz. Die Hierarchie, die eine einseitige Steuerung durch eine zentrale Instanz ermöglicht (Benz 2009: 86), scheint zunächst von geringerer Bedeutung, da die Bedingungen für eine solche „top-down“ Befehlsstruktur, die über die nötigen Zwangs- bzw. Sanktionsmittel verfügt, um die unterstellten und vollständig integrierten Ebenen zu koordinieren, nur

eingeschränkt erfüllt sind (Grande 2000: 16; Jordan/Schout 2006: 15; Tömmel 2008a: 27). Bei genauerer Betrachtung lohnt es sich jedoch, die Hierarchie als Governance-Modus zu berücksichtigen, um die volle Reichweite der Steuerungskapazitäten im EU-System zu erhalten. Sie wirkt komplementär zu den anderen Mechanismen und taucht teils als Schatten (vgl. Börzel 2008) oder in Form von direkter Wirksamkeit des Rechtssystems bzw. rechtlich verbindlichen Vereinbarungen (vgl. Tömmel 2008a: 27) im EU-Mehrebenensystem auf.

Zusammengefasst gilt grundsätzlich, dass Governance in der EU in Form von Mehrebenenpolitik erfolgt. Sind die Zuständigkeiten von der nationalen auf die europäische Ebene übergegangen, erfüllt Multi-Level-Governance der EU alle Merkmale eines multilateralen Zwangsverhandlungssystems, was durch die Existenz von getrennten Kompetenzen, z.B. durch Ausweichmöglichkeiten unterminiert wird. Die Koordinierung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene erfolgt primär über Verhandlungen und Wettbewerb auf europäischer Ebene und wird v.a. innerhalb der Subebenen des Rates und auf der supranationalen Ebene innerhalb der Brüsseler Arbeitsebene zudem durch kooperative bzw. deliberative Netzwerke als Steuerungsmechanismen komplementiert. Hierarchische Steuerung ist dagegen von geringerer Bedeutung und existiert z.B. in Form der direkten Wirksamkeit europäischen Rechts. Das institutionelle Arrangement des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere die Differenzierung zwischen „Agendamacht“, Verhandlungsmacht und Kontroll- bzw. Ratifikationsmacht erzeugt eine lose Kopplung zwischen „joint decision-making“ und intragouvernementaler Koordinierung. Diese institutionellen Voraussetzungen eröffnen Handlungsspielräume der Akteure, determinieren ihr Handeln jedoch nicht. Es ergibt sich ein erhöhter Koordinierungsbedarf für alle Politiken der EU zwischen und auf den Ebenen, die ständigen dynamischen Veränderungen in der politischen Tiefe und in der Zahl der betroffenen Mitglieder unterliegen. Die bestehenden Handlungsspielräume in einem solchen lose gekoppelten Mehrebenensystem werden von den Akteuren strategisch genutzt, um die trotz der losen Kopplung drohenden Entscheidungsprobleme, v.a. eine ständige Blockadefahr, zu lösen. Dass sich dabei eine Dominanz bestimmter Koordinierungsmechanismen herausbildet, resultiert weniger aus rationalen Überlegungen zur optimalen Problemlösung oder aus strategischen Erwägungen einzelner Akteure; sondern ergibt sie sich aus der Interaktion zwischen den entscheidenden Akteuren (Tömmel 2008b: 420).

Auf Basis der Ergebnisse der Operationalisierung müssen zur Annäherung an die anfängliche Fragestellung folgende Schritte erfolgen. Zunächst müssen die Arenen der Entwicklungspolitik im europäischen Mehrebenensystem, die durch institutionelle Wechselwirkungen zustande kommen, identifiziert werden. Danach soll erklärt werden, wie die beteiligten Akteure (Mitgliedstaaten und Kommission) in diesen Arenen die Politik maßgeblich gestalten bzw. steuern. Als letztes können die dominanten EZ-spezifischen Koordinierungsmechanismen und Interaktionstypen zur Handlungskoordination zwischen den beteiligten Akteuren identifiziert werden.

3. Fallstudie Tansania: Arenen europäischer Entwicklungszusammenarbeit

Das folgende Kapitel illustriert europäische Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika am Beispiel Tansanias. Annahmegemäß weist Governance in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit einige Besonderheiten auf, deren nähere Betrachtung am besten an einer kurzen Fallstudie erfolgt. Es kann sich hierbei aus Gründen des Umfangs nicht um eine erschöpfende Betrachtung oder Analyse der Entwicklungspolitik gegenüber Tansania handeln. Es soll versucht werden, die Zusammenarbeit der europäischen Geber (Mitgliedstaaten und Kommission) und ihre Interaktionen so weit wie nötig zu analysieren, um Strukturen und Prozesse erkenntlich zu machen, die für das folgende Kapitel nötig sind. Das Ziel ist es, einen Überblick über die Probleme der Steuerung europäischer Entwicklungszusammenarbeit zu gewinnen.

Tansania steht exemplarisch für die Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika, was zunächst eine konzeptionelle Vereinfachung darstellt. Das heißt nicht, dass Tansania stellvertretend für ganz Afrika südlich der Sahara zu verstehen ist, sondern, dass sich an der Zusammenarbeit mit Tansania bestimmte Strukturen von Hilfebereitstellung und Koordinierung beispielhaft ablesen können, ohne dass diese von intervenierenden Einflüssen verzerrt werden. Für die Konzipierung dieser Arbeit ist es notwendig, dass die Fallstudie eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt. (a) Tansania gehört zu der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten), mit denen die EU aus integrationstheoretischen Gründen präferiert Entwicklungszusammenarbeit durchführt. Daher kann dem Land grundsätzlich der volle Umfang europäischer entwicklungspolitischer Durchführungs- und Finanzierungskanäle zu teil werden. Obwohl das Land eine wechselhafte Kolonial- und Post-Kolonialgeschichte³ und bis in die 1980er Jahre nur eine schwache Westbindung hatte, gehört es seit dem EU-Beitritt Großbritanniens zur Gruppe der ursprünglich präferierten Partnerländer der Union. (b) Das Land gehört zu den ärmsten und am wenigsten entwickelten Staaten der Welt⁴ („Least Developed Countries“, LDC), so dass ein funktionaler Bezug zur Zusammenarbeit besteht. Mit Bezug auf die Millenniumsentwicklungsziele der UN („Millennium Development Goals“, MDG) konnten sich keine signifikanten makroökonomischen Erfolge bei der Beseitigung der Armut einstellen. Nach Angaben des Entwicklungsprogramms der UN (UNDP) und der Weltbank sind v.a. Armut und Gesundheitsversorgung die größten Entwicklungsproblemen des Landes (World Bank 2007: II+III, 4; UNDP 2010). (c) Tansania kann sich relativ konfliktfrei, politisch stabil und weitestgehend unbeeinträchtigt von benachbarten und internen Konflikten entwickeln, so dass sicherheitspolitische Aspekte in der Zusammenarbeit praktisch keine Rolle spielen. Seit Ende des Kalten Krieges befindet sich das Land im Übergangsprozess von einer zentralistischen Staatswirtschaft zu einer liberalen Marktwirtschaft und einer pluralistischen Mehrparteiendemokratie. Tansania hat sich zu einer Art Stabilitätsanker in der Region entwickelt. (d) Tansania unterhält Entwicklungszusammenar-

³ Tansania war von 1891 bis 1918 Kolonie des Deutschen Reichs, von 1918 bis 1961 britische Kolonie und seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1961 befand es sich über 30 Jahre unter Einparteienherrschaft mit staatlich zentral gelenkter Ökonomie und sozialistisch-ideologischem Einfluss bis 1995 erstmals freie Wahlen stattfanden.

⁴ In Tansania leben 2000-01 88,5% der Bevölkerung unterhalb der international anerkannten Armutsgrenze von 1,25 US\$ am Tag. Auf dem Index der menschlichen Entwicklung („Human Development Index“, HDI) von 2010 nimmt Tansania Rang 148 unter 169 gelisteten Staaten ein (UNDP 2010; World Bank 2011).

beit mit einer Vielzahl europäischer Geber, so dass Interaktionen und Wechselwirkungen beobachtet werden können. Nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Weltbank (World Bank 2007; OECD-DAC 2011, vgl. auch Europäische Kommission 2010b) sind die aktivsten Geber, bei denen Tansania zu den Empfängern von öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit („Official Development Assistance“, ODA) gehört (neben Nicht-EU-Mitgliedern und einigen IROs) die EU-Institutionen und die EU-Mitgliedstaaten Großbritannien, Dänemark, Schweden, Finnland, die Niederlande, Irland und Deutschland.

Der Kern der Fallstudie ist die direkte und indirekte Interaktion zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Der relevante Zeitraum der Betrachtung ist die derzeitige Geberkoordination 2007-13⁵. Die Daten zur europäischen Entwicklungszusammenarbeit stammen aus den jeweils zuständigen nationalen Ministerien der Mitgliedstaaten, von der Europäischen Kommission, der EU-Delegation des Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) in Tansania (vgl. EAD 2011), dem DAC der OECD und der Weltbank. Es lassen sich drei Arenen identifizieren, in denen europäische Entwicklungszusammenarbeit stattfindet und die einem ständigen Veränderungs- und Anpassungsdruck durch die Beschaffenheit des europäischen Mehrebenensystems ausgesetzt sind. Diese Arenen haben weder institutionell noch prozessual scharfe Kanten, sondern überlagern sich teilweise derart, dass die Akteure in allen Arenen, aber auf unterschiedliche Weise bzw. in unterschiedlicher Funktion vorkommen können. Das gilt z.B. für den mehrdimensionalen Charakter der Kommission als Geber (über den EEF bzw. das EU-Budget) und Koordinierungsinstitution und die Mitgliedstaaten, die bilateral und multilateral Entwicklungszusammenarbeit durchführen. Dennoch ist die folgende Abgrenzung für die Analyse hilfreich.

Nationale Entwicklungszusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten

Die Entwicklungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten ist der älteste, vom Volumen her größte und heterogenste Bestandteil europäischer Entwicklungspolitik. Die Organisation, thematische Schwerpunktlegung und die Wahl der Durchführungs- und Finanzierungskanäle von Entwicklungszusammenarbeit gestalten sich in den EU-Mitgliedsländern sehr unterschiedlich. Entwicklungspolitik wird grundsätzlich in Übereinstimmung mit den nationalen Interessen, Politiksetzungsprozessen, Verpflichtungen und rechtlichen Vorgaben der Geber konstatiert, finanziert und durchgeführt.

Als Antwort auf die tansanische Armutsbekämpfungsstrategie⁶ („Poverty Reduction Strategy Paper“, PRSP) koordinieren sich die EU-Mitgliedstaaten zusammen mit den anderen bilateralen und multilateralen Gebern Tansanias über die sog. „Joint Assistance Strategy for Tanzania“

⁵ Dieser Zeitraum umfasst alle wichtigen internationalen Geberkoordinierungsinstrumente, v.a. die laufende „Joint Assistance Strategy for Tanzania“ (JAST) der Weltbank sowie das aktuelle „Development Co-operation Instrument“ (DCI) und den 10. Europäischen Entwicklungsfond (EEF) der EU.

⁶ Tansanias Strategie MKUKUTA (Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini Tanzania) konzentriert sich auf langfristiges und dauerhaftes Wirtschaftswachstum, um letztlich die Abhängigkeit von externer Hilfe zu verringern. Die drei Schwerpunktbereiche sind: (i) Wirtschaftswachstum und Armutsreduktion, dazu gehören Investitionen, Handel, Agrikultur, Fischerei, Bergbau, Ernährungssicherheit, Tourismus, Transport, Energie und Forstwirtschaft, (ii) Verbesserung der Lebensqualität, mit seinen Bestandteilen Bildung, Gesundheit, HIV/AIDS, soziale Sicherung, Umwelt, Wasserversorgung und Abwasser, Urbanisierung und Gender, (iii) Governance, inklusive des Aufbaus leistungsfähiger staatlicher und lokaler Institutionen, Korruptionsbekämpfung, Zivilgesellschaft, Medien und Menschenrechte (vgl. World Bank 2007: II+III, 6-20).

(JAST), in der Tansania seine bevorzugte Form der Zusammenarbeit darlegt. Ziel ist es im Sinne der „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit“ von 2005 effektive Arbeitsteilung sicher zu stellen, die Effizienz von Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern und auf den nationalen Reformbedarf abzustimmen. Dieser globalen Vereinbarung entspricht die Verpflichtung der EU von 2007 im „EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik“ (vgl. Kommission 2007), eine freiwillige Vereinbarung zur Verbesserung der Geberkoordinierung in Europa. Danach soll sich kein Geber aktiv in mehr als zwei Sektoren engagieren (Ausnahmen sind Budgethilfe, Zivilgesellschaft, Bildung, Wissenschaft), nicht mehr als fünf Geber pro Sektor aktiv sein und jeweils ein Geber soll die Führung in einem Sektor übernehmen (vgl. Dearden 2008: 121-2). Außerdem wird von den Gebern erwartet, ihre Zusammenarbeit auf allgemeine Budgethilfe umzustellen. Im Falle Tansanias haben bis 2007 acht Geber angekündigt, sich aus spezifischen Bereichen zurückzuziehen, allen voran die Kommission aus sechs Sektoren, Deutschland aus drei, Dänemark und Schweden aus zwei und Irland und Großbritannien aus einem (Regierung von Tansania/Kommission 2007: 53; World Bank 2007: II+III, 23).

In der Konsequenz konzentrieren sich die EU-Mitgliedstaaten auf wenige Kernbereiche, in denen sie sich spezialisieren. Großbritannien (vgl. DFID 2011) und Schweden (vgl. SIDA 2006) konzentrieren sich v.a. auf den Aufbau leistungsfähiger, transparenter, zuverlässiger und glaubwürdiger staatlicher Institutionen („Good Governance“) für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, zur nachhaltigen öffentlichen Finanzierung und Besteuerung sowie zur Korruptionsbekämpfung. Hierzu gehört die Förderung von Demokratie und zivilgesellschaftlicher Beteiligung, um politische Partizipation zu stärken und Demokratie „von unten“ zu stabilisieren. Großbritannien stellte bspw. den Großteil der Finanzmittel für die Wahlen 2010 bereit. Die direkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft wird als Kernbestandteil des globalen Entwicklungsdiskurses von fast allen Gebern verfolgt. Allerdings unterscheidet sich die Ausgestaltung der Förderung im Einzelnen. Sie reicht von direkter Finanzierung privatwirtschaftlicher Akteure zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum über die direkte Finanzierung von NROs bis zur Einbeziehung von Querschnittsthemen (Geschlechtergleichstellung, HIV/AIDS-Prävention) in den gesamten zivilgesellschaftlichen Dialog. Ein weiterer Schwerpunkt, auf den praktisch alle Geber fokussieren, ist der geberübergreifende Ansatz zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung, da diese eines der größten Probleme Tansanias ist (vgl. World Bank 2007; UNDP 2010). Auch hier unterscheidet sich v.a. die Art und Weise der Zusammenarbeit, da die Schwerpunktbereiche über abgestimmte Programme als Sektorbudgethilfen unterstützt werden und so die Geber Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung nehmen können. Die Bandbreite der Unterstützung reicht von der Finanzierung von Regierungsprogrammen über direkte Finanzierung nicht-staatlicher Akteure (v.a. der Privatwirtschaft) bis zur direkten Finanzierung einzelner Projekte. Wasserversorgung und der Auf- und Ausbau von Sanitäreinrichtungen ist ebenfalls ein breit angegangenes Thema. Deutschland (vgl. BMZ 2007) fördert v.a. Maßnahmen zur Dezentralisierung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, die Niederlande (vgl. MinBuza 2007) v.a. Bildung, Finnland (vgl. Formin 2009) und Irland (Irish Aid 2007) v.a. Forst- und Landwirtschaft, ländliche Entwicklung sowie Umwelt und Dänemark (vgl. Danida 2010) v.a. Infrastrukturaufbau.

Die Art der Durchführung unterscheidet sich trotz der vielen Versuche zu größerer Koordinierung signifikant, v.a. was den Anteil an allgemeiner Budgethilfe und der Abkopplung („untying“) von Hilfe angeht. Großbritannien, Tansanias größter bilateraler Geber und nach der

Weltbank Tansanias zweitgrößter Geber überhaupt (vgl. OECD-DAC 2011), führt hauptsächlich Budgethilfe durch (vgl. DFID 2011). Finnland und Irland haben einen Budgethilfeanteil von etwa 40% (vgl. Irish Aid 2007: 25; Formin 2009: 3). Besonders Schweden, die Niederlande und Dänemark stehen allgemeiner Budgethilfe skeptisch gegenüber. Diese Länder präferieren direktere Unterstützung, da Bedenken über das noch relativ wenig reformierte politische System, Risiko von Korruption, Verlässlichkeit und Machtungleichheiten in Tansania herrschen (vgl. SIDA 2006: 9). Allerdings unterscheiden sich diese Geber untereinander im tatsächlichen Umgang mit Budgethilfe. Schweden hat trotz Bedenken zugesagt, seinen Anteil an Budgethilfe signifikant zu steigern, knüpft die Zusagen aber an die strenge Kontrolle ihrer Verwendung sowie die Notwendigkeit politischer und ökonomischer Konditionalität (SIDA 2006: 8-9). Die Niederlande und Dänemark haben traditionell einen eher kleinen Anteil an Budgethilfe. Dänemark konzentriert sich trotz des gegenläufigen, internationalen Diskurses v.a. auf Projekthilfe (Danida 2010: 74). Die Niederlande haben immer noch einen erheblichen Teil ihrer Hilfe gebunden („tied“) (vgl. OECD-DAC 2011: 57).

Neben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit beteiligen sich die Mitgliedstaaten an (außereuropäischer) multilateraler Entwicklungszusammenarbeit in Form von Beiträgen zu Finanzierungskörben an internationalen Regierungsorganisationen (z.B. Weltbank, UN, ADF, Global Fund etc.) und Nichtregierungsorganisationen. Allerdings beteiligen sich die EU-Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Ausmaß, wobei sich einige Mitgliedstaaten aktiver beteiligen, als andere. Zu den aktiven multilateralen Gebern gehört v.a. Großbritannien. Das Land führt einen Großteil seiner Entwicklungszusammenarbeit über die Weltbank durch (vgl. OECD-DAC 2011: 44). Das wird an der globalen Geberkoordinierung mit Tansania über die Weltbank durch den JAST deutlich, an der Großbritannien stark beteiligt ist und in hohem Maße zu ihrer Schwerpunktsetzung beigetragen hat. Daher spiegeln sich in der JAST Großbritanniens Schwerpunkten v.a. Präferenzen und Wertvorstellungen von Eigenverantwortung, demokratischer Konsolidierung, wirtschaftlicher Liberalisierung und privatwirtschaftlichem Engagement wieder (vgl. World Bank 2007). Die nordischen Staaten (v.a. Schweden, Finnland) engagieren sich sehr breit an multilateralen Institutionen zur Durchführung von Entwicklungszusammenarbeit, v.a. über diverse Agenturen der UN und regionale Entwicklungsbanken (vgl. OECD-DAC 2011: 44-5). Die relative Beteiligung Deutschlands an außereuropäischen Finanzierungskörben ist im Vergleich zu diesen Staaten geringer.

Zusammengefasst wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie nach nationalen Maßstäben und Interessen ausrichten und sich global koordinieren. Ein Teil dieser nationalen Entwicklungszusammenarbeit erfolgt multilateral über IROs und NROs. Einige EU-Mitgliedstaaten tendieren dazu, die EU als eine internationale Organisation unter vielen zur Durchführung multilateraler Entwicklungshilfe zu behandeln. Dies fordert die Kommission als Koordinierungsinstitution heraus, da sie ihren Mehrwert zur Geberkoordinierung beweisen muss.

Intergouvernementale Entwicklungszusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten unter europäischem Dach

Aus der multilateralen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ist für die Zwecke dieser Arbeit die intergouvernementale Zusammenarbeit durch freiwillige Koordinierung und transparente Mittel-

bereitstellung innerhalb der europäischen Institutionen EEF und Europäischer Entwicklungsbank (EIB) besonders herauszustellen. Ausgangspunkt dieser Entwicklungskooperation, die so alt ist wie die europäische Gemeinschaft selbst, war der Versuch Frankreichs die eigenen Interessen in Afrika zu wahren und gleichzeitig die Kosten zu verteilen (Claeys 2004: 113). Daraus entstand eine Zusammenarbeit mit einem selektiven Empfängerkreis, worin sich teilweise die Logik der europäischen Integration widerspiegeln.

Aus der hauptsächlich französischen Motivation der kolonialen Bindung und historischen Verantwortung entwickelte sich der ursprüngliche Fokus europäischer Zusammenarbeit auf Afrika, gegen den globaler ausgerichtete Mitgliedstaaten wie Deutschland und die Niederlande wenig erfolgreich opponierten (Grilli 1993: 335-6). Diese konzentrierte Ausrichtung fand Einzug in die europäische Integration als Bestandteil der Römischen Verträge 1957, wurde durch das Finanzierungsinstrument des ersten EEF 1959 und das erste Assoziierungsabkommen von Yaoundé 1964 weiter institutionalisiert und durch den Beitritt Großbritanniens verstärkt, allerdings ohne Gemeinschaftskompetenzen (vgl. Holland 2002: 26-7; Claeys 2004: 119-20). Daraus entwickelte sich die erste multilaterale Entwicklungszusammenarbeit, durch die die Mitgliedstaaten Entwicklungshilfe kanalisieren können. Sie ist grundsätzlich freiwillig, rein intergouvernemental, umfasst ausschließlich geographische Maßnahmen mit den größtenteils ehemaligen Kolonien der Mitgliedstaaten in Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum bzw. den AKP-Regionalgruppen und ist ein genuiner Bestandteil gemeinsamer europäischer Entwicklungszusammenarbeit (Holland 2002: 93). Ihre rechtliche Basis sind die sog. Partnerschaftsabkommen, die einen institutionellen Sonderfall im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit der EU darstellen. Das Abkommen von Cotonou ist nach den Abkommen von Yaoundé und Lomé das zurzeit gültige Partnerschaftsabkommen zwischen den 79 Mitgliedern der AKP-Staatengruppe einerseits und der EU und ihren Mitgliedern andererseits. Es wurde 2000 in der Hauptstadt des westafrikanischen Benins unterzeichnet und bildet für 20 Jahre die rechtliche Grundlage der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit ihren traditionellen Empfängerländern. Gleichzeitig regelt es die Verwendung von ca. einem Drittel der gesamten Entwicklungsgelder der EU, wobei es alle fünf Jahre revidiert wird, um den herrschenden Anforderungen angepasst zu werden (vgl. Six 2006). Es stellt die Partnerschaftlichkeit in der Beziehung zwischen EU und AKP-Staaten in den Vordergrund und umfasst neben der Festlegung der finanziellen Unterstützung eine politische, soziale und wirtschaftliche Dimension (vgl. AKP/Rat der EU 2005). Zur Umsetzung seiner Ziele, v.a. die Armutsbeseitigung, haben sich im Laufe der Zeit zusätzlich eine Reihe institutioneller Strukturen entwickelt (vgl. Genin 2010: 89).

Diese Form der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit unterscheidet sich stark zwischen den Mitgliedstaaten. Zwar wird von allen Staaten erwartet sich am EEF zu beteiligen, dennoch wird diese Beteiligung unterschiedlich wahrgenommen, obwohl sie für die meisten Staaten der präferierte Finanzierungs- und Durchführungskanal ist. Deutschland führt mehr als die Hälfte seiner multilateralen Entwicklungszusammenarbeit über den EEF durch, Großbritannien etwa die Hälfte und Schweden, Dänemark, Niederlande, Irland und Finnland weniger als die Hälfte (Europäische Kommission 2010a). Unabhängig vom Anteil am EEF beteiligen sich einige Mitgliedstaaten eher passiv, da sie ihre Schwerpunkte an anderer Stelle gelegt haben (z.B. Deutschland). Andere Mitgliedstaaten konzentrieren sich verstärkt auf die Zusammenarbeit über den EEF und versuchen diese gezielt zu beeinflussen (z.B. Frankreich, Niederlande).

Die konkreten Maßnahmen der Zusammenarbeit finden sich im Länderstrategiepapier („Country Strategy Paper“, CSP) bzw. dem darin enthaltenen nationalen Indikativprogramm („National Indicative Programme“, NIP) für Tansania wieder. Der größte Teil (ca. 90%) der aus dem EEF bereitgestellten Mittel zielt auf Wachstum und ökonomische Entwicklung ab. Insgesamt gehen über die Hälfte aller Mittel als allgemeine Budgethilfe in die makroökonomische Unterstützung zur Beseitigung der Armut (ein Großteil davon in die Entschuldung), ein Viertel als Sektorbudgethilfen in Infrastruktur, Kommunikation und Transport (v.a. Straßenbau und grenzüberschreitender Aufbau von Energie- und Wasserversorgung) und 10% als Projekthilfen in Handel und regionale Integration (Regierung von Tansania/Kommission 2007: 69). Die restlichen Mittel gehen in Form von Projekthilfen an sog. „non-focal areas“, z.B. die Unterstützung nicht-staatlicher Akteure, die Ko-Finanzierung der Unterstützung der Wahlen 2010 (Programm der UN, hauptsächlich finanziert zusammen mit Großbritannien) sowie Energie- und Klimaforschung.

Jenseits makroökonomischer Unterstützung liegt der wichtigste Schwerpunkt der Zusammenarbeit im Bereich Handel und regionaler Integration. Die EU widmet aufgrund ihrer exklusiven Zuständigkeiten und besonderen Kapazitäten und Expertise diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit und versucht über diesen Hebel regionale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und wirtschaftliche Integration zu fördern. Tansania gehört zusammen mit Kenia, Uganda, Burundi und Ruanda zur AKP-Region „East African Community“ (EAC). In der Region gilt seit 2005 eine Zollunion, allerdings hat das 2007 initialisierte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit dieser Region für Tansania nur marginale Bedeutung. Tansania kommen die Sonderrechte aus seiner Rolle als LDC zu und hat damit zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt. Mit Bezug auf die Ausnahmeregelungen spielt für Tansania das Zuckerprotokoll eine Rolle. Als Mitglied des Zuckerprotokolls erhält es dafür einen Ausgleich durch das DCI aus dem EU-Budget (vgl. Europäisches Parlament/Rat 2006; Regierung von Tansania/Kommission 2007: 78). Um das Land auf die Marktintegration v.a. für den europäischen Markt vorzubereiten, werden besondere Anstrengungen auf die Konformität möglicher Exportgüter mit den Anforderungen des europäischen Binnenmarktes gelegt, z.B. die Verbesserung der Qualität von Fischereierzeugnissen („fisheries products health conditions“). Die weiteren Regionalprogramme umfassen den Aufbau regionaler Handelsbeziehungen, Beratung und den Aufbau von Kapazitäten, die ernährungstechnische Selbstversorgung z.B. durch die Anwendung nachhaltiger Anbaumethoden sichern sollen („agricultural-food security and capacity building“) (vgl. EAD 2011).

Es wird deutlich, dass multilaterale Entwicklungszusammenarbeit über den EEF hauptsächlich in Form von Infrastrukturmaßnahmen (Export, Wasserversorgung etc.) stattfindet, von denen viele auf den Ausbau von Exportinfrastruktur abzielen. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten am EEF ist häufig strategisch ausgerichtet.

Supranationale Entwicklungszusammenarbeit der EU

Zusätzlich zur intergouvernementalen Entwicklungszusammenarbeit hat die EU seit dem EUV von Maastricht 1993 Gemeinschaftskompetenzen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zur supranationalen Durchführung. Diese verläuft komplementär neben der rein mitgliedstaatlichen und der gemeinsamen, aber intergouvernementalen Entwicklungszusammenarbeit.

Die formal im Primärrecht verankerte Komplementarität von europäischer und mitgliedstaatlicher Politik ist eine der wichtigsten institutionelle Bestimmung europäischer Entwicklungszusammenarbeit (Holland 2002: 113). Die Zuständigkeit im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ist demnach geteilt, so dass die Mitgliedstaaten und die Kommission Entwicklungszusammenarbeit parallel durchführen, wobei keine Komponente die andere ersetzen soll. Die Entwicklungszusammenarbeit kommt als Zusammenwirken eines rechtlich geregelten Koordinierungsprozesses aller Mitgliedstaaten im Rat zusammen mit dem EP und der Kommission zustande, wird aus dem EU-Budget finanziert und ist die jüngste Arena europäischer Entwicklungskooperation (vgl. Molt 2002; Eisenblätter 2002; Tannous 2007).

Über das Budget beteiligen sich alle Mitgliedstaaten anteilig an ihrem finanziellen Beitrag zur EU, so dass sich kein Mitgliedstaat dieser Form der Zusammenarbeit entziehen kann. Die Budgetmittel verteilen sich auf insgesamt neun Finanzierungsinstrumente⁷, die alle Mittel, welche der EU für ihre außenpolitischen Maßnahmen zur Verfügung stehen, umfassen. Das wichtigste Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit ist das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit („Development Co-operation Instrument“, DCI), aus dem geographische Programme für Nicht-AKP-Staaten und thematische Programme finanziert werden, an denen alle Partnerländer der EU partizipieren können. Maßnahmen zu sozialen Aspekten und Umwelt entstammen größtenteils als thematische Programme aus dem DCI des EU-Budgets. In Tansania werden aus dem Budget hauptsächlich Gesundheitsversorgung und Vorsorge, v.a. im Bereich HIV/AIDS (ein Großteil als Beteiligung an globalen Initiativen, v.a. dem Global Fund) finanziert. Dazu gehören außerdem die Unterstützung von Frauen und Kindern, Bildung, Maßnahmen zur verbesserten und nachhaltigen Wasserversorgung, Umweltschutz und Maßnahmen zur Erforschung der Auswirkungen des Klimawandels sowie die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, v.a. nachhaltige Forstwirtschaft (vgl. Kommission 2006).

Viele der Maßnahmen, die aus dem Budget finanziert werden, haben für Tansania keine Bewandnis. Dieser Budgetposten umfasst eine große Spanne an Instrumenten, von denen für Tansania als AKP-Staat nur einige thematische Programme aus dem DCI relevant sind.

Zusammenfassung

Bereits an diesem vergleichsweise wenig komplexen Beispiel werden die Probleme der Koordination europäischer Entwicklungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission deutlich. Zwar variieren die Schwerpunkte des Koordinierungsbedarfs je nach Gewichtung der einzelnen Arenen in der Entwicklungszusammenarbeit, jedoch verweist das Fallbeispiel auf einige grundsätzliche Aspekte.

Die Unterstützungsmöglichkeiten der Kommission betreffen i.d.R. mehrere Politikbereiche mit gemeinsamer Kompetenz, die entweder supranational oder intergouvernemental organisiert sind. Aus der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit über die EU dominieren für Tansania die geographischen Programme aus dem EEF. Die Ressourcen dafür kommen von direkten Beiträgen der Mitgliedstaaten, die sich in ihrer Beteiligung (Finanzierung, Politikformulierung) unter-

⁷ Die Finanzierungsinstrumente umfassen das Instrument für makrofinanzielle Hilfen, Demokratie und Menschenrechte, Stabilität, humanitäre Hilfe, Zusammenarbeit im Bereich nukleare Sicherheit, Entwicklungszusammenarbeit, Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik, Heranführungshilfe und industrialisierte Länder.

schiedlich stark engagieren. Daher ist die Kommission bei der Verfügbarkeit ihrer Mitteln und der Durchführung ihrer Entwicklungszusammenarbeit vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig. Sie führt ihre Zusammenarbeit gewissermaßen in Übererfüllung des globalen Diskurses (z.B. Schwerpunkt auf allgemeine Budgethilfe) durch, wodurch sie versucht, sich von den Mitgliedstaaten abzusetzen. Ein entwicklungspolitisch originär europäisches Vorgehen ist die Verknüpfung von entwicklungsspezifischen Maßnahmen und Programmen mit der Gründung der regionalen Freihandelszonen (WPA) innerhalb eines mit dem Welthandelsregime kompatiblen Rahmens (Genin 2010: 347). Damit sind entwicklungspolitisch relevante, begleitende Maßnahmen wie der Aufbau von Exportkapazitäten (Fischerei, Forstwirtschaft) und die Vermittlung handelsspezifischen Know-hows gemeint. Einzelne Beispielprojekte spielen v.a. für den sozialen Bereich und Umweltaspekte eine große Rolle. Diese vom Umfang marginalen, aber vom Status bedeutenden Maßnahmen werden überwiegend aus den thematischen Programmen des Budgets finanziert.

Für das gesamte Gefüge europäischer Entwicklungszusammenarbeit ergibt sich ein differenziertes Bild ihrer Institutionalisierung, welche die Durchführung und Finanzierung über verschiedene, aber institutionell verwobene Kanäle und innerhalb unterschiedlicher Arenen zulässt. Dieses institutionelle Flickwerk aus überschneidenden und gemischten Kompetenzen an teilweise sehr unscharfen Grenzen gibt den Rahmen für die politischen Prozesse vor, in denen Entwicklungspolitiken formuliert und politische Prozesse stattfinden.

4. Analyse europäischer Entwicklungszusammenarbeit

Die Analyse der europäischen Entwicklungszusammenarbeit verläuft entlang systematisch strukturierter Linien, um den Bereich handhabbar zu machen. Dem Leser sollen die Interaktionen innerhalb der europäischen Entwicklungszusammenarbeit aufgezeigt werden, ohne dass die Komplexität der Systemstruktur die markanten Wesenszüge dieses Politikbereiches überlagert. Die europäische Entwicklungszusammenarbeit ist ein dynamischer Politikbereich, der ständigem Anpassungsdruck ausgesetzt ist. Welche Interaktionsmechanismen dafür verantwortlich sind und welche Strategien der beteiligten Akteure diesen Druck abmildern, um Koordinierung zu erzielen, soll in diesem Kapitel nachgegangen werden.

In Kapitel 2 wurden der analytische Rahmen und die möglichen Governance-Modi erarbeitet und in Kapitel 3 die Arenen europäischer Entwicklungszusammenarbeit entwickelt. Die ursprünglichen Überlegungen waren, dass der institutionelle Aufbau europäischer Entwicklungszusammenarbeit einige Besonderheiten aufweist, die dadurch zustande kommen, dass die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten eine Sonderrolle besitzt. Allerdings unterliegt diese Sonderrolle im Spannungsfeld der Koordinierung europäischer Entwicklungszusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaaten starkem Anpassungsdruck im Sinne eines Abbaus dieser Sonderrolle und zur Normalisierung der Beziehungen (vgl. Arts/Dickson 2004b: 11; Smith 2004: 69). Beides verbindet sich zu einem dynamischen Prozess, der innerhalb der institutionellen Struktur durch strategisches Verhalten der hauptsächlich steuernden Akteure (Mitgliedstaaten, Kommission) beeinflusst wird. Die Analyse soll in zwei Schritten die These näher beleuchten, dass sich die Koordinierung europäischer Entwicklungszusammenarbeit aus dem Versuch der Kommission zur zentralen Steuerung ergibt, welche die Mitgliedstaaten entweder aufgreifen oder davor ausweichen könne.

4.1 Koordinierung europäischer Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika

Die folgende Argumentation greift auf das Fallbeispiel zurück und wird durch Erkenntnisse aus der Literatur und dem institutionellen Gefüge der EU aufgefüllt. Es wird entlang der Phasen des Politikzyklus, Agenda-Setting (4.1.1), Politikformulierung und Entscheidungsfindung (4.1.2) und Implementation (4.1.3) danach gefragt, welche Argumente für die Steuerung der Mitgliedstaaten und der Kommission sprechen.

4.1.1 *Agenda-Setting*

Die Wahl und Platzierung der Themen europäischer Entwicklungszusammenarbeit geht hauptsächlich auf direkte und indirekte Steuerung der Kommission und der Mitgliedstaaten zurück. Dabei lassen sich bestimmte Themen im Einzelfall auf bestimmte Akteure zurückverfolgen. Grundsätzlich wird deutlich, dass die Akteure in der Kommission und den einzelnen Mitglied-

staaten verschiedene Strategien in Abhängigkeit ihrer Kapazitäten wählen, um ihre präferierten Themen zu platzieren.

Das formale Recht Themen im Bereich gemeinschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit auf die Agenda zu bringen, liegt bei der Kommission und ist primärrechtlich durch ihr Initiativmonopol begründet. Es stellt eine ihrer wichtigsten Ressourcen an Steuerungskapazität dar. Die Vorschläge zu thematischen und geographischen Strategiepapiere, die entweder die rechtliche Basis für Finanzierungsinstrumente oder horizontal übergreifende Bestimmungen darstellen, stammen aus der sog. „RELEX-Familie“ (Kommissare für Entwicklung, Handel, humanitäre Hilfe, Erweiterung und Außenbeziehungen bzw. seit Inkrafttreten des Reformvertrags die „Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“)⁸. Die Kommissare stimmen ihre Vorschläge zunächst untereinander ab, bevor sie vom Kollegium als Kommissionsbeschluss an den Rat weitergeleitet werden (Knodt/Schnurre-Weiß 2008: 85). In der Regel werden konkrete Vorschläge dann ausgearbeitet, wenn alte Bestimmungen in absehbarer Zeit auslaufen, Reformen eingeleitet oder auf veränderte globale Rahmenbedingungen bzw. internationale Trends reagiert werden soll. Obwohl auch der Europäische Rat, der Rat der EU, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament die Kommission auffordern können in einem Bereich tätig zu werden, besitzt die Kommission besonders großen Gestaltungsspielraum über die gemeinschaftliche Agenda, da sie als einziges Organ konkrete Rechtsetzungsvorschläge initial formulieren kann (Carbone 2007: 24-5).

Besondere Kontrolle über die Agenda besitzt die Kommission bei handelspolitischen Maßnahmen. Die Eingliederung der afrikanischen Staaten in den Welthandel und dessen multilaterale Liberalisierung hat langfristig oberste Priorität für die Kommission, da dies nach ihrer Meinung für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und damit die Beseitigung von Armut und Hunger unabdingbar ist (Dickson 2004: 43; Six 2006: 24; Faber/Orbie 2008: 200). Die 2001 eingeführte Initiative „Everything-but-arms“ (EBA), welches eine mit geltendem WTO-Recht vereinbare Sonderbehandlung der LDC institutionalisiert⁹, geht bspw. hauptsächlich auf den damaligen Handelskommissar Lamy zurück (Holland 2002: 226).

Neben der rechtlichen Verankerung von „Agendamacht“ bei der Kommission, liegt ein weiterer Grund für ihre Steuerungskapazität der entwicklungspolitischen Themenauswahl in ihrem Informationsvorsprung durch Bündelung und Generierung von Ressourcen, Expertise und Wissen begründet. Die Kommission beschäftigt innerhalb ihrer Generaldirektionen („Directorate-General“, DG) Arbeitsgruppen, in denen sie die notwendige Expertise generiert und konsultiert. Neben einem Prozess von Konsultation, Studien, Expertentreffen, Konferenzen etc. mit nationalen und lokalen Regierungsvertretern des Partnerlandes und nationalen sowie internationalen Experten aus Verbänden und Forschungseinrichtungen sucht die Kommission den Dialog mit Experten aus NROs in Europa und seit den frühen 2000er Jahren verstärkt mit nicht-staatlichen

⁸ Die Bezeichnungen und genauen Zuordnungen von Kommissaren und Generaldirektionen schwanken in Abhängigkeit der Besetzung. Das grundsätzliche institutionelle Gefüge ist aber verhältnismäßig stabil. In der zweiten Barroso-Kommission von 2010-14 sind neben der Hohen Vertreterin die Kommissare für „Entwicklung“, „Handel“, „Internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion“ sowie „Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik“ betroffen. Für allgemeine Strategien der Entwicklungszusammenarbeit bzw. bei Belangen der Kooperation mit den AKP-Staaten und überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) ist der Ausgangspunkt der Vorschläge der Kommissar für Entwicklung bzw. die Generaldirektion Entwicklung (DG DEVCO).

⁹ Es erlaubt die Fortführung des nichtgegenseitigen Lomé-Regimes für diese Länder, solange es ihr Entwicklungsstand verlangt (Genin 2010: 161) und ermöglicht damit sämtlichen LDC (auch Nicht-AKP LDC) bei Inkrafttreten, alle Güter außer Waffen und Munition (mit Ausnahmeprotokollen für Zucker, Reis und Bananen) zoll- und quotenfrei in die EU einzuführen (Holland 2002: 226-7).

Akteuren aus den betroffenen Partnerländern (Knodt/Schnurre-Weiß 2008: 86; Carbone 2008: 242-3). Für Belange der geographischen Kooperation mit den AKP-Staaten sind die Cotonou-Institutionen (v.a. die „Paritätische Parlamentarische Versammlung“) und seit 2005 die Afrikanische Union (AU) eine weitere Quelle der Expertise, die als lokale Institutionen vor Ort in ständigem Austausch mit der Kommission stehen. Diese Konsultationsprozesse dienen der Festlegung der Art der Zusammenarbeit. Ein Teil der Ergebnisse solcher Konsultationen findet sich bereits in den Strategiepapieren wieder, in denen auch die Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten erfasst werden, sofern diese bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit dem entsprechenden Land durchführen. Der daraus resultierende Informationsvorsprung ist eine sehr wichtige Ressource der Kommission bei der Steuerung der entwicklungspolitischen Agenda gegenüber den Mitgliedstaaten. Der Kommission gelingt es, wie kaum einem anderen Akteur Expertise und Informationen zu generieren und zu bündeln.

Durch das formale Recht und die ihr zur Verfügung stehenden Kapazitäten gelingt es der Kommission nicht nur Themen zu platzieren, sondern sie gleichzeitig zu fördern, damit sich ihre Präferenzen letztendlich im Output wiederfinden. Dazu versucht sie während der frühen Phase der Informationsgewinnung bereits in breiten Kreisen Unterstützung für ihre Themen zu mobilisieren, um den Druck auf die Mitgliedstaaten durch induzierte Nachfrage in diesem Bereich zu erhöhen. Diese Taktik führt v.a. dann zu erfolgreicher Themenplatzierung, wenn es der Kommission gelingt, ein angemessenes Zeitfenster zu nutzen, in welches das jeweilige Thema hineinpasst (Carbone 2007: 25). Je breiter die Unterstützung ist, welche die Kommission gewinnen kann, desto größer sind die Aussichten, ein Thema erfolgreich auf der Agenda zu platzieren. Daher stellen sich Erfolge dann ein, wenn es der Kommission gelingt als geschlossener Akteur zu agieren. Solche Erfolge bei der Themenplatzierung erzielte die Kommission inhaltlich durch die Belegung von Themen, z.B. die Belange von Frauen, Umweltaspekte und die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (Holland 2002: 13) und methodisch, z.B. die Etablierung des „bottom-up approach“, die Erhöhung der Finanzmittel und die Abkopplung („untying“) von Hilfezusagen (vgl. Carbone 2007). Zwar handelt es sich hierbei teilweise um global verständigte Themen¹⁰, diese waren jedoch wenig profiliert, so dass der Kommission einiger Anteil bei ihrer Wiederbelebung zugeschrieben werden muss. Gegen den Vorwurf, dass europäische Entwicklungszusammenarbeit lange Zeit lediglich eine *ad hoc* Antwort auf bestimmte Situationen war (Grilli 1993: 337-8), steht der Versuch der Kommission seit den 2000er Jahren eine kohärentere und strategisch ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit zu formulieren. Dieser Versuch einer umfassenderen Strategie findet sich z.B. in der Afrikastrategie der Kommission von 2005 wieder (vgl. Kommission 2005), die Sicherheit und den politischen Dialog stärker in das Zentrum der Zusammenarbeit rücken und vom Rat aufgegriffen wurde (vgl. Rat der EU 2007).

¹⁰ Die angestrebte Erhöhung der Finanzmittel für ODA bis 2015 auf 0,7% des BNE ist bspw. kein originär europäisches Ziel, sondern wurde im Rahmen der OECD bereits 1970 vereinbart. Nachdem die Erreichung dieses Ziels von den Geber-Staaten jedoch nicht signifikant verfolgt wurde, wurde es im Rahmen der Millenniumsentwicklungsziele 2000 und im Monterrey-Konsens 2002 (vgl. UN 2002) wieder aufgegriffen. Die EU einigte sich end-gültig 2005 auf einen Zeitplan zur Umsetzung dieses Ziels mit einem konkreten Zwischenziel für 2010 von 0,56% des BNE für die EU-15 Staaten und 0,17% für die „neuen“ Mitglieder (Six 2006: 18). Bis 2015 sollten dann alle EU-15 Staaten auf 0,7% oder darüber liegen und der Rest der EU auf 0,33%. Mit dieser Trennung der Soll-Werte für alte und „neue“ Mitgliedstaaten reagierte die EU auf die sehr unterschiedlichen entwicklungspolitischen Traditionen der neuen Mitgliedstaaten (ebd.: 25). Die wenigsten Mitglieder haben das Zwischenziel überhaupt erreicht (Europäische Kommission 2010a)

Dennoch gelten für die Steuerung der Agenda durch die Kommission einige Einschränkungen. Die Kommission versucht die europäische Entwicklungszusammenarbeit auf die mitgliedstaatlichen Politiken anzupassen und gleichzeitig die übergeordneten Ziele der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit zu erfüllen. Komplementarität begrenzt also die Freiheit der Kommission Themen zu besetzen. Daher ist sie für ihre Entwicklungszusammenarbeit bestrebt, thematische Nischen zu finden, also Themen, die von den großen Gebern nicht oder nur unten auf der Prioritätenliste stehen. Über ihre Funktion als Agenda-Setter gelingt es der Kommission ein gewisses Maß an zentraler Steuerung zu erlangen, gleichzeitig ist sie in der Themenbesetzung durch bedingte Verfügbarkeit von Ressourcen und die strenge Einhaltung von Komplementarität eingeschränkt. In allen Bereichen außerhalb des Handels und bestimmter „Nischen“ kann die Kommission mitgliedstaatliche Entwicklungszusammenarbeit nur vorsichtig auffüllen bzw. komplementieren, da sie diese nicht duplizieren kann. Es ist in erster Linie die Kommission, die unter dem Druck steht, Komplementarität einzuhalten (Holland 2002: 116).

Die zweite Einschränkung findet sich in Gestalt der gemeinsamen Zielverpflichtungen aus europäischem Vertragswerk (vgl. Europäischer Rat 2008), „Europäischem Konsens“ über Entwicklung von 2005 (vgl. Europäisches Parlament/Rat/Kommission 2006) und aus dem Abkommen von Cotonou wieder. Sie konvergieren seit 2000 immer stärker an einen globalen Entwicklungsdiskurs und grenzen sich stark von den traditionellen europäischen Zielsetzungen vor 1997 ab (vgl. Holland 2002; Arts/Dickson 2004a). Besonders die Kommission versucht bei ihrer gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit im Einklang mit dem globalen Diskurs eine bedürfnisorientierte Zusammenarbeit durchzuführen. Der inhaltliche Kern der europäischen Zielsetzung sind die Millenniumsentwicklungsziele der UN und somit v.a. die Beseitigung der Armut und des Hungers im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung (AEUV, Art. 208). Die Verringerung und langfristige Beseitigung der Armut sowie die Eingliederung der Partnerländer in die Weltwirtschaft findet sich als vorrangiges Ziel im Abkommen von Cotonou wieder. Subsahara-Afrika ist der geographische Schwerpunkt der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit, besonders in Bezug auf die Umsetzung der MDG.

Den Mitgliedstaaten der EU kommt eine zentrale Rolle bei der Steuerung der europäischen Entwicklungsagenda zu. Ihnen gelingt es signifikant gegenüber der Kommission die europäische, entwicklungspolitische Agenda zu steuern, obwohl sie für sich genommen sehr unterschiedliche Gewichte in den einzelnen Arenen haben. Dies gilt v.a. für die Inhalte supranationaler Entwicklungszusammenarbeit. Anpassungsprozesse der bilateralen und intergouvernementalen Entwicklungspolitiken lassen sich ebenfalls auf die Steuerung einiger Mitgliedstaaten zurückführen.

Mit jeder Erweiterungswelle wurde die thematische und geographische Agenda der EU ausgeweitet. In Bezug auf Volumen und Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten herrscht eine große Heterogenität in Abhängigkeit der jeweiligen geographischen und politischen Schwerpunkte, die aus den bilateralen Beziehungen zu den Entwicklungsländern resultieren. Carbone unterscheidet die Geber nach ihrer funktionaler Ausrichtung in sechs Gruppen: Frankreich, Großbritannien, Deutschland, die nordeuropäischen (teilweise gemeinsam mit den Benelux-Staaten), die südeuropäischen (teilweise zusammen mit Österreich, Malta und Zypern) und die osteuropäischen Mitgliedstaaten (Carbone 2007: 45-7). Die Interessen und Schwerpunkte dieser Gruppen sind im Laufe des Integrationsprozesses auf die europäische Agenda gerückt, so dass sich diese immer neu ausgerichtet hat. Beispiele dafür aus dem Bereich der budgetfinanzierten Entwicklungspolitik sind Spanien und die osteuropäischen Mitglieder, die mit ihrem

Beitritt erfolgreich die Zusammenarbeit geographisch auf die lateinamerikanischen Ländern bzw. geographisch und inhaltlich auf die östlichen Nachbarn ausdehnen konnten (Six 2006: 25-6). Ein Beispiel aus dem Bereich der EEF-Politik, wo größere Transparenz der Mittelbereitstellung herrscht, individuelle Schwerpunktesetzung eher möglich ist und Zusagen unabhängig von großen Budgetverhandlungen gemacht werden können, ist die zunehmende Politisierung und Integration von sicherheitspolitischen Aspekten in der Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika (vgl. AKP/Rat der EU 2005; Six 2006: 26; Mackie 2008: 146-9; Olsen 2008: 163-4).

Die Kontrolle und Steuerung der Agenda durch die Mitgliedstaaten findet v.a. bei ihrer mittel- und langfristigen Ausrichtung über die Finanzierung europäischer Entwicklungszusammenarbeit statt. Was die finanziellen Prozesse angeht, stellt der Bereich der Entwicklungszusammenarbeit einen Sonderfall dar. Für die Budgetmittel, greifen die gleichen Regeln, wie für andere Budgetposten. Langfristig dominieren die Mitgliedstaaten im Rat in intergouvernementalen Verhandlungen mit Kommission und Parlament die finanzielle Ausstattung und Verteilung. Kurzfristig ist ihre Steuerungsfähigkeit geringer bzw. weniger gut kalkulierbarer, da der Einfluss reiner Verhandlungsmechanismen kleiner ist und viele weitere Akteure bei der konkreten Themenformulierung mitwirken. Auf die Ausstattung des EEF, der aus freiwilligen Beiträge der Mitgliedstaaten, die nach einem Schlüssel in Abhängigkeit ihrer Leistungsbereitschaft (z.B. nach ihren jeweiligen traditionellen Beziehungen) und Leistungsfähigkeit verteilt sind, haben die europäischen Organe dagegen keinen formalen Einfluss, so dass der Gestaltungsspielraum einiger aktiver Mitgliedstaaten mit verhältnismäßig großen Anteilen am EEF sehr weit ist.

Neben dieser direkten Kontrolle der europäischen Entwicklungsagenda, haben die Mitgliedstaaten vielfach die Möglichkeit der indirekten Steuerung, die durch das Prinzip der Komplementarität begründet wird. Ihre große indirekte Steuerungskapazität kommt daher, dass sie über ihren präferierten Durchführungs kanal und damit ihre bevorzugte Arena zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit über den EEF und das Budget zu einem gewissen Umfang frei entscheiden können. Das liegt in erster Linie am spezifischen Integrationsverlauf dieses Politikfeldes, der dazu geführt hat, dass die europäische Entwicklungszusammenarbeit aus nicht vollständig integrierten, eher *ad hoc* zustande gekommenen Komponenten besteht (vgl. Grilli 1993). Durch diese Ausweichmöglichkeit können die Mitgliedstaaten die europäische Entwicklungsagenda indirekt durch wechselseitige Anpassung aufgrund nationaler Themenplatzierung bei ihrer bilateralen Zusammenarbeit und über Rückkopplungen aus ihrer multilateralen Entwicklungszusammenarbeit im internationalen, außereuropäischen Kontext beeinflussen.

Nicht alle Mitgliedstaaten konzentrieren sich hauptsächlich auf die Durchführung multilateraler Entwicklungszusammenarbeit über die EU. Großbritannien bspw. ist multilateral in vielen Foren aktiv und beeinflusst den internationalen Entwicklungsdiskurs innerhalb globaler Institutionen wie der Weltbank, dem Internationalen Währungsfond (IWF) und der UN zusammen mit einigen anderen aktiven europäischen Gebern signifikant, so dass es auf diese Weise gelingt, den globalen Diskurs stärker zu beeinflussen als der EU als Ganzes. Spätestens seit den 1990er Jahren sind der Einfluss der EU bzw. europäischer Institutionen als Akteure der europäischen Entwicklungszusammenarbeit geschrumpft, obwohl ihre Mittel an Entwicklungshilfe zugenommen haben. Dadurch ist ihr Einfluss auf den globalen Diskurs eher schwach, so dass dieser vornehmlich auf die europäischen Institutionen einwirkt und diese in ihrem Verhalten steuert und nicht umgekehrt (Hewitt/Whiteman 2004: 150; Farrell 2008: 235). Fest steht, wie das Fallbeispiel verdeutlicht hat, dass die Koordinierung der Geber zunächst global erfolgt und erst danach, unter Ein-

beziehung der allgemeinen Geberkoordinierung durch die EU. Dieser Umstand fordert die Existenzberechtigung der EU als Koordinierungsinstitution heraus und belegt gleichzeitig die Steuerungsfähigkeit ihrer Mitglieder. Allerdings wird der globale Entwicklungsdiskurs stark von anderen staatlichen Gebern (v.a. der USA) und internationalen Organisationen bestimmt, die so die europäische Entwicklungsagenda unabhängig von den EU-Mitgliedstaaten zusätzlich beeinflussen. Der Abbau der ursprünglichen Bevorzugung („Präferenzpyramide“) der AKP-Staaten kann hier als Beispiel genannt werden¹¹.

Im Endeffekt greift die Einschätzung zu kurz, dass die europäische Entwicklungsagenda die Summe der nationalstaatlichen, bilateralen Entwicklungspolitiken darstellt. Zwar spiegeln sich in der europäischen Programmatik der grundlegenden gemeinsamen Dokumente die Prioritäten der EU-Mitgliedstaaten wieder. Gleichzeitig gehen die Inhalte dieser Grundlagenpapiere über die Summe der mitgliedstaatlichen Interessen hinaus und enthalten originär gemeinschaftlich-europäische Ziele, die größtenteils direkt auf den Einfluss der Kommission zurückzuführen sind.

4.1.2 Politikformulierung und Entscheidungsfindung

Die Steuerungsmöglichkeiten in der Politikformulierung sind wie im Bereich des Agenda-Setting stark von der Wahl der jeweiligen Arena abhängig. Das führt dazu, dass die Mitgliedstaaten untereinander über die Politikformulierung und Entscheidung im Bereich der europäischen Entwicklungszusammenarbeit unterschiedlich stark Einfluss nehmen können, je nachdem wie sehr sie in der Lage sind, auf unterschiedliche Arenen auszuweichen und mit welchen Ressourcen und welcher Glaubwürdigkeit sie ausgestattet sind. Dadurch unterscheidet sich die konkrete Steuerungsfähigkeit der einzelnen Staaten enorm, während die Kommission bemüht ist, ihre einmal formulierte Politik durch den Entscheidungsprozess zu koordinieren.

Die Politikformulierung und Entscheidungsfindung für die Entwicklungszusammenarbeit außerhalb des EEF-Rahmens, also allgemeine, horizontale oder thematische Programme bzw. die geographische Kooperation mit Nicht-AKP-Staaten, verläuft gemäß Art. 209 (1) des Arbeitsvertrags über die Europäische Union (AEUV) nach dem ordentlichen Rechtsetzungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren). Auf die konkrete Ausgestaltung europäischer Entwicklungszusammenarbeit nehmen die Mitgliedstaaten in Form der Gesetzgebung im Rat zusammen mit dem Europäischen Parlament Einfluss. Für die Entwicklungszusammenarbeit gelten in der Praxis ähnliche Verfahren wie bei andere Politiken des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Es wird unter aktiver Vermittlung der Kommission versucht eine Einigung zwischen Rat und Parlament möglichst früh (i.d.R. in der „Ersten Lesung“) zu erzielen. Durch eine enge interinstitutionelle Zusammenarbeit, Gespräche und informelle Treffen soll die Arbeit der Institutionen effizienter gestaltet werden (Christiansen 2001: 765).

Um ihre Position zu koordinieren, findet einmal im Halbjahr ein informelles Treffen derjenigen Minister statt, die in ihrem nationalen Kontext mit der Entwicklungspolitik betraut sind. Diese Zusammenkünfte finden informell statt, da ihre Treffen 2002 den Status einer eigenständigen Ratsformation verloren haben und Teil des Rates für allgemeine Angelegenheiten und Außenbe-

¹¹ Das bisherige, institutionalisierte System der nichtgegenseitigen Handelspräferenzen musste auf zunehmenden Druck der Welthandelsorganisation („World Trade Organisation“, WTO) reformiert werden, da sie darin einen Verstoß gegen ihre globalen Handelsregeln sah. Außerdem verfehlten die bisherigen Maßnahmen ihr Ziel, Armut spürbar zu mindern (vgl. Holland 2002: 167-9; Dickson 2004: 42-3; Six 2006: 26).

ziehungen („General Affairs and External Relations Council“, GAERC) sind (Orbie 2003: 414), um die politische Ausrichtung und Kohärenz von Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken. Gleichzeitig erhöht diese Verschiebung den intergouvernementalen Charakter von Entwicklungszusammenarbeit als Bestandteil der Außenpolitik und vergrößert so tendenziell die Kontrolle der Mitgliedstaaten bzw. nationalen Regierungen über gemeinschaftliche Entwicklungspolitik.

Auf Arbeitsgruppenebene gibt es jeweils eine Arbeitsgruppe für die allgemeine Entwicklungszusammenarbeit und eine für die AKP-Beziehungen. Auf Beamtenbene wird in einer grundsätzlich konsensorientierten Atmosphäre versucht, Einvernehmen zwischen den nationalstaatlichen Interessen herzustellen, wobei einige mitgliedstaatliche Vertreter deutlich aktiver sind (v.a. die nordeuropäischen Mitglieder und Großbritannien) als andere (Carbone 2007: 49). Da der Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in den Geltungsbereich des GAERC fällt, ist auf der Ebene der ständigen Vertreter der COREPER II zuständig, in dem die leitenden ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten die politisch sensiblen Bereiche behandeln. Der COREPER II operiert in einer eher intergouvernementalen Art und Weise (ebd.). Der GAERC auf Ministerialebene trifft seine Entscheidungen bei ausschließlich entwicklungspolitischen Themen mit qualifizierter Mehrheit (Knodt/Schnurre-Weiß 2008: 86).

Die geographischen EEF-Politiken (i.d.R. Länderstrategiepapiere) mit den AKP-Staaten werden auf einer rein intergouvernementalen Basis außerhalb der Vertragsprovisionen verhandelt (Carbone 2007: 50). Die Entscheidung über die CSP mit den einzelnen AKP-Staaten fällt der sog. EEF-Ausschuss, dem im Ausschusswesen der EU eine Sonderrolle zukommt, da er nicht nur Teil der Implementationskontrolle und Koordinierungsstruktur innerhalb der sog. Komitologie darstellt, sondern selbstständig nach gesonderten Regeln über EEF-Politik abstimmt. Der EEF-Ausschuss trifft seine Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, wobei die Stimmgewichtung anders als bei der ordentlichen qualifizierten Mehrheit in der EU nach den Anteilen der Mitgliedstaaten am EEF aufgeteilt ist (ebd.). Das Europäische Parlament hat auf diese Entscheidungen keinen formellen Einfluss.

Obwohl Wechselwirkungen und daraus resultierende Anpassungsprozesse zwischen der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene nicht auszuschließen sind, spielt Putnams (1988) Argument der „two-level games“ eine entscheidende Rolle bei der Erklärung der Steuerungsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten bei ihrer Koordinierung mit den anderen europäischen Institutionen. Dies gilt v.a. für Länder mit mächtigen und gut organisierten nationalen entwicklungspolitischen Interessen (z.B. Frankreich), deren Regierungen ständiger Rechenschaftspflicht vor dem heimischen politischen Prozess (v.a. dem Parlament) und den nationalen Interessen (Öffentlichkeit) ausgesetzt sind. Dies spiegelt sich noch stärker bei EEF-Politiken wieder, an denen die beteiligten EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich starke Interessen haben. Für einige Mitglieder (z.B. Frankreich, Dänemark), deren Steuerungsfähigkeit über den EEF relativ groß ist, besteht ein Interesse daran, am EEF in seiner derzeitigen Form festzuhalten. Bei dessen Verwaltung außerhalb des EU-Budgets erfolgt die relativ größte mitgliedstaatliche Steuerung auf europäischer Ebene hauptsächlich in Form von intergouvernementalen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten. Außerdem erfolgt die Mittelbereitstellung zum EEF transparenter, als bei budgetfinanzierte Maßnahmen. Andere Mitglieder mit großem Einfluss auf diesen Bereich (z.B. Deutschland) haben dagegen nur ein geringes strategisches Interesse an dieser Form der Zusammenarbeit und büßen so Steuerungsfähigkeit in der Politikformulierung ein.

Die beschlossenen Finanzierungsinstrumente (geographisch und thematisch) beinhalten nur die groben Ziele und v.a. die Verfahren für die EZ-Maßnahmen (z.B. Prozesse für die Formulierung von Strategiepapieren, Dreijahresrichtprogramme und jährliche Aktionspläne, die Jahresberichterstattung etc.). Konkrete Maßnahmen für Programme und Projekte werden nicht festgelegt, da die Instrumente relativ flexibel gehalten werden sollen, um den jeweils aktuellen Prioritäten gerecht werden zu können. Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung erfolgt in der Phase der Programmierung in Zusammenarbeit mit der Regierung vor Ort (vgl. 4.1.3).

Die Kommission spielt sehr unterschiedliche Rollen in den Phasen der Politikformulierung und Entscheidungsfindung. Auf die Politikformulierung hat die Kommission relativ großen Einfluss, da sie zunächst für die Formulierung aller Politiken im Bereich der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit (EEF- und budgetfinanziert) verantwortlich ist. Ihre Steuerungskapazität zeigt sich daran, dass sich im Großteil der EU-Rechtsetzung die Kommissionsvorschläge widerspiegeln (Carbone 2007: 25). Die Kommission war der maßgebliche Motor hinter der Formulierung des „Europäischen Konsens“ über Entwicklung und des „EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik“ (vgl. Kommission 2007), obwohl ihre ursprünglichen Vorschläge durch das Einwirken einiger Mitgliedstaaten abgeändert wurden (vgl. Six 2006; Carbone 2007). Um den Kern ihrer Präferenzen durch die Politikformulierung zu manövrieren, behilft sich die Kommission bereits bei der Formulierung ihres ursprünglichen Vorschlages strategischem Verhalten. Vor allem die Art und Weise der konkreten Formulierung, die i.d.R. eher technisch und nicht politisch ist, soll das Konfliktpotential für die (politische) Verhandlung zwischen den Mitgliedstaaten bzw. dem Rat und EP abmildern (Carbone 2007: 26).

In der Phase der Entscheidungsfindung obliegt der Kommission v.a. die Koordinierung der Mitgliedstaaten untereinander und innerhalb des europäischen Entscheidungsfindungsprozesses, die ihr primärrechtlich verankert zusteht. Artikel 210 des AEUV (vgl. Europäischer Rat 2008) nimmt explizit Bezug auf die aktive Rolle der Kommission in der Koordinierung der mitgliedstaatlichen Entwicklungspolitik. Die institutionelle Grundlage für die Koordinierung ist neben dem Vertragswerk, der „Europäische Konsens“ und der „EU-Verhaltenskodex“. Carbone argumentiert, dass das verhältnismäßig unerwartete Aufkommen der europäischen Verpflichtungen zur erhöhten Geberkoordinierung zwischen 2002 und 2007 in erster Linie auf die Führung und Steuerung der Kommission zurückzuführen ist (Carbone 2007: 121-2). Der komparative Vorteil einer europäischen Entwicklungszusammenarbeit gegenüber ausschließlich mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit und somit der entwicklungspolitischen Mehrwert der EU liegt in erster Linie darin, dass die EU als Koordinierungsstruktur für ihre entwicklungspolitisch aktiven Mitglieder (und sich selbst) dient und so zu erhöhter Kohärenz und letztlich zu Wirksamkeitssteigerung von Entwicklungszusammenarbeit beiträgt. Der mehrdimensionale Kohärenzanspruch meint zum einen die Verpflichtung bei der Verfolgung anderer gemeinschaftlicher Politiken, die Entwicklungsländer berühren könnten, die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit, v.a. Armutsbekämpfung, Integration in die Weltwirtschaft, nachhaltige, soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen. Zum anderen ist damit der Anspruch verbunden, dass gemeinschaftliche Entwicklungszusammenarbeit in Einklang mit den übergeordneten Zielen des globalen Entwicklungsdiskurses v.a. in Gestalt der Millenniumsentwicklungsziele der UN steht und gleichzeitig in einer Linie mit den nationalen Entwicklungspolitik verläuft (vgl. Ashoff 2005).

Dementsprechend verfügt die Kommission im Vergleich zu anderen Organen bzw. Institutionen über die größten Kapazitäten zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Politiken und v.a.

der Koordinierung der Mitgliedstaaten mit den anderen am europäischen Entscheidungs- und Implementierungsprozess beteiligten Akteuren. Anders als bei EEF-Politiken, bei denen die Koordinierung in erster Linie über die Mitgliedstaaten stattfindet, nimmt die Kommission bei budgetfinanzierten Politiken (z.B. übergreifende Bestimmungen), bei denen der Einfluss der einzelnen Mitgliedstaaten im größeren Feld beteiligter Akteure diffuser ist, eine beträchtliche koordinierende Funktion ein (vgl. Carbone 2007). Zwar gelingt es der Kommission über informelle Netzwerke, die sich innerhalb der Politikformulierungs- und Entscheidungsprozesse gebildet haben und ihre ständige, allgegenwärtige Präsenz, praktisch an jeder Stelle des Politiksetzungsprozesses steuernd einzuwirken, aber von einer hierarchischen Steuerung wie das i.d.R. durch die Regierungen in den Mitgliedstaaten der Fall ist, kann keine Rede sein.

Neben ihrer rechtlichen Stellung als Koordinierungsinstitution, versucht die Kommission ihre Stellung im Gefüge der europäischen Entwicklungszusammenarbeit durch erhöhte Glaubwürdigkeit zu stärken. Dies gelingt ihr, da sie nach außen als bilateraler Geber mit eigenen Durchführungskompetenzen auftritt. Dabei setzt die Kommission auf Übererfüllung der globalen Vorgaben, um ihre Glaubwürdigkeit zu maximieren. Diese Strategie drückt sich u.a. durch den großen Anteil an allgemeiner Budgethilfe, den radikalen Rückzug aus einigen Sektoren und die Kofinanzierung globaler Initiativen aus. Glaubwürdigkeit ist eine ihrer wichtigsten Ressourcen im gesamten Politikzyklus. Da die Kommission zudem die Mittel des EEF verwaltet und die von den Mitgliedstaaten beschlossenen Programme umsetzt und in dieser Tätigkeit vor Ort präsent ist, fällt auch diese Zusammenarbeit in den Bereich der EU als bilateraler Geber. Allerdings büßt sie hier am ehesten Glaubwürdigkeit ein, da die Inhalte stärker von einzelnen Mitgliedstaaten bestimmt werden, sie aber für die Umsetzung verantwortlich ist.

Eine der wichtigsten Strategien zur Maximierung der eigenen Glaubwürdigkeit ist die Inklusion zivilgesellschaftlicher Akteure vor Ort. Einen großen Teil der Expertise generiert die Kommission durch die verstärkte Einbeziehung einer Vielzahl dieser Akteure und bewegt sich dabei weg von der Konsultation europäischer nicht-staatlicher Akteuren in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, denn sie skeptisch gegenüber steht (Carbone 2007: 127; 2008: 252). Damit vergrößert sie gleichzeitig ihre eigene Legitimation bei der Durchführung von Entwicklungszusammenarbeit, da die Beteiligung und Befähigung der lokalen zivilgesellschaftlichen Akteure, eine zentrale Anforderung des globalen Diskurses, als Königsweg für nachhaltige, effiziente und bedürfnisgerechte Entwicklungspolitik gilt. Durch diese zunehmende Institutionalisierung einer Art „heißen Drahts“ verlagert die Kommission gleichzeitig Steuerungskapazitäten von der Ebene der Mitgliedstaaten weg auf die Ebene der direkten Kooperation mit den Partnerländern, bei der sie z.B. durch direkte Ansprechpartner die größere Kompetenz besitzt. Durch die Möglichkeit der direkten Finanzierung und Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren unabhängig von staatlicher Steuerung in den Partnerländern kann die Kommission diese immer wichtiger werdenden Akteure stärker an sich binden.

Ob der Kommission Steuerung im Sinne einer erhöhten Koordinierung der EU-Mitglieder gelingt, hängt davon ab, wie die Wechselwirkungen und Anpassungsprozesse der nationalen Politiken zu begründen sind. Aus dem Fallbeispiel wurde deutlich, dass es solche Veränderungsprozesse gibt und die mitgliedstaatliche Entwicklungszusammenarbeit keine fixe Position darstellt, die nach rein nationalen Entscheidungs- und Interessenmustern begründet ist. Allerdings sind unterschiedliche Ausprägungen zu beobachten. In der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit sind relativ große Anpassungen zu beobachten. Das Land hat sich im Zuge zunehmender Geber-

koordinierung aus einigen, ursprünglich für wichtig erachteten Sektoren zurückgezogen, Projekthilfe eingeschränkt und (wenn auch zurückhaltend) den Anteil an allgemeiner Budgethilfe erhöht (vgl. SIDA 2006: 8-13). Ob diese Anpassung auf die verstärkte europäische Koordinierung seit Mitte der 2000er Jahre zurückzuführen oder das Resultat der Verpflichtung zum globalen Entwicklungsdiskurs ist, kann nicht abschließend gesagt werden. Es deutet allerdings einiges darauf hin, dass Schweden sich als globaler Vorreiter in der Entwicklungszusammenarbeit versteht und daher diese Veränderungen auf den angezogenen internationalen Diskurs zurückzuführen sind.

Eine weitere Einschränkung dieses Arguments liefern die Beispiele von Großbritannien und Dänemark, die gezeigt haben, dass beide Länder an ihrer bisherigen nationalen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit festhalten. Anpassungen im Zuge verstärkter europäischer Koordinierung seit Mitte der 2000er Jahre lassen sich für Großbritannien kaum beobachten. Ähnliches gilt für Dänemark, die von ihrer nationalen Praxis der Durchführung von Entwicklungszusammenarbeit weder im Zuge europäischer noch globaler Verstärkung von Koordinierungsbemühungen signifikant abrücken. Diese Argumente schwächen die Rolle der Kommission als effektive, zentral steuernde bzw. steuerungsfähige Instanz der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, da der Anteil der mitgliedstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit an der europäischen Zusammenarbeit den größeren Teil darstellt (vgl. Europäische Kommission 2010a). Zwar ist für die budgetfinanzierten Politiken zentralere Steuerung bei der Politikformulierung und Entscheidungsfindung möglich, diese sind jedoch finanziell verhältnismäßig gering ausgestattet und verteilen sich auf weitere Posten jenseits der reinen Entwicklungshilfe (z.B. Sicherheit oder Nachbarschaft), die deutlich ressourcenintensiver sind.

Es wird deutlich, dass die Phase der Politikformulierung von Seiten der Mitgliedstaaten und der Kommission von strategischem Verhalten in der Wahl der Arena bestimmt ist. Was die Koordinierung mitgliedstaatlicher Politiken angeht, so kann die Kommission auf Erfolge bei der Formulierung von Absichtserklärungen verweisen, empirische Erfolge stellen sich dagegen nur langsam ein. Die Kommission gewinnt große Steuerung in der Formulierung gemeinschaftlicher Politik dadurch, dass sie als erstes Vorschläge formuliert. Danach kann sie größtenteils nur noch koordinierend einwirken, wenn die Mitgliedstaaten (zusammen mit dem Parlament) über Änderungen verhandeln. Allerdings findet ein wichtiger Teil der Politikformulierung erst nach der Entscheidungsfindung in der Programmierung statt.

4.1.3 Implementation

Die Durchführung entwicklungspolitischer Maßnahmen unterliegt ebenfalls der Komplementarität und wird somit von Kommission und Mitgliedstaaten durchgeführt. Die Implementierung europäischer Entwicklungszusammenarbeit ist v.a. deshalb eine wichtige Phase des gemeinschaftlichen Politikzyklus, da hierunter die Programmierung, also die konkrete Ausgestaltung von Entwicklungszusammenarbeit fällt. Über diesen Bereich hatte die Kommission lange Zeit die größte Kontrolle und es gelang ihr die Mitgliedstaaten weitgehend aus dieser Phase herauszuhalten. Im Zuge der Reformierung der Außenvertretung der EU gewinnen die Mitgliedstaaten jedoch an Steuerungsfähigkeit.

Der Kommission, genauer der DG DEVCO („Directorate-General for Development and Cooperation – EuropeAid“)¹² kommt die Aufgabe der konkreten Programmierung und Implementierung von Entwicklungszusammenarbeit für alle Finanzmittel aus dem Budget und dem EEF zu (Six 2006: 25). Sie verfügt in der Phase der Durchführung und Umsetzung der Strategien in konkrete Entwicklungsprogramme und Projekte nicht nur über die rechtliche Kompetenz, sondern zudem über signifikante Steuerungsressourcen. Durch direkte Kommunikation und Zusammenarbeit mit den jeweiligen Partnerregierungen wird versucht, größtmögliche Kontrolle über die letztlich steuernden Akteure vor Ort, v.a. die jeweilige Regierung zu gewinnen. Ähnliches gilt für die Steuerung von nicht-staatlichen Akteuren, die einerseits indirekt über die Regierung des Partnerlandes und zunehmend direkt von der Kommission in den Programmierungs- und Implementierungsprozess mit einbezogen werden (vgl. Mackie 2008: 148; Carbone 2008: 249).

Die Steuerungskapazität der Kommission bei der Programmierung und Durchführung von Entwicklungszusammenarbeit liegt in ihrem ständigen direkten Kontakt zu den Akteuren vor Ort begründet. Die Ausarbeitung konkreter Maßnahmen und Finanzierungsvorschläge liegt grundsätzlich bei der DG DEVCO innerhalb der Kommission. Der operative Kontakt erfolgt durch die EU-Delegationen, die sich in der Hauptstadt des Partnerlandes aufhalten. Die Kommission verhandelt mit der Regierung über einen entsprechenden Finanzierungsvorschlag zur Implementierung konkreter Maßnahmen. Daraufhin wird ein „Financial Agreement“ zwischen Regierung und Kommission unterzeichnet, welches die rechtliche Grundlage der konkreten Unterstützung darstellt. Auf Seiten der Partnerländer wählt dieses einen Regierungsangestellten (typischerweise aus dem Finanzministerium) zum „National Authorising Officer“ (NAO), der sein Land in allen von der EU geförderten Programmen repräsentiert und in engem Kontakt zur EU-Delegation steht (Mackie 2008: 153). Ihm obliegt die Aushandlung und Abschließung von Verträgen, die Kontrolle von Projekten und Programmen und der ständige Kontakt zu den beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort. Die interne Fragmentierung und damit einhergehende Regelung der Zuständigkeiten und Prozesse auf Seiten der Kommission ist lange Zeit Ausgangspunkt für Konkurrenz zwischen den DGs gewesen und befindet sich daher unter ständigen Anpassungsdruck (Hewitt/Whiteman 2004: 146).

Eine gewisse Sonderstellung haben handelspolitische Maßnahmen, die im Zusammenhang mit Entwicklungszusammenarbeit stehen. Sie bilden die größte Ressource zentraler Steuerung durch die Kommission, da Handelspolitik einer der am stärksten integrierten Politikfelder ist und in den supranationalen Zuständigkeitsbereich fällt. Folglich ist der rechtliche Gestaltungsspielraum der Kommission bzw. der zuständigen Generaldirektion sehr groß und wird eher durch praktische als durch rechtliche Beschränkungen eingegrenzt. Durch die zentrale Steuerung finden sich die Interessen und Positionen der Kommission in den handelspolitischen Maßnahmen am ehesten wieder (vgl. Dickson 2004). Kontrolle und Steuerungsmöglichkeiten im Bereich des Handels sind durch die Notwendigkeit der Zustimmung eines Komitologie-Ausschusses eingeschränkt, der unter Vorsitz der Kommission von den Mitgliedstaaten besetzt ist. Diese Einflussmöglichkeit bleibt nach der Reform der Komitologie erhalten, da der Handel zu den Bereichen gehört, die im neuen Prüfverfahren die Zustimmung der Mitgliedstaaten benötigen (s.u.).

¹² Die DG DEVCO entstand offiziell am 1. Juni 2011 aus der Zusammenführung der ehem. Implementierungsstruktur EuropeAid und der Generaldirektion für Entwicklung (DG DEV).

Für die Steuerung von entwicklungspolitischen Maßnahmen der Kommission gelten in der Phase der Programmierung und Durchführung ebenfalls Einschränkungen. Es existieren einige Mechanismen, über die sich die Mitgliedstaaten bei der Implementierung europäischer Entwicklungspolitik einige Kontroll- und Steuerungsrechte vorbehalten. Die Durchführungskompetenzen der Kommission sind sehr eingeschränkt, wenn sie nicht die Führung in einem bestimmten Sektor hat, da sie sich nach dem „EU-Verhaltenskodex“ und der internationalen Vereinbarung zur Geberkoordinierung auf wenige Sektoren beschränken muss. Die Arbeitsteilung vor Ort zwischen den EU-Delegationen und den jeweiligen vor Ort agierenden Agenturen der Mitgliedstaaten richtet sich nach der Aufteilung der Führung für die einzelnen Sektoren (Claeys 2004: 128). Die Kommission hat sich aus einigen Sektoren zurückgezogen und anderen Gebern die Führung überlassen (vgl. World Bank 2007: II+III, 45).

Bei der Evaluation und Kontrolle der Maßnahmen der Kommission greifen unterschiedliche Prozesse. In diesem Zusammenhang spielt seit dem Reformvertrag von Lissabon die Neuordnung der Außenpolitik eine entscheidende Rolle. Vor seinem Inkrafttreten konnten die Mitgliedstaaten über die Komitologieausschüsse Einfluss auf die Ausgestaltung der konkreten Entwicklungszusammenarbeit nehmen, da sie den Finanzierungsvorschlägen zustimmen mussten. Das System der Komitologieausschüsse wurde allerdings gemäß AEUV, Art. 290 und 291 reformiert (vgl. Europäischer Rat 2008; Europäisches Parlament/Rat 2011). Die Ausschüsse (u.a. der EEF-Ausschuss) sind weiterhin für die Kontrolle der Kommission zuständig, aber die Zustimmung der Mitgliedstaaten bei Durchführungsrechtsakten (im sog. Prüfverfahren) ist nur noch bei Durchführungsrechtsakten mit allgemeiner Tragweite bzw. für einige besondere Bereiche, wie Handels- oder Sicherheitspolitik vorgesehen. Für alle anderen Durchführungsrechtsakte gilt das sog. Beratungsverfahren, bei dem die Stellungnahme des zuständigen Ausschusses praktisch nur Empfehlungscharakter für die Kommission hat, so dass hierüber die Steuerungsfähigkeit der Mitgliedstaaten eingeschränkt wird.

Der Ausschuss verfügt allerdings nur über eingeschränkte technische Kapazitäten, so dass der Steuerungsverlust weniger stark wiegen wird. Bedeutender für die Steuerung und Kontrolle europäischer Entwicklungszusammenarbeit ist dagegen die Reform der Delegationen. Im Zuge interner Reformen der letzten Jahre wurden Kompetenzen im Programmierungs- und Implementierungsprozess zunehmend von EuropeAid auf die Delegationen in den Empfängerländern ausgeweitet bzw. verlegt, deren hauptsächliche Aufgabe ursprünglich die Generierung der nötigen Informationen für EuropeAid und die DGs war (Knodt/Schnurre-Weiß 2008: 87). Dieser Prozess der sog. „Dekonzentrierung“ spielt eine wichtige Rolle bei dem Versuch die Entwicklungszusammenarbeit effizienter, kohärenter, transparenter und bedürfnisgerechter zu gestalten (Holland 2002: 185; Carbone 2008: 242-3). In der zurzeit laufenden Reform der europäischen Außenpolitik im Zuge der Umsetzung der Vertragsprovisionen des Reformvertrags von Lissabon werden die Delegationen nicht mehr der Kommission, sondern dem neu zu schaffenden EAD und damit der Kontrolle des „Doppelhuts“ des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt, was die zuvor sehr weit gefassten Steuerungsfähigkeit der Kommission einschränken kann. Die Delegationen der EU, die sich vor Ort in den einzelnen Partnerländern befinden, verfügen über bessere Kenntnisse der Zustände im jeweiligen Land als EuropeAid (Dearden 2008: 115-6).

Durch diese Umstellung kann der Einfluss des Rates und damit der Mitgliedstaaten auf die konkrete Durchführung gemeinschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden, ob-

wohl ihr Einfluss durch die gleichzeitige Reform der Komitologie zunächst geschwächt wurde. Der Nettoeffekt an gewonnener Steuerungskapazität der Mitgliedstaaten in Gestalt von Kontrolle über die Kommission dürfte positiv ausfallen. Genauere Ergebnisse lassen sich jedoch erst feststellen, wenn die Reformen weiter fortgeschritten sind, als zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Arbeit. Momentan befinden sich der EAD im Aufbau und der Umbau der Delegationen ist noch nicht vollständig abgeschlossen.

4.1.4 Zwischenfazit

An dieser Stelle sollen noch einmal die Argumente für die Steuerungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und der Kommission innerhalb der europäischen Entwicklungszusammenarbeit zusammengefasst werden. Zunächst haben die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit über „Arenashopping“ zwischen verschiedenen Durchführungs- und Finanzierungskanälen zu entscheiden und so die Platzierung von Themen europäischer Entwicklungspolitik direkt und indirekt zu beeinflussen. Dazu gehört v.a. die Mitwirkung an multilateraler Entwicklungszusammenarbeit internationaler Institutionen, durch die die Mitgliedstaaten den globalen Entwicklungsdiskurs erheblich mitbestimmen, der auf die europäische Entwicklungszusammenarbeit zurückwirkt. Direktere Steuerung findet durch die gemeinsame Mitwirkung an der europäischen Rechtsetzung statt, so dass die Mitgliedstaaten die gemeinschaftliche, entwicklungspolitische Agenda zu einem großen Maß kontrollieren und steuern können. Diese Kontrolle behalten sie im gesamten Rechtsetzungsprozess, in dem es besonders einigen bestimmten Mitgliedstaaten (v.a. Frankreich) gelingt, heimische Interessen strategisch auszuspielen und am Erhalt des EEF und damit erhöhter Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten festzuhalten. Die Steuerung europäischer Entwicklungszusammenarbeit können die Mitgliedstaaten bei der Implementierung vor Ort durch die EU-Delegationen noch vergrößern, da sie über deren Arbeit zukünftig größere Kontrolle haben.

Für die Steuerungsfähigkeit der Kommission zeigt sich, dass sie trotz vieler Einschränkungen im gesamten Politikzyklus über ein gewisses Maß an Steuerungskapazität verfügt, welche allerdings in den einzelnen Phasen und Arenen unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Als Akteur versucht sie durch strategisches Verhalten ihre Fähigkeit zur Koordinierung gegenüber der mitgliedstaatlichen Steuerung aufrechtzuerhalten bzw. zu vergrößern. Ihre Steuerungskapazitäten gewinnt sie zum einen aus ihrer rein rechtlichen Stellung als Agenda-Setter und Implementierungsorgan. Daraus resultierend verfügt sie im Verhältnis zu vielen anderen beteiligten Akteuren über große Koordinierungskapazitäten. Besonders wichtig ist dabei ihre Omnipräsenz in allen Arenen der Politikformulierung und Durchführung und dass es ihr gelingt, Koordinierungskapazität durch die Kontrolle der unterschiedlichen Steuerungsakteure zu gewinnen. Das betrifft sowohl in dem hier beschriebenen Ausmaß die Mitgliedstaaten, aber stärker noch die zuständigen steuernden Akteure in den Partnerländern (i.d.R. innerhalb der Regierung und auf den lokalen Regierungsebenen) und in zunehmendem Maß die zivilgesellschaftlichen Akteure vor Ort, die immer mehr Steuerungskapazitäten auf der lokalen Implementationsebene erhalten. Damit nimmt die Kommission nicht nur eine Vorreiterrolle in der Befolgung des globalen Entwicklungsdiskurses ein, sondern sichert sich gleichzeitig Steuerungskapazitäten vor Ort, da sie einen Informations- und Kommunikationsvorteil hat. Gleichzeitig vergrößert die Kommission damit ihre Glaubwürdigkeit

in der Entwicklungszusammenarbeit als Geber und als effektive und effiziente Koordinierungsinstitution vor der internationalen Gemeinschaft und den EU-Mitgliedstaaten.

Auf der anderen Seite büßt die Kommission v.a. aufgrund der strengen Komplementarität und der Verpflichtung zur globalen Koordinierung gegenüber den Nationalstaaten enorm an Steuerungsfähigkeiten ein, so dass sie zusehen muss, wie die Mitgliedstaaten Entwicklungspolitik nach eigenen Maßstäben und in Abhängigkeit eigener Interessen durchführen. Die abschließende Frage nach dem Nettoeffekt von dezentraler Steuerung durch die Mitgliedstaaten und zentraler Steuerung durch die Kommission kann nicht ohne Weiteres beantwortet werden, da die unterschiedlichen Formen der Steuerung und die Dominanz unterschiedlicher Steuerung in verschiedenen Arenen und Phasen europäischer Entwicklungszusammenarbeit auftreten. Es deutet einiges darauf hin, dass eine zentrale Steuerung der Kommission durch unterschiedliche Mechanismen, die im Einzelnen noch zu klären sind, europäische Entwicklungszusammenarbeit methodisch und thematisch punktuell beeinflusst. Andererseits führt die dezentrale Steuerung und Koordinierung durch die Mitgliedstaaten zu einer Ausdifferenzierung der europäischen Entwicklungspolitik in Form und Tiefe, was zu Wirksamkeitseinbußen führen kann, aber dem genuinen Wesen europäischer Entwicklungszusammenarbeit entspricht.

4.2 EZ-spezifische „Modes of Governance“

Bisher konnte die Arbeit zeigen, wie das Verhalten der Mitgliedstaaten und der Kommission Anpassungsdruck auf das institutionelle Gefüge der europäischen Entwicklungszusammenarbeit ausübt. Es konnte gezeigt werden, warum die Mitgliedstaaten in der dezentralen Steuerung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit eine herausragende Rolle spielen und warum es der Kommission dennoch gelingt, Steuerungskapazität bei sich zu halten. Offen ist, welche Mechanismen die Koordinierung dahinter hervorrufen, die letztlich zur tatsächlichen Gestalt europäischer Entwicklungszusammenarbeit führt. Dies zu klären, ist der letzte Schritt der Analyse.

Verhandlung und Deliberation

Die Verhandlung ist der dominierende Koordinierungsmodus in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit. Ausgangspunkt waren die rein intergouvernementalen Verhandlungen der sechs Gründungsmitglieder über Entwicklungszusammenarbeit, die noch jenseits jeglicher Integration standen. Frankreich wollte Kosten verteilen, Deutschland war an der europäischen Integration und Aussöhnung dergestalt gelegen, dass es weitreichende Zugeständnisse einging. Seit der Einführung des EEF haben sich die Koordinierungsmechanismen allerdings stetig ausdifferenziert, was in erster Linie an vertiefter Integration und der Erweiterung des Mitgliederkreises liegt und die Koordinierung über diesen Mechanismus zunehmend komplexer gestaltet.

Die notwendige Bedingung für Verhandlung ist die Möglichkeit gegenseitiger Vorteile aus der kommunikativen Koordinierung miteinander abzuschöpfen. Charakteristisch für diesen Modus sind strategisches Verhalten, Ausrichtung nach starken vorherrschenden Interessen, Veränderung und Verschiebung des Einigungsfensters durch variierende Zahl an Verhandlungspartner und ständige Blockadegefahr. Daher beinhaltet dieser Interaktionsmechanismus die ständige Bereit-

schaft zur Kommunikation und Kompromissfindung, damit ein Ausgleich von unterschiedlichen, teils gegenläufigen Interessen überhaupt erfolgen kann. Die Verhandlung der Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit entsprach bis zum EUV von Maastricht einer Verhandlung unter der Bedingung getrennter Kompetenzen („Differenzierungssystem“), war also grundsätzlich freiwillig und eröffnete weitgehende Ausweichoptionen. Dies galt zwar nicht uneingeschränkt, beschreibt die Koordinierung jedoch adäquater als die Annahme eines „multilateralen Zwangsverhandlungssystems“. Dies änderte sich mit der Aufnahme von Gemeinschaftskompetenzen.

Das Festhalten am EEF und v.a. an der Komplementarität führte allerdings dazu, dass die Verhandlungen der EU-Mitglieder, die inzwischen unter größerer Beteiligung supranationaler Organe und Institutionen (v.a. Kommission) stattfanden, nicht in ein reines multilaterales Zwangsverhandlungssystem übergingen. Unter dem derzeitigen, geteilten System können die Mitglieder über die Art und Aktivität der Kanalisierung der Finanzmittel relativ frei gemäß ihrem jeweiligen nationalen entwicklungspolitischen Interesse entscheiden. Es handelt sich also um ein eingeschränktes multilaterales Zwangsverhandlungssystem, bei dem die Mitglieder zu einem gewissen Grad Ausweichmöglichkeiten haben, sich jedoch nicht völlig entziehen können und zudem den Ausgleich mit europäischen Organen, v.a. der Kommission suchen müssen.

In der Entwicklungszusammenarbeit über die EU-Institutionen (v.a. EEF, EIB) finden sich die entwicklungspolitischen Interessen der Geber wieder, die jeweils zu den größten bilateralen Gebern gehören, während bei den Mitteln aus dem Budget die Interessen aller Mitgliedstaaten die thematische Auswahl beeinflusst. Obwohl Afrika für die meisten Mitgliedstaaten mit Ausnahme Frankreichs und teilweise Großbritanniens von eingeschränktem nationalem Interesse ist, hat sich im Laufe der Zeit ein gemeinsames Interesse für den Kontinent entwickelt. Afrika hat für die Regierungen einen symbolischen Wert, um die EU als internationalen Akteur in der Welt zu etablieren (Olsen 2004: 96). Aus diesem Grund sind bereits vor der Etablierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) Sicherheits- und Konfliktpräventionsaspekte in den Vordergrund getreten. Diese Anpassung kompensiert diejenigen Staaten, die an einer größeren Rolle Europas in der Welt interessiert sind und spielt anderen Mitgliedern wie Großbritannien bei der Verfolgung ihrer entwicklungspolitischen Interessen in die Hände. Allerdings sind mit dem Auftreten und der engeren Verzahnung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik spätestens durch die Reformen der Außenbeziehungen aus dem Reformvertrag auch Risiken für die originäre Entwicklungspolitik entstanden. Das Auftreten von Sicherheitsaspekten hat (Zusammen mit der „Osterweiterung“) dazu beigetragen, entwicklungspolitische Maßnahmen stärker zu politisieren. Dadurch läuft die Entwicklungspolitik Gefahr ihren eigenständigen Charakter im Feld europäischer Politiken zu verlieren und von der Sicherheitspolitik instrumentalisiert zu werden. Der veränderte Fokus kann den intergouvernementalen Charakter der Entscheidungsfindung stärken und weiter zu Gunsten der intergouvernementalen Verhandlung im Rat verschieben (Knodt/Schnurre-Weiß 2008: 93). Dennoch zeigt der Anspruch der EU bzw. der europäischen Organe und der Mitgliedstaaten sich durch gemeinsame Anstrengungen als globaler „Player“ zu etablieren und diese Rolle zunächst in Afrika zu suchen, dass Afrika im Fokus europäischer Entwicklungspolitik bleibt. Letztlich haben die EU-Mitglieder also ein Interesse an einer starken europäischen Entwicklungszusammenarbeit.

Trotz dieser Reformen der Außenbeziehungen kann innerhalb des Verhandlungssystems nicht mehr ausschließlich von einer Verhandlung der 27 Staats- und Regierungschefs gesprochen wer-

den. Verhandlungen haben sich durch die fortgeschrittene Integration von der Ebene der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene verlagert, wo der Einfluss anderer EU-Institutionen, v.a. der Kommission, aber auch des Europäischen Parlamentes und anderer gemeinschaftlicher Organe sowie nicht-staatlicher Akteure unausweichlich ist. Der Einfluss der Kommission ist dabei sicherlich am stärksten ausgeprägt, variiert aber zwischen den Arenen, je nachdem, ob es sich um EEF- oder budgetfinanzierte Politiken handelt. Das interinstitutionelle Verhältnis zwischen Kommission und Mitgliedstaaten basiert auf einem schwer durchschaubaren Netz an informellen Aushandlungsprozessen. Ein wichtiger Faktor für die Steuerungsfähigkeit der Kommission ist, wie Carbone ausführlich darlegt, ob es der Kommission gelingt eine Führungsrolle in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit einzunehmen. Das wiederum kann nur dann gelingen, wenn es innerhalb der Kommission gelingt, geschlossen zu agieren (Carbone 2007: 122). In der Kommission findet Koordinierung wiederum über diverse Interaktionsmechanismen statt, i.d.R. Verhandlung und/oder Wettbewerb, aber auch Kooperation. Gelingt es so früh wie möglich die bestehende Fragmentierung und die gegensätzlichen Interessen oder im besten Fall Blickwinkel zu überwinden, die nach Carbone hauptsächlich für die Steuerungsfähigkeitseinbußen *vis-à-vis* den Mitgliedstaaten verantwortlich sind und entweder horizontal zwischen den Kommissaren bzw. DGs oder vertikal zwischen dem politischen und dem administrativen Arm bestehen, kann die Kommission eine starke Verhandlungsposition gegenüber den Mitgliedstaaten einnehmen und so letztlich ihre Interessen stärker durchsetzen.

Um diese Gegensätze zu überkommen, setzten die Kommissionsakteure in ihren Interaktionen auf strategisches Verhalten, um ihre Präferenzen gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen. Die Grundlage für ihr strategisches Verhalten ist der Informationsvorteile und die erhöhte Glaubwürdigkeit der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten, die auf der einzigartigen Fähigkeit zur Generierung und Bündelung von Wissen und Informationen basieren. Dabei vertraut die Kommission beim Sammeln dieser Informationen i.d.R. auf externe Expertise (außerhalb der nat. Beamtenschaft) (von Bogdandy 2003: 29-32). Hierzu gehört die Konzentration auf die erhöhte Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure vor Ort. Dies vergrößert die Steuerungsfähigkeit der EU, lässt aber die Mitgliedstaaten mit einer vergrößerten Informationsasymmetrie zurück, v.a. in den Fällen, wo sich diese auf die Kommission verlassen oder nicht die Kapazitäten für eigene nationale Vertretungen vor Ort haben. Überzeugung zur deliberativen Koordinierung gehört ebenso zum Repertoire der Kommission wie die Wahl des richtigen Forums bzw. „level-shifting“ und damit zu den entsprechenden Koordinierungsmechanismen, um Blockaden zu vermeiden und Koalitionen schließen zu können (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 171-2). Die Akteure versuchen die Foren nach ihren Stärken in den entsprechenden Koordinierungsmechanismen zu wählen. Foren mit größerer Verhandlungsausrichtung, v.a. im Rat, wo die Kommission ständig präsent ist, wählt diese, wenn sie die Möglichkeit hat Koalitionen zu schließen, Arbeitsebenen neigen bspw. zu deliberativer Koordinierung auf Basis von Argumentation und Überzeugung.

Deliberative Elemente finden sich also im Rat und zwischen den Mitgliedstaaten wieder. Obwohl im Rat bei Entwicklungsthemen die qualifizierte Mehrheit genügt, fehlt die hierarchische Steuerungskomponente, wie sie im nationalstaatlichen Kontext durch die Dominanz einer Partei oder Regierungsführung exerziert wird und so traditionellerweise die Komplexität des Entscheidungsfindungsprozesses reduziert (von Bogdandy 2003: 40-1). Die Entscheidungsfindung im Rat tendiert zur Konsensfindung mit einer relativ hohen Konsensschwelle. Das bedeutet, dass die

Entscheidungsfindung auf den Ratsebenen (Rat, COREPER und Arbeitsgruppen) weniger über hierarchische Elemente, wie die Vormachtstellung eines oder mehrere Mitgliedstaaten, noch über einen dominierenden Parteieinfluss geregelt werden können. Der dominierende Koordinierungsmodus der Verhandlungen, also die Abstimmung von fixen, interessenbasierten nationalstaatlichen Positionen (v.a. auf COREPER-Ebene), die u.U. durch eine Wettbewerbskomponente erweitert wird (Durchsetzung der eigenen Position auf Ebene der gegenwärtigen Machtposition, z.B. bei schwierigen Positionen auf Ministerebene) wird v.a. auf Arbeitsgruppenebene bei Entscheidungen von geringerer Reichweite durch Kooperation und Deliberation komplementiert, so dass Entscheidungen aufgrund einer weisungsfreien gemeinsamen Lösungssuche durch Überzeugung erfolgen (ebd.: 42).

Zur Illustration dient die Argumentation des in der britischen Regierung für Entwicklungszusammenarbeit zuständigen „Department for International Development“ (DFID), das versucht die Mitgliedstaaten zu überzeugen, dass die Nachteile der Eingliederung des EEF in das EU-Budget die Vorteile einer solchen Reform deutlich überwögen, da aus den EEF-Mitteln bei der Erfüllung von „best international practice“ ein viel größerer Teil (90%) in Länder mit niedrigem Einkommen gehe, während aus den Mitteln des EU-Budgets lediglich 45% an die bedürftigsten Länder der Erde gingen (Lightfoot 2008: 137). Großbritannien hält wie Frankreich am EEF fest und gegen den entschiedenen Widerstand eines der beiden Länder wird sich eine Abkehr von diesem Instrument trotz aller deliberativen Anpassung nicht einstellen.

Im Ergebnis wird deutlich, dass die festgestellte Differenzierung europäischer Entwicklungszusammenarbeit auf die Koordinierung der Mitgliedstaaten über Verhandlungen und Aushandlungsprozesse zwischen Mitgliedern im Rat und der Kommission zurückzuführen ist. Exit-Optionen sowie der Wille und die Existenz zahlreicher Möglichkeiten für Kompensationen machen es möglich, dass der Anpassungsdruck auf die europäische Entwicklungszusammenarbeit über Verhandlungen koordiniert wird. Diese Koordinierung wird dadurch erleichtert, dass der dominierende Mechanismus der Verhandlung, der strategischem Verhalten und ständiger Blockadegefahr ausgesetzt ist, durch deliberative Elemente komplementiert wird, was die Risiken von Nichteinigung abmildern.

Wettbewerb und Hierarchie

Wettbewerb gilt als einer der effizientesten Koordinierungsmechanismen, da Anpassungsprozesse keine kostspielige und ressourcenintensive Kommunikation zwischen den Akteuren voraussetzen. Neben der Verhandlung ist Wettbewerb der zweite primäre Koordinierungsmechanismus in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit und koordiniert das Verhalten zwischen den Mitgliedstaaten, innerhalb der Kommission und zwischen Kommission und Mitgliedstaaten.

Wettbewerb führt dann zu Koordinierung, wenn es gemeinsam verständigte Leistungsmerkmale gibt, an denen sich die Parteien ausrichten können und wenn sie durch erfolgreiche Performanz sich einen komparativen Vorteil verschaffen können. Der gemeinsam verständigte Leistungskatalog sind die globalen Vorgaben z.B. zu Mittelhöhe (0,7% des BNE), Art der Durchführung (allgemeine Budgethilfe) etc., so dass Koordinierung über Konkurrenz grundsätzlich möglich sein kann. Der komparative Vorteil aus verbesserter Leistung in der Entwicklungszusammenarbeit ist allerdings schwieriger zu argumentieren und ist v.a. für große EU-Mitgliedsländer

vis-à-vis ihren sonstigen außenpolitischen Interessen (z.B. Deutschlands handelspolitisches Interesse in China) als eher gering einzuschätzen. Für mittlere und kleine Mitgliedstaaten existiert dieser komparative Vorteil allerdings, da sie bspw. ihren Einfluss in Entwicklungsländern und internationalen Organisationen durch erhöhte Glaubwürdigkeit aus besserer Performanz bei der Entwicklungszusammenarbeit vergrößern. Damit ist diese zweite wichtige Bedingung für die Funktionsfähigkeit von Wettbewerb als effizienter Koordinierungsmodus nur bedingt erfüllt.

Dennoch versucht die Kommission ihre Steuerungskapazität in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit indirekt durch Induzieren von Wettbewerb auszuweiten. Mit ihrer Vorreiterrolle und der Verpflichtung der Mitgliedstaaten durch politisch bindende Vereinbarungen zur Wirksamkeits- und Effizienzsteigerung von Entwicklungspolitik, sowie konkrete Ziel- und Leistungsvorgaben, die teilweise über die globalen Vorgaben hinausgehen, induziert die Kommission einen Wettbewerb zwischen sich und den Mitgliedstaaten untereinander. Dadurch profiliert sich die Kommission als Koordinierungsinstitution einer multilateralen Gebergemeinschaft. Dies ist eine Bedingung, um den internationalen Entwicklungsdiskurs, den sie kaum oder nur mit gemischten Erfolgen beeinflussen kann, nachhaltig prägen zu können.

In diesem Leistungswettbewerb geht es erst in der Konsequenz um Performanz von Entwicklungszusammenarbeit. Primär handelt es sich um eine Konkurrenz um Informationen und Ressourcen. Die Akteure konkurrieren um größere Glaubwürdigkeit und moralische Vorherrschaft, die sich in der Besetzung bestimmter Themen, der Höhe der Finanzmittel, bestimmte Vorzeigeprojekte und der Präsenz vor Ort ausdrückt. Die Kommission muss diese Konkurrenz eingehen und sogar schüren bzw. induzieren, da sie gezwungen ist ihren Mehrwert für die europäische Entwicklungszusammenarbeit zu beweisen. Die Kritik, die an dieser Stelle ansetzt (vgl. Arts/Dickson 2004b), stellt die Frage, welchen Mehrwert die EU in einem solchen Gefüge überhaupt haben kann oder ob sie nicht im Angesicht eines ohnehin globalen Entwicklungsdiskurses ihre Berechtigung als Träger einer unabhängigen Entwicklungszusammenarbeit verliert. Dieser Kritik sehen sich die europäischen Institutionen ausgesetzt und reagieren darauf dergestalt, dass sie sich als eigener, einzigartiger internationaler Akteur zu etablieren versuchen. Da ihr Einfluss auf die globale Ebene beschränkt bleibt, versucht die Kommission entwicklungspolitische Nischen auszufüllen und eigene Gesichtspunkte zu platzieren, z.B. Regionalisierung, „bottom-up approach“ und handelspolitische, entwicklungswirksame Maßnahmen.

Dahinter stehen zwei Koordinierungsmechanismen. Die EU nimmt als bilateraler Geber eine ähnliche Rolle wie die EU-Mitgliedstaaten ein und konkurriert bspw. um begehrte Fördermaßnahmen. Wo ihr das nicht gelingt, muss sie auf thematische Freiräume ausweichen, die von den anderen mitgliedstaatlichen (wie internationalen) Gebern unbesetzt sind. Dieser Wettbewerb zwischen EU-Institutionen und Mitgliedern kann zu einem breiten Abdecken von thematischen wie geographischen Schwerpunkten führen und Effizienzverluste vermeiden helfen. Trotz dieser Chance zu erhöhter Koordinierung wird deutlich, dass diese Art der Steuerung durch die Kommission mit sehr vielen Einschränkungen (wenig komparative Vorteile für einige Mitgliedstaaten, geringe Verbindlichkeit der Leistungsvorgaben) verbunden ist, die es v.a. den Mitgliedstaaten möglich machen, sich dieser Form der Koordinierung zu entziehen, wohingegen die Kommission teilweise darauf angewiesen ist. Hinzu kommt die notwendige Anforderung, dass effektive Steuerungsfähigkeit der Kommission nur dann gegeben sein kann, wenn sie als einheitlicher Akteur auftritt.

Die Situation der Kommission gestaltet sich besser im Bereich des Außenhandels bzw. für begleitende handelspezifische Maßnahmen, in dem sie die größten Steuerungskapazitäten besitzt und am ehesten eine Art hierarchische Steuerung stattfinden kann, die im Bereich der reinen Entwicklungszusammenarbeit durch Komplementarität und die dadurch bestehenden Ausweichmöglichkeiten der Mitgliedstaaten fast nicht entstehen kann. Für den Außenhandel ist diese Möglichkeit eingeschränkt, da die Kompetenz auf der supranationalen Ebene verortet ist. Das bedeutet zwar nicht, dass die Kommission hierarchische Steuerung im Sinne einer nationalstaatlichen Regierung vornehmen kann, aber sie verfügt über deutlich größere direkte Steuerungskapazität. Der Bereich des Handels tendiert am ehesten in Richtung zentralisierter hierarchischer Steuerung auf der europäischen Ebene (vgl. Knodt 2005; 2008: 68-9). Da europäische Entwicklungszusammenarbeit zu großen Teilen über den Handel stattfindet, ist dieser Aspekt zentraler, supranationaler Steuerung nicht unwesentlich. Das wird z.B. durch Initiativen wie „Everything-but-arms“ und dem Versuch der Errichtung von regionalen Freihandelszonen innerhalb der Gruppe der AKP-Staaten mit begleitenden entwicklungsspezifischen Maßnahmen deutlich. In diesen Maßnahmen äußert sich ein möglicher Weg trotz der Konvergenz an den liberalen Welt-handelsdiskurs in der Zusammenarbeit mit den traditionellen Partnern in Subsahara-Afrika eine genuine und verhältnismäßig engere Beziehung mit Sonderrechten aufrecht zu erhalten. Die Kommission befürwortet den globalen Diskurs i.S.v. funktionaler Konzentration auf die Bedürfnisse der ärmsten Länder. Gleichzeitig hält sie die Öffnung und Integration in Welthandel für die beste Möglichkeit, um nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu erzielen. Hier komplementiert hierarchische Steuerung die primären Koordinierungsmechanismen. Gleichzeitig werden möglicherweise entstehende Interakteurskonflikte durch die Mindestgewährleistung vitaler nationaler Interessen (z.B. durch Komitologie und Ausnahmeregelungen) gemildert.

Zusammengefasst zeigt sich, dass die Kommission trotz vieler Einschränkungen über ein gewisses Maß an zentraler Steuerung verfügt. Einen Großteil ihrer Steuerungsfähigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit erhält sie dadurch aufrecht, dass sie die Konkurrenz unter den Mitgliedstaaten schürt. Die Leistungsvorgaben sind zwar global, aber die Kommission nimmt diese Leistungsvorgaben auf und versucht sie unter den EU-Mitgliedern durch europäische Vereinbarungen verbindlich festzusetzen und zu verschärfen, um so Konkurrenz zu induzieren. Der primäre Koordinierungsmechanismus des Wettbewerbs wird also durch hierarchische Elemente in Form von *politisch* verbindlichen Leistungsvorgaben komplementiert. Um diese Konkurrenz zu verschärfen, partizipiert die Kommission selbst an diesem Leistungswettbewerb dergestalt, dass sie den globalen Entwicklungsdiskurs übererfüllt. Der Erfolg dieser Koordinierung ist allerdings gemischt. Koordinierung kann durch supranational induzierte Konkurrenz erzielt werden, allerdings ist die Fähigkeit der Kommission zur Steuerung mit Ausnahme von Maßnahmen über den Außenhandel eingeschränkt. Damit Koordinierung durch Wettbewerb effektiv stattfinden kann, muss dieser durch hierarchische Elemente in Form von de facto bindenden Leistungsvorgaben komplementiert werden.

5. Fazit und Ausblick

Die Ausgestaltung der heute verfolgten Entwicklungspolitik entsprang einem systematischen Umdenken nach Ende des Kalten Krieges und wurde durch die Millenniumsentwicklungsziele der UN nach 2000 beschleunigt und vertieft. Von vielen Seiten, extern und intern, wirkte Anpassungsdruck auf die europäische Entwicklungszusammenarbeit, deren Veränderungsprozesse hauptsächlich integrationstheoretisch erklärt wurden. Um auf die anfängliche Frage zurückzukommen, sollte diese Arbeit näher beleuchten, warum es der Kommission gelingt gegen entgegengesetzte Steuerung der Mitgliedstaaten effektiv die europäische Entwicklungszusammenarbeit in Richtung ihrer Interessen zu beeinflussen und wie die Mitgliedstaaten dem entgegenwirken. Die Kommission verhält sich strategisch entweder direkt, z.B. durch das Ausspielen von Informationen oder indirekt, z.B. durch die Steuerung von Steuerungsakteuren. Dahinter stehen die dominierenden Koordinierungsmechanismen, welche die Kommission zu ihren Gunsten zu nutzen versucht:

(a) In den Verhandlungen zur Politikformulierung versucht sie durch ihren Informationsvorsprung die Mitgliedstaaten entweder mit den generierten Informationen zu überzeugen (Deliberation) oder ihre Verhandlungsposition durch das Schmieden von Koalitionen bspw. durch die Wahl des geeignetsten Forums oder erhöhte Glaubwürdigkeit zu stärken. Da sich die Mitgliedstaaten aber nicht in einem Zwangsverhandlungssystem befinden und somit über Ausweichmöglichkeiten verfügen, ist die Verhandlungsposition der Kommission grundsätzlich eher schwächer ausgebildet, als die der Mitgliedstaaten.

(b) Um diesen Nachteil an Steuerungskapazität zu überwinden versucht die Kommission Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu induzieren. Um diesen Wettbewerb zu forcieren, versucht sie die Mitgliedstaaten an die globalen Leistungsvorgaben zu binden (Hierarchie) und bringt sich selbst in die Konkurrenz mit ein. Im Endeffekt verfolgt die Kommission so die Konvergenz der Mitgliedstaaten. Allerdings sind die politisch verbindlichen Vereinbarungen nicht rechtlich bindend. Zudem deuten die empirischen Befunde an, dass sich Koordinierung bspw. bei der Erhöhung der Finanzmittel zur Entwicklungszusammenarbeit nur sehr schleppend gestaltet.

Die Arbeit hat eine mittlere Reichweite, was ihren Erklärungsgehalt von europäischer Entwicklungszusammenarbeit betrifft und ist auf einer mittleren Analyseebene angesiedelt (Meso-Ebene). Dieser Fokus erlaubt es den kleinen Ausschnitt von EU und Mitgliedstaaten so zu wählen, dass die Komplexität der Koordinierungsmechanismen ausreichend reduziert werden kann, die Analyse aber noch aussagekräftige Ergebnisse hervorbringt. Diese Ergebnisse unterliegen im Einzelnen den folgenden hauptsächlichlichen Einschränkungen:

Erstens wurde deutlich, dass Koordinierung in der Entwicklungszusammenarbeit nicht nur von der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene ausgeht, sondern, dass es sich um ein komplexes Geflecht aus vielen Ebenen handelt, die ineinander und sektorübergreifend verflochten sind und eine Vielzahl von Akteuren mit einschließen (vgl. Holland 2002: 225-6). Die abschließliche Betrachtung der beiden Akteure bzw. Akteursgruppen Kommission und Mitgliedstaaten kann also nur eine konzeptionelle Vereinfachung sein. Eine umfangreichere Betrachtung

müsste die Wechselwirkungen mehrerer beteiligter und steuernd wirkender Akteure (z.B. Europäisches Parlament, Weltbank, Zivilgesellschaft) und die interne Koordinierung miteinschließen.

Zweitens wurde der geographische Analysefokus der Arbeit stark eingeschränkt. Dadurch lassen sich die Ergebnisse nicht auf alle Regionen mit denen die EU Entwicklungszusammenarbeit durchführt, übertragen. Es ist zu erwarten, dass die Ergebnisse z.B. für die Zusammenarbeit mit Sambia relativ ähnlich ausfielen, sich aber bereits für Sudan deutlich unterschieden. Noch größer würden die Unterschiede für AKP-Staaten in der Karibik oder dem Pazifik. Deutlich andere Interaktionsmechanismen könnte man beobachten, wenn man Länder außerhalb der AKP-Gruppe untersuchte, z.B. die ALA-Staaten in Asien und Lateinamerika.

Drittens wurde die Spannweite politischer Instrumente in der Arbeit bewusst eng gehalten. Es wurde nur die „traditionelle“ europäische Entwicklungszusammenarbeit betrachtet, also finanzielle und technische Unterstützung sowie begleitende handelsspezifische Maßnahmen. Völlig ausgeblendet wurden Sicherheits- und Konfliktpräventionsaspekte, die als Teil der Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung gewinnen. Diesem Problem kann durch eine breitere Herangehensweise an den Politikbereich und die Wahl einer anderen Fallstudie (z.B. DR Kongo) Abhilfe geschaffen werden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Arbeit nur einen sehr begrenzten Ausschnitt der europäischen Entwicklungszusammenarbeit aus einer Multi-Level-Governance-Perspektive beleuchten konnte. Viele der interessanten und hoch komplexen Interakteursbeziehungen, v.a. vor dem Hintergrund der zunehmenden Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure, die Beziehungen innerhalb der Kommission und den Mitgliedstaaten oder die Wechselwirkungen mit der globalen Ebene konnten nicht betrachtet werden, so dass viel Arbeit für die Analyse europäischer Entwicklungszusammenarbeit noch bevorsteht.

Literaturverzeichnis

- AKP/Rat der EU (2005): Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific group of states of the one part, and the European Community and its member states of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, revised in Luxembourg on 25 June 2005. Luxembourg.
- Arts, Karin (2004): Changing interests in EU development cooperation: The impact of EU membership and advancing integration. In: Arts/Dickson (2004a): 101-112.
- Ashoff, Guido (2005): Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Arts, Karin/Dickson, Anna K. (Hrsg.) (2004a): EU Development Cooperation: From Model to Symbol. Manchester: Manchester University Press.
- Arts, Karin/Dickson, Anna K. (2004b): EU development cooperation: From model to symbol? In: Arts/Dickson (2004a): 1-16.
- Barbarinde, Olufemi/Faber, Gerrit (2004): From Lomé to Cotonou. Business as Usual? In: European Foreign Affairs Review 9: 27-47.
- Benz, Arthur (2008): Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. In: Tömmel (2008c): 36-57.
- Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Börzel, Tanja A. (2008): European Governance - Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie. In: Tömmel (2008c): 61-91.
- Brüne, Stefan (2005): Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMZ [Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung] (2007): Partner für ein starkes Afrika: Schwerpunkte deutscher Entwicklungspolitik. Bonn: BMZ.
- Cafruny, Alan/Rosenthal, Glenda (Hrsg.) (1993): The State of the European Community. Boulder: Lynne Rienner.
- Carbone, Maurizio (2007): The European Union and International Development: The politics of foreign aid. London/New York: Routledge.
- Carbone, Maurizio (2008): Theory and Practice of Participation: Civil Society and EU Development Policy. In: Perspectives on European Politics and Society 9(2): 241-255.
- Carbone, Maurizio (Hrsg.) (2009): Policy coherence and EU development policy. London/New York: Routledge.
- Christiansen, Thomas (2001): Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU: Towards coherent governance? In: Journal of European Public Policy 8(5): 747-769.

- Claeys, Anne-Sophie (2004): 'Sense and sensibility': The role of France and French interests in European development policy since 1957. In: Arts/Dickson (2004a): 113-132.
- Danida [Danish International Development Agency of the Ministry of Foreign Affairs] (2010): Denmark's Participation in International Development Cooperation 2009. Annual Report. Kopenhagen: Danida.
- Dauderstädt, Michael (Hrsg.) (2003): EU-Osterweiterung und Entwicklungspolitik: Die "neuen" Geberländer Polen, Tschechien, Ungarn. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dearden, Stephen (2008): Delivering the EU's Development Policy: Policy Evolution and Administrative Reform. In: Perspectives on European Politics and Society 9(2): 114–127.
- DFID [Department for International Development] (2011): Where-we-work: Africa: Eastern & Southern: Tanzania. Online unter: www.dfid.gov.uk [letzter Zugriff: 26.05.2011].
- Dickson, Anna K. (2004): The unimportance of trade preferences. In: Arts/Dickson (2004a): 42-59.
- EAD [Europäischer Auswärtiger Dienst] (2011): Delegation of the European Union to the United Republic of Tanzania. Online unter: eeas.europa.eu/delegations/tanzania/index_en.htm [letzter Zugriff: 08.06.2011].
- Eisenblätter, Bernd (2002): Notwendige Anpassungen – Entwicklungspolitik im Zeichen des Multilateralismus. In: Internationale Politik 11: 9-16.
- Eising, Rainer/Lenschow, Andrea (2007): Governance in der Europäischen Union. In: Benz et al. (2007): 325-338.
- Europäische Kommission (2010a): EU Donor Atlas 2010. Online unter: development.donoratlas.eu [letzter Zugriff: 30.05.2011].
- Europäische Kommission (2010b): EU Donor Profiles. Accompanying document to the Commission Communication: A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals, COM(2010) 159. Brüssel.
- Europäischer Rat (2008): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Luxemburg:
- Europäisches Parlament/Rat/Kommission (2006): Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“. Brüssel.
- Europäisches Parlament/Rat (2006): Verordnung (EG) 1905/2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit. Brüssel.
- Europäisches Parlament/Rat (2011): Verordnung (EU) 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren. Straßburg.
- Faber, Gerrit (1982): The European community and development cooperation: Integration in the light of development policies of the community and its member states. Assen: Van Gorcum.
- Faber, Gerrit/Orbie, Jan (2008): The New Trade and Development Agenda of the European Union. In: Perspectives on European Politics and Society 9(2): 192-207.
- Faust, Jörg/Neubert, Susanne (Hrsg.) (2010): Wirksamere Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Formin [Ministry of Foreign Affairs of Finland] (2009): Tanzania Development Cooperation Plan 2009-2011. Helsinki: Formin.

- Forwood, Geneva (2001): The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé. In: *Journal of Common Market Studies* 39(3): 423-442.
- Genin, Anne (2010): Von Lomé zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen: Die Zukunft der gemeinschaftsrechtlichen Präferenzsysteme zugunsten der Entwicklungsländer im Rahmen der WTO am Beispiel der AKP-EG-Handelszusammenarbeit. Stuttgart: Boorberg.
- Grande, Edgar (2000): Multi-Level-Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Grande/Jachtenfuchs (2000): 11-30.
- Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) (2000): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Grilli, Enzo R. (1993): *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grimm, Sven (2010): Zur Wirksamkeit europäischer Entwicklungspolitik. In: Faust/Neubert (2010): 381-402.
- Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.) (2008): *Politikfelder im EU-Mehrebenensystem: Instrumente und Strategien europäischen Regierens*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) (2002a): *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Héritier, Adrienne (2002b): New modes of governance in Europe: policy-making without legislating? In: Héritier (2002a): 185-206.
- Hewitt, Adrian/Whiteman, Kaye (2004): The Commission and development policy: bureaucratic politics in EU aid – from the Lomé leap forward to the difficulties of adapting to the twenty-first century. In: Arts/Dickson (2004a): 133-148.
- Holland, Martin (2002): *The European Union and the Third World*. Basingstoke: Palgrave.
- Hooghe, Liesbet (Hrsg.) (1996): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbeth/Marks, Gary (2003): Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance. In: *American Political Science Review* 97(2): 233-243.
- Irish Aid [Department of Foreign Affairs] (2007): *Country Strategy Paper: Tanzania 2007-2010*. Dublin: Irish Aid.
- Jachtenfuchs, Markus (2008): Institutionelle Struktur und Governance in der EU. In: Schuppert/Zürn (2008): 383-400.
- Jordan, Andrew/Schout, Adriaan (2006): *The coordination of the European Union: Exploring the capacities of networked governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kadelbach, Stefan (Hrsg.) (2006): *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knill, Christoph (2003): *Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*. Opladen: Leske & Budrich.
- Knodt, Michèle (2005): *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem: Internationale Einbettung der EU in die WTO*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knodt, Michèle (2008): Außenhandelspolitik. In: Heinelt/Knodt (2008): 61-80.

- Knodt, Michèle/Schnurre-Weiß, Xandra (2008): Entwicklungspolitik. In: Heinelt/Knodt (2008): 81-96.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2003): *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kommission [der Europäischen Gemeinschaften] (2005): *Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas*. Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM(2005) 489. Brüssel.
- Kommission [der Europäischen Gemeinschaften] (2006): *Außenpolitisches Handeln: Thematisches Programm für Umweltschutz und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen einschließlich Energie*. Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2006) 20. Brüssel.
- Kommission [der Europäischen Gemeinschaften] (2007): *EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2007) 72. Brüssel.
- Lightfoot, Simon (2008): *Enlargement and the Challenge of EU Development Policy*. In: *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 128-142.
- Mackie, James (2008): *Continuity and Change in International Co-operation: The ACP-EU Cotonou Partnership Agreement and its First Revision*. In: *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 143-156.
- Marks, Gary (1993): *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In: Cafruny/Rosenthal (1993): 391-411.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbeth (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Mayntz, Renate (2005): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* In: Schuppert (2005): 11-20.
- Mayntz, Renate (2010): *Governance im modernen Staat*. In: Benz (2010): 37-48.
- MinBuza [Dutch Ministry of Foreign Affairs] (2007): *Our common concern: Investing in development in a changing world*. Policy note Dutch Development Cooperation 2007-2011. Den Haag: MinBuza.
- Mold, Andrew (Hrsg.) (2007): *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Molt, Peter (2002): *Ein neuer Realismus in der Entwicklungspolitik*. In: *Internationale Politik* 4: 63-70.
- Neyer, Jürgen/Ehling, Ulrike (2008): *Externe Effekte von Mehrebenenregieren*. *Die Europäische Gemeinschaft in der WTO*. In: Tömmel (2008c): 389-412.
- Obrovsky, Michael (2007): *Entwicklungspolitische Kohärenz: Zu den erweiterten politischen Rahmenbedingungen für mehr Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit*. Working Paper 16. Wien: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung [ÖFSE].
- OECD-DAC [Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee] (2011): *Statistics on Resource Flows to Developing Countries*. Development Co-operation Directorate: Paris: OECD.
- Olsen, Gorm Rye (2004): *Changing European concerns: security and complex political emergencies instead of development*. In: Arts/Dickson (2004a): 80-100.
- Olsen, Gorm Rye (2008): *Coherence, Consistency and Political Will in Foreign Policy: The European Union's Policy towards Africa*. In: *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 157-171.

- Orbie, Jan (2003): EU development policy integration and the Monterrey process: A leading and benevolent identity? In: *European Foreign Affairs Review* 8: 395-415.
- Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang (2008): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Heinelt/Knodt (2008): 43-60.
- Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* 42: 427-460.
- Rat der EU (2007): The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy, 16344/07. Lissabon.
- Regierung von Tansania/Kommission (2007): Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2008-2013. Lissabon.
- Scharpf, Fritz W. (2001): Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. In: *Scandinavian Political Studies* 24(1): 1-26.
- Scharpf, Fritz W. (2002): Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie. In: *Leviathan* 30: 65-92.
- Schmidt, Siegmund (2002): Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Aufbruch zu neuen Ufern? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 19-20: 29-38.
- Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.) (2005): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schuppert, Gunnar F./Zürn, Michael (Hrsg.) (2008): *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Smith, Karen. E. (2004): The ACP in the European Union's network of regional relationships: Still unique or just one in the crowd? In: *Arts/Dickson* (2004a): 60-79.
- SIDA [Swedish International Development Agency of the Ministry for Foreign Affairs] (2006): *Regional strategy for development cooperation with Tanzania 2006-2010.* Stockholm: SIDA.
- Six, Clemens (2006): *Der europäische Konsens zur Entwicklungspolitik: Die EU als Geberin in veränderten internationalen Beziehungen.* Working Paper 10. Wien: ÖFSE.
- Tannous, Isabelle (2007): *Schnittstellen von Entwicklung und Sicherheit der EU: Strategien und Mechanismen für mehr Politikkohärenz.* Bonn: Bonn International Center for Conversion [BICC].
- Tömmel, Ingeborg (2008a): Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU. In: Tömmel (2008c): 13-35.
- Tömmel, Ingeborg (2008b): Governance europäischer Politiken – Konvergenzen, Divergenzen und Varianzen im EU-System. In: Tömmel (2008c): 413-423.
- Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008c): *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Treib, Oliver/Bähr, Holger/Falkner, Gerda (2007): Modes of Governance: Towards Conceptual Clarification. In: *Journal of European Public Policy* 14(1): 1-20.
- UN [United Nations] (2002): *Report of the International Conference on Financing for Development.* Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. New York: UN.
- UNDP [United Nations Development Programme] (2010): *Human Development Report 2010. 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Van Reisen, Mirjam (2007): The Enlarged EU and the Developing World: What Future? In: Mold (2007): 29-65.

Von Bogdandy, Armin (2003): Links between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe. In: Kohler-Koch (2003): 24-52.

World Bank (2007): Joint Assistance Strategy for the United Republic of Tanzania, 2007-2010. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2011): World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Washington, DC: World Bank.

Zimmermann, Andreas (2006): Aktuelle Herausforderungen der Entwicklungspolitik der Europäischen Union. In: Kadelbach (2006): 109-123.