

27.04.93

EG - FJ - G - U

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

40 Seiten

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament: Horizont 2000 - Ermittlung der prioritären Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anhand einer Überprüfung der vom Entwicklungsrat seit 1991 verabschiedeten Texte

KOM(93) 123 endg.; Ratsdok. 5973/93

292/93

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 27. April 1993 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.)

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 31. März 1993 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS PARLAMENT
HORIZONT 2000: ERMITTLUNG DER PRIORITÄREN BEREICHE FÜR DIE
KOORDINIERUNG DER POLITIK DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DER
GEMEINSCHAFT UND IHREN MITGLIEDSTAATEN
anhand einer Überprüfung der vom Entwicklungsrat seit
1991 verabschiedeten Texte

Einleitung

Der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten betonten in ihrer Erklärung vom 18. November 1992 zu der Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahre 2000, daß die Politiken der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten einander ergänzen müssen, was auch bereits in dem Vertrag über die Europäische Union erwähnt wird. Die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit könnten folglich durch eine stärkere Koordinierung bei der Ausformulierung der Politik, bei der praktischen Durchführung und in internationalen Organisationen wie auch gegebenenfalls durch gemeinsame Aktionen wirksamer erreicht werden.

Der Rat fordert daher die Kommission auf, einerseits Vorschläge für die Verbesserung der Koordinierungsverfahren zu unterbreiten und andererseits eine Überprüfung der früheren Entschlüsse und Schlußfolgerungen des Rates vorzunehmen, bei der die vorrangigen Bereiche ermittelt werden sollen, in denen eine Intensivierung der politischen Koordinierung die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe erhöhen könnte. Bei der Auswahl der prioritären Bereiche mußte die Kommission ihre Mitteilung vom Mai 1992 über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 wie auch die bereits in den früheren Texten des Rates angeschnittenen Fragen und die Existenz anderer Koordinierungsinstanzen zwischen allen Geberländern berücksichtigen (um Doppelarbeit zu vermeiden).

Eine in erster Linie operationelle Koordinierung besteht in verschiedenen Formen und Instanzen bereits seit geraumer Zeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten und basiert generell auf einem pragmatischen, freiwilligen und "à la carte"-Konzept, das in der Entschlußung des Rates vom Juni 1984 befürwortet worden war. Dagegen hat sich eine systematischere Koordinierung vor allem auf den vorgenannten verschiedenen Ebenen erst in jüngster Zeit entwickelt und auch nur in zwei Bereichen: Demokratie und Menschenrechte sowie Strukturanpassung und Verwaltung der Gegenwertmittel.

Diese relativ neue Tendenz zur Intensivierung vor allem der politischen Koordinierung hängt zweifellos zum Teil zusammen mit der Entwicklung der Entwicklungszusammenarbeit als solcher, insbesondere - was die Gemeinschaft anbetrifft - im Rahmen der Abkommen von Lomé. Vereinfacht ausgedrückt ist man von einem Konzept, das auf der Programmierung einer Liste von Projekten basierte (Lomé II), übergegangen zu einer Kooperation, die sich auf die

Unterstützung der sektoralen Politik konzentrierte (Lomé III), und sodann zu einem Dialog über die Wiederbelebung der Wirtschaft insgesamt (Lomé IV). Die Kohärenz der Politiken und damit die Koordinierung bei der Ausformulierung sind folglich immer mehr eine Notwendigkeit.

Da jedoch die Koordinierung vor allem bei der Ausformulierung der Politik keinen Selbstzweck darstellen darf und zweifellos mit Kosten verbunden ist, sind zunächst die prioritären Bereiche zu ermitteln, in denen eine differenzierte Intensivierung "komparative Vorteile" mit sich bringen könnte. Diese Bereiche könnten in der Folge Gegenstand von Ratsentscheidungen sein, in denen die Grundlagen für eine stärkere Koordinierung nach einem systematischen Konzept geschaffen werden, nach dem Muster dessen, was bereits für die Festigung der Demokratie oder die Strukturanpassung vereinbart wurde.

In dieser Mitteilung werden die Bereiche, die für die Koordinierung und speziell für die politische Koordinierung als vorrangig vorgeschlagen werden, nach drei Kriterien ausgewählt, wobei die Orientierungen für jeden Bereich durch Ratsentscheidungen festgelegt werden müßten:

- Der Bereich gilt als vorrangig nach den allgemeinen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten;
- eine intensivere Koordinierung in dem Bereich ermöglicht eine wesentliche Erhöhung der Wirksamkeit gegenüber Einzelaktionen oder nur schwach koordinierten Aktionen sowie gegebenenfalls gegenüber einer möglichen außergemeinschaftlichen Koordinierung;
- der Bereich wird in den bestehenden Ratstexten bekanntermaßen unzureichend oder in nicht mehr aktueller Form behandelt, so daß die politische Grundlage für eine intensivere Koordinierung bereits existiert und es darum geht, diese operationell zu gestalten.

Folglich werden die nach den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit (obengenannte erste Bedingung) prioritären Bereiche nicht alle zwangsläufig in den kommenden Jahren Vorrang für die politische Koordinierung haben, entweder weil Einzelaktionen vernünftigerweise wirksamer sein können oder weil diese Koordinierung in relativ neueren Texten des Rates bereits ausdrücklich vorgesehen ist (hier handelt es sich also eher um die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen).

In der Erklärung des Rates (Randnummer 18) werden erneut die vier großen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit genannt, die in dem Vertrag über die Europäische Union (Artikel 130 U) verankert sind und in der Mitteilung der Kommission vom Mai 1992 ausführlicher behandelt wurden. Jedes dieser vier Ziele betrifft mehrere Themen, Sektoren und Kooperationsinstrumente (siehe vorgenannte Mitteilung Absatz 34 bis 38 sowie Anhang, Kapitel 3, insbesondere 3.2.2 und 3.3), welche die vorrangigen Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten für die kommenden Jahre darstellen.

Die Festigung der Demokratie erfordert in politischer Hinsicht die Garantie bestimmter Grundfreiheiten, die Stärkung des Rechtsstaates, die Verantwortlichkeit der Regierungen vor der Kollektivität und die Transparenz ihrer Aktion, was wiederum oft Reformen des Staates und der politischen und

administrativen Systeme voraussetzt. In wirtschaftlicher Hinsicht gehören dazu insbesondere die Beteiligung der gesamten Bevölkerung an der Entwicklung, die dezentralisierte Kooperation und die Unterstützung von Privatinitiativen.

Die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung umfaßt vielfältige und äußerst verschiedene Aspekte mit drei Schwerpunkten: Das sind zunächst die Wiederherstellung der großen makroökonomischen Gleichgewichte sowohl nach innen (Haushalt, Währung) als auch nach außen (Zahlungsbilanz, Verschuldung, Wechselkurs) unter Berücksichtigung der möglichen Verschlechterung der sozialen oder der politischen Situation; sodann die Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftsstrukturen zur Schaffung der Voraussetzungen für ein dauerhaftes Wachstum; hier handelt es sich meistens um eine schrittweise interne und externe Liberalisierung, die Unterstützung produktiver Investitionen, eine gerechte Einkommenspolitik und spezifische politische Maßnahmen in den einzelnen Bereichen (ländliche Entwicklung, Steuerung der Verstädterung, Förderung oder Unterstützung bestimmter Industrien) und schließlich die längerfristige Programmierung vor allem in den Bereichen Bevölkerungspolitik, Umweltpolitik und Entwicklung der Humanressourcen (in erster Linie Gesundheits- und Bildungswesen).

Die harmonische Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft bedingt zweifellos auf Seiten der Entwicklungsländer wettbewerbsfähige wirtschaftliche, institutionelle und technische Strukturen, eine angemessene Handels- und Wechselkurspolitik und oft Anstrengungen um die regionale Zusammenarbeit und Integration. Aber auch auf Seiten der Industrieländer sind gewisse Aktionen erforderlich. Hier handelt es sich nicht nur um Hilfeleistungen, sondern auch um eine Verbesserung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und im Bereich der Handelsbeziehungen, auf die in der Mitteilung der Kommission besonders eingegangen wird, sowie um Maßnahmen im Bereich der Finanzbeziehungen und speziell zur Lösung der Außenverschuldungsprobleme zahlreicher Entwicklungsländer. Bekanntlich ist die Politik der Entwicklungszusammenarbeit Teil der Politik der Außenbeziehungen der Gemeinschaft, so daß folglich dafür zu sorgen ist, daß die verschiedenen Komponenten der letzteren den Entwicklungszielen gebührend Rechnung tragen.

Die Bekämpfung der Armut hängt eng zusammen mit dem Thema der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Voraussetzungen sind insbesondere die Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums und die Schaffung lebensfähiger Wirtschaftsstrukturen. Die Bekämpfung der sozialen Ungerechtigkeiten ist eine dritte Komponente, speziell in Verbindung mit den Problemen der Armut. In der Mitteilung der Kommission wird in diesem Zusammenhang auf die Priorität hingewiesen, die den Zielen der Entwicklung der Humanressourcen und vor allem der Gesundheits- und Bildungspolitik einzuräumen ist, ohne die Ernährungssicherheit und die Beschäftigung zu vernachlässigen. Diese mittel- und langfristige Politik muß durch gezielte Maßnahmen zur Milderung von Notsituationen ergänzt werden, um den dringendsten Bedarf zu decken oder etwaige Sozialkosten auszugleichen, die durch andere Politiken oder den Prozeß der Wirtschaftsentwicklung induziert werden.

Das sind also die großen vorrangigen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit, die sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten für die kommenden Jahre gesetzt haben. In den entsprechenden Bereichen stellt sich folglich die Frage, inwieweit sie durch die bestehenden Ratstexte abgedeckt sind und inwieweit eine Intensivierung der Koordinierung angebracht erscheint.

Die vom Rat seit 1981 verabschiedeten Texte, die in dieser Mitteilung geprüft werden, bilden die wichtigste aktuelle gemeinsame Grundlage der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft für die Grundsätze und Ziele der Entwicklungszusammenarbeit und die politische Koordinierung. Die älteren Texte können kaum noch als relevant angesehen werden (zumal der Entwicklungsrat damals nicht so regelmäßig tagte). Jedoch ist darauf hinzuweisen, daß die zehn ersten Entschlüsse aus dem Jahre 1974 von besonderer Bedeutung sind, so daß ein Hinweis darauf gerechtfertigt ist, wenn die darin behandelten Themen (insbesondere Handelsbeziehungen und Finanzbeziehungen) angesprochen werden.

Nach den ersten Ergebnissen dieser Prüfung der Ratstexte ist vor allem festzustellen, daß die prioritären Bereiche in den 24 Entschlüssen, 30 Schlußfolgerungen und vier anderen Texten (einschließlich Erklärung vom November 1992), die der Rat in der Zusammensetzung der Minister für Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen zwischen 1981 und 1992 verabschiedet hat, äußerst verschieden behandelt werden.

Was die angestrebte Festigung der Demokratie anbetrifft, so decken die jüngsten Entschlüsse des Rates die meisten politischen Aspekte ab und auch die Koordinierungsfragen trotz gewisser Ungenauigkeiten, beispielsweise bei der operationellen Durchführung, die in diesem Bereich im übrigen verständlich sind. Die wirtschaftlichen Aspekte werden dort globaler behandelt, obwohl auch auf andere Texte, aber oft in ungenauer Weise Bezug genommen wird.

Im Bereich der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung werden in den Entschlüssen über die Strukturanpassung gewisse wirtschaftliche Aspekte in zufriedenstellender Weise behandelt. Das gilt auch für die Koordinierungsfragen (obwohl Fragen im Zusammenhang mit den internationalen Handels- und Finanzbeziehungen sowie der jeweiligen Rolle des Staates und des Privatsektors dort zu summarisch angesprochen werden), und weitgehend auch für die Bevölkerungs- und Umweltpolitik, während dagegen die sozialen Fragen und die Entwicklung der Humanressourcen bisher in den Texten des Rates über die Entwicklungszusammenarbeit ganz fehlten (abgesehen von zahlreichen Schlußfolgerungen zu der Rolle und Stellung der Frau).

Bei den zahlreichen Themen im Zusammenhang mit dem Ziel der Wiedereingliederung in die Weltwirtschaft, von denen weitgehend die Ergebnisse in allen anderen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit bedingt werden, sind die Texte des Rates insgesamt völlig unzureichend (vor allem bei den Handelsbeziehungen) oder sogar inexistent (Finanzbeziehungen und Verschuldungsprobleme). Jedoch ist darauf hinzuweisen, daß eine Reihe von Entschlüssen aus dem Jahre 1974 (also vor dem hier untersuchten Zeitraum) all diese Probleme ausdrücklich ansprachen (allgemeine Präferenzen, Rohstoffabkommen, Umfang, Bedingungen und geographische Aufteilung der Hilfe, Verschuldungsprobleme).

Zu dem Thema Bekämpfung der Armut bereitet die Kommission gegenwärtig eine Mitteilung vor, die sie dem Rat im Laufe des Jahres vorlegen wird. Wie bereits festgestellt, sind die bisherigen Texte des Rates über die spezifische Sozialpolitik ganz und gar unzureichend; diejenigen über die Gesundheitspolitik betreffen praktisch nur AIDS. Texte zu der Bildungs- oder zur Beschäftigungspolitik existieren überhaupt nicht.

Die Struktur dieser Mitteilung basiert zunächst auf den Themen der Texte, die vom Rat seit 1981 verabschiedet worden sind und die nach Bereichen gegliedert sind (hier wurde weitgehend die gleiche Gliederung wie in der Sammlung von Texten gewählt, die vom Rat veröffentlicht wird. Die Liste wird im Anhang beigelegt). Hinzu kommen außerdem mehrere Themen, die bisher nicht in den Texten des Entwicklungsrates behandelt worden sind, deren Priorität sich aber aus den vorgenannten Zielen der Entwicklungszusammenarbeit ergibt: Bildung und Ausbildung, Beschäftigung, Bekämpfung der Armut, Hilfeleistungen und Verschuldungsprobleme. Wenn auch keine bestehenden Texte geprüft werden können, stellt sich hier dennoch die Frage, ob eine intensivere Koordinierung möglich und vorteilhaft ist.

Die sieben ersten Kapitel betreffen die sektoralen und sektorübergreifenden Bereiche: Agrar- und Ernährungsfragen, Gesundheitswesen, Umwelt, Bevölkerung, Rolle und Stellung der Frau, Bildung und Ausbildung, Beschäftigung.

In den Kapitel 8 bis 13 werden Themen behandelt, die die allgemeine Entwicklungspolitik betreffen: Strukturanpassung und Gegenwertmittel, Demokratie und Menschenrechte, Investitionen und Privatsektor, Handelsbeziehungen, Bekämpfung der Armut, Hilfeleistungen und Verschuldung.

Kapitel 14 schließlich enthält einen kurzen Kommentar zu den Texten über andere Fragen der Instrumente oder der Organisation: Soforthilfe, Zusammenarbeit mit den NRO, öffentliche Meinung in Europa, Programmierung und Evaluierung, Koordinierung.

Im Falle eines jeden Bereichs, zu dem der Rat seit 1981 mindestens einen Text verabschiedet hat, wird untersucht, inwieweit diese Texte sowohl hinsichtlich der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit als auch genauer in der Aufstellung von Prioritäten für die künftige politische Koordinierung ausreichend und aktuell sind.

Im einzelnen enthält also diese Mitteilung für jeden Bereich (abgesehen von den beiden letzten Kapiteln) folgende Abschnitte:

- eine kurze Beschreibung der wichtigsten Schlußfolgerungen der bestehenden Texte,
- eine kritische Bewertung ihres Inhalts,
- eine Bewertung ihres Beitrags zur Koordinierung,
- eine Bewertung ihrer Aktualität und ihrer relativen Priorität,
- Ergebnisse und Empfehlungen für die nächsten Jahre, insbesondere für die relative Priorität vom Standpunkt der politischen Koordinierung aus gesehen.

Die kurze Beschreibung des Inhalts der bestehenden Texte enthält zusammenfassend die wichtigsten Bestimmungen und Orientierungen, um einen Überblick über die Ziele und anderen wesentlichen Aspekte und gegebenenfalls ihre zwischenzeitliche Entwicklung in den einzelnen Bereichen zu vermitteln.

Bei der Bewertung des Inhalts der bestehenden Texte geht es insbesondere darum festzustellen, ob für den jeweiligen Bereich der Entwicklungszusammenarbeit die Ziele präzise und sachdienlich angegeben, angemessene und mehr oder weniger operationelle Mittel vorgeschlagen werden und ob gegebenenfalls Lücken bestehen.

Im Bereich der Koordinierung werden kritisch die Bestimmungen der Ratstexte bewertet, was die besonderen Ziele und die Koordinierungsverfahren insbesondere zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anbetrifft. Hier geht es vor allem darum festzustellen, welche Mittel in den bestehenden Texten vorgesehen sind, um gemeinsame Aktionsgrundsätze zu definieren (politische Koordinierung) und durch konzentrierte oder gemeinsame Aktionen durchzuführen (operationelle Koordinierung).

Die Bewertung der Aktualität der bestehenden Texte richtet sich insbesondere danach, inwieweit die wichtigsten Bereiche, die den großen Zielen der Entwicklungskooperation entsprechen, an die weiter oben erinnert wurde und die ausführlich in der Mitteilung der Kommission vom Mai 1992 erläutert sind, mehr oder weniger vollständig und sachdienlich erfaßt sind.

Mit den Ergebnissen und Empfehlungen, die in der allgemeinen Schlußfolgerung dieser Mitteilung zusammengefaßt werden, soll dem Wunsch des Rates entsprochen werden, die vorrangigen Bereiche zu ermitteln, in denen eine stärkere politische Koordinierung positive Auswirkungen auf die künftige Effizienz der Entwicklungshilfe der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten haben könnte.

Vor einer Untersuchung der Texte des Rates nach Bereichen ist jedoch darauf hinzuweisen, daß dieser Mitteilung gewisse Grenzen gesetzt sind.

Für die Koordinierung, auch die politische Koordinierung, bestehen andere Basistexte als die Entschlüsse und Schlußfolgerungen des Rates (Entwicklung). Dies gilt insbesondere für die AKP-Staaten: Abkommen von Lomé und dazugehörige Durchführungsvorschriften, sektorale Leitlinien aufgrund der Evaluierungen (die vom AKP-EWG-Ministerrat genehmigt wurden), aber auch für die Entwicklungsländer in Asien und Lateinamerika beispielsweise wurden 1991 vom Rat (Außenminister) relativ präzise Leitlinien verabschiedet. Diese und ähnliche Texte werden hier nicht untersucht, da diese Mitteilung in erster Linie die Politik der Entwicklungszusammenarbeit und weniger ihre Instrumente betrifft.

Zur Koordinierung selbst werden hier keine jeweils angemessenen Verfahren und Mechanismen vorgeschlagen, die Gegenstand einer gesonderten Mitteilung sein werden.

Da in dieser Mitteilung vor allem die vorrangigen Bereiche für die politische Koordinierung ermittelt werden sollen, enthält sie keine präzisen Vorschläge zu dem Inhalt der einzelnen Bereiche. Diese müßten später in gesonderten Mitteilungen behandelt werden.

Nach der bisherigen Erfahrung reicht es in diesem Zusammenhang selbstverständlich nicht aus, die vorrangigen Bereiche zu ermitteln und entsprechende Entschlüsse zu verabschieden. Das ist vom Standpunkt der politischen Koordinierung aus gesehen vielleicht auch nicht das wichtigste. Sollen die Entschlüsse nicht nur auf dem Papier stehen und nicht gleich nach ihrer Verabschiedung wieder in Vergessenheit geraten, wie dies in der Vergangenheit vorkommen konnte, so sind Mechanismen für Kontrolle, Überwachung und Evaluierung der Durchführung der Entschlüsse des Rates vorzusehen, die nunmehr die Kommission und die Mitgliedstaaten betreffen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß diese Überprüfung äußerst nützlich ist. Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich in der Praxis erheblich weiterentwickelt, so daß es immer schwieriger wird, eine groß angelegte Aktion durchzuführen, ohne daß der Geldgeber sich zuvor davon vergewissert, daß sich diese Aktion in die sektorale oder globale Politik des Empfängerlandes in kohärenter Weise einfügt. Selbst wenn zahlreiche allgemeine politische Grundsätze einen gemeinsamen Besitzstand zu bilden scheinen, bleibt heute noch viel zu tun, bevor diese Grundsätze eine echte gemeinsame Basis für auf operationeller Ebene harmonisierte Aktionen darstellen können. Die Beschlüsse, die vom Rat (Entwicklung) anlässlich der Vertiefung des Konzepts der einzelnen Politiken gefaßt werden müssen, können der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten helfen, diesen wesentlichen Schritt zu tun.

1 - Ernährungssicherung

Die meisten Texte des Rates (Entwicklung) in der Zeit 1981-1992 (6 Entschlüsse von insgesamt 24 und 7 Schlußfolgerungen, das sind 22 % der verabschiedeten 58 Texte) betreffen die Agrar- und Ernährungsfragen. Diese Aufmerksamkeit hat jedoch in den letzten Jahren etwas nachgelassen (10 Texte in den 6 ersten Jahren des Zeitraums gegenüber nur 3 seit 1987, wobei der letzte aus Mai 1990 stammt), und mehrere Texte betreffen praktisch nur ein Instrument, und zwar die Nahrungsmittelhilfe.

1.1 - Wichtigste Bestimmungen und Leitlinien

Die meisten Texte des Rates über die Nahrungsmittelhilfe und die Ernährungssicherung beziehen sich ausdrücklich auf eine einzige Entwicklungsregion (Afrika südlich der Sahara) und manchmal auf wenige Länder in dieser Region. Dies entspricht eindeutig einer zweifachen Realität: Das sind die besonders schwerwiegenden Ernährungsprobleme in dieser Region und die relative Konzentration der Hilfe der Gemeinschaft (der Kommission wie auch der meisten Mitgliedstaaten) auf diese gleiche Region, was sich in den achtziger Jahren verstärkte.

In den Texten über die Ernährungsfragen lassen sich drei Hauptthemen unterscheiden: die Probleme der mittel- und langfristigen Ernährungssicherung und ihr Zusammenhang mit der Agrarpolitik und der Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung; die Nahrungsmittelhilfen in Situationen, die als Ausnahme gelten (die aber die Norm werden können), der Zusammenhang zwischen Agrar- und Ernährungsfragen und anderen Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit.

Obwohl sich diese drei Themen manchmal etwas überschneiden, ist festzustellen, daß sich der Schwerpunkt im Laufe des Berichtszeitraums erheblich verlagert hat; das erste dieser Themen stand in den älteren Texten im Mittelpunkt, wird aber nach und nach durch die direkte Nahrungsmittelhilfe und die Soforthilfe verdrängt, während der Zusammenhang mit anderen Politiken vor allem über die Strukturanpassungsprogramme ein neueres Thema darstellt.

In der Entschluß vom November 1981, in der die Gemeinschaft der Hilfe für den Agrarsektor und der Nahrungsmittelhilfe Vorrang einräumt, heißt es dementsprechend, daß in allen diesen Schlußfolgerungen immer wieder deutlich wird, wie wichtig es ist, den Entwicklungsländern zu helfen, sich für eine Politik der Förderung der Agrarproduktion zu entscheiden. Und der Rat geht

sogar so weit zu empfehlen, die Hilfe von der Verabschiedung geeigneter sektoraler Politiken abhängig zu machen. Dieses vorrangige Ziel der mittel- und langfristig kohärenten Agrar- und Ernährungsstrategien, die die Nahrungsmittelselbstversorgung ermöglichen, wird in mehreren anderen Texten des Rates bestätigt, insbesondere in den Entschlüssen vom November 1983 und vom November 1988, wobei in der letzteren bereits der Schwerpunkt auf den allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Kohärenz mit den Strukturanpassungsprogrammen liegt. In allen Texten werden die wichtigsten Aspekte dieser Politik zumindest erwähnt und manchmal genauer ausgeführt: Anbaupolitik in der Landwirtschaft (vor allem bei den Eigenbedarfskulturen), Preispolitik, Vertriebsprobleme, Mehrjahresprogramme für die landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, Auswahl und Auswirkungen der vom Ausland gelieferten Erzeugnisse, Rolle der lokalen Vereinigungen, der NRO, der Frau, Auswirkungen auf die Umwelt usw.

Die Notwendigkeit der Nahrungsmittelhilfe wurde selbstverständlich in den meisten Texten des Rates in diesem Bereich vor allem für Notsituationen betont; einige dieser Texte betreffen nur die Nahrungsmittelhilfe. Die höchste Priorität wird in der Entschluß vom November 1989 den Notsituationen eingeräumt, während das Thema der mittel- und langfristigen Ernährungssicherung erst an zweiter Stelle steht und die Politik zur Förderung der Entwicklung der Landwirtschaft gar nicht mehr erwähnt wird.

Einige allgemeine wirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Nahrungsmittelhilfe werden in den Schlußfolgerungen vom April 1986 zu vier Ländern in Afrika ausdrücklich genannt (die Wiederherstellung des Zahlungsbilanzgleichgewichts war in der Entschluß vom November 1983 nur ein zweitrangiges Ziel). Die Kohärenz mit den Strukturanpassungsprogrammen wird erstmals in der Entschluß vom November 1988 gefordert und ist in den beiden letzten Texten (November 1989 und Mai 1990) ein zentrales Kriterium vor allem in den Regeln für die Verwendung der Gegenwertmittel, die nicht mehr zwangsläufig für die Unterstützung der Agrarpolitik eingesetzt werden müssen (zum letzten Punkt siehe auch Entschluß vom Mai 1991).

1.2 - Bewertung des Inhalts

Die meisten wichtigen Fragen der Nahrungsmittelhilfe und der Ernährungssicherung und ihr Zusammenhang mit anderen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit werden also in dem einen oder anderen Text des Rates zu diesem Thema angeschnitten, und zwar oft ziemlich ausführlich (mit zahlreichen und unvermeidbaren Wiederholungen), sowohl was die Ziele als auch was die Mittel und Verfahren anbetrifft.

Betrachtet man diese Texte als ein kohärentes Ganzes, so erscheinen sie dem Inhalt nach als relativ vollständig und präzise. Die wichtigste Frage beträfe also eher die effektive Umsetzung in die Praxis und weniger Inhalt oder Form. Betrachtet man dagegen die Entwicklung der Texte des Rates, so ist zu betonen, daß das wesentliche Thema, nämlich die Politik zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung, die allein eine dauerhafte Lösung der Ernährungsprobleme zahlreicher Entwicklungsländer ermöglicht, in den ältesten Texten des Berichtszeitraums nicht die Beachtung erfährt, die es verdient, und in der Folge mehr oder weniger in Vergessenheit geraten ist zugunsten einerseits der dringenden Ernährungsziele und andererseits der makroökonomischen Ziele in Verbindung mit dem Strukturanpassungsprozeß. Einige wichtige Fragen für die Zusammenarbeit in diesem Bereich wie die Auswahlkriterien für

Eigenbedarfskulturen und Exportkulturen (und der Einfluß bestimmter Instrumente der Hilfe auf diese Wahl) oder auch die Agrarpreispolitik werden nur am Rande erwähnt und bleiben ohne Einfluß auf die zahlreichen und wichtigen Interventionen der Kommission und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich.

1.3 - Bewertung des Beitrags zur Koordinierung

Die Notwendigkeit einer engeren Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten (sowie mit anderen Gebern, insbesondere den internationalen Organisationen) wird in mehreren Texten des Rates hervorgehoben, jedoch sehr allgemein und oberflächlich ohne nähere praktische Anweisung. Das gilt vor allem für die neueren Texte (unter diesen verweist die Entschließung vom November 1988 auf die Strukturanpassungsprogramme). In dieser Hinsicht besonders präzise ist nach wie vor die Entschließung vom November 1981, in der eine Koordinierung auf mehreren Ebenen gefordert wird: politische Koordinierung (Rat), administrative Koordinierung (Dienststellen der Kommission und der Mitgliedstaaten), lokale Koordinierung (Vertreter an Ort und Stelle).

Hier handelt es sich ohne Zweifel um eine größere Lücke in einem Bereich, in dem eine enge und ständige Koordinierung sowohl der Politik als auch an Ort und Stelle besonders notwendig ist, bedenkt man das Ausmaß der Probleme, die Synergismöglichkeiten und die nachteiligen Auswirkungen verzerrter Aktionen.

Dennoch gibt es durchaus einen Text, der fast ausschließlich den Problemen der Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten gewidmet ist: In den Schlußfolgerungen vom November 1984 über einen Plan zur Bekämpfung einer außergewöhnlichen Dürre in der Sahelzone werden die operationellen Aspekte der Koordinierung ausführlich und präzise geregelt. Ausgehend von der Feststellung, daß die unzulängliche Konzentrierung das Haupthindernis für eine wirksame Hilfe war, enthält dieser Text einen ausführlichen Jahresplan für die Koordinierung der Nahrungsmittelsoforthilfe in dieser Region dar mit einem Zeitplan, präzisen Zielen und Beschlußfassungsverfahren. Dieser Text darf jedoch nicht als Einzelfall angesehen werden, denn er sieht vor, daß diese Methode mittels Anpassungen auch für andere Regionen als die Sahelzone und für normale Situationen gewählt werden kann, was jedoch niemals geschehen ist.

Die Schlußfolgerungen vom November 1984 sind der einzige Text des Rates (mit der Entschließung vom Mai 1989 über die Koordinierung im Bereich der Strukturanpassung), der relativ präzise und verbindliche Bestimmungen über die Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten bei der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft im engeren Sinne, aber auch bei der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit enthält.

1.4 - Bewertung der Aktualität und der relativen Priorität

Obgleich die Ernährungssicherung und die Politik zur Förderung der landwirtschaftlichen und der ländlichen Entwicklung in der Mitteilung der Kommission über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 nicht ausführlich analysiert werden, wird die Entwicklung des ländlichen Raums darin als Priorität bestätigt (Anhang 3.2.2.B.2) im Falle der Länder mit überwiegend ländlicher Bevölkerung und landwirtschaftlicher Produktion, die oft auch zu den ärmsten Ländern gehören. Es handelt sich

selbstverständlich in erster Linie um Afrika südlich der Sahara und Südasien, aber auch um viele Länder in anderen Regionen. In den Leitlinien des Rates vom Februar 1991 für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Asien und Lateinamerika wird die Unterstützung der ländlichen Entwicklung als die erste Priorität der Gemeinschaft dargestellt.

Im Falle vieler Länder also wird die Priorität der Ernährungssicherung und der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung nach den vier großen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit als selbstverständlich angesehen, vor allem im Rahmen der Bekämpfung der Armut. Des gleichen steht außer Frage, daß eine dauerhafte Lösung nur über die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung erreicht werden kann (was natürlich keinen Verzicht auf Einfuhren bedeutet). Die Zusammenarbeit in diesem Bereich mußte sich folglich, abgesehen von den Notsituationen, auf die Unterstützung kohärenter nationaler und regionaler Ernährungsstrategien konzentrieren.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß diese Strategien in stärkerem Maße den Problemen der raschen Verstädterung Rechnung tragen müssen, die auch vom Standpunkt der Nahrungsmittelversorgung in vielen Entwicklungsländern immer gravierender werden.

Hier kann man nicht umhin festzustellen, daß die Texte, die der Rat in diesem Bereich vor mehr als zehn Jahren verabschiedete, nach wie vor besonders vollständig, präzise, einschlägig und damit paradoxerweise aktueller sind als die neuesten Texte (November 1989 und Mai 1990), in denen diese wesentlichen Aspekte etwas vernachlässigt werden.

1.5 - Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Dieser Bereich, zu dem der Rat im Durchschnitt mehr als einen Text im Jahr verabschiedete, kann immer noch als eine der wichtigsten Prioritäten für die kommenden Jahre angesehen werden, was die Vorteile anbetrifft, die eine Entschließung mit klaren und präzisen Regeln für die politische und operationelle Koordination zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten mit sich bringen könnte. Diese Priorität ist gerechtfertigt sowohl durch den Umfang der Interventionen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten in ihrem Bereich und ihre Verflechtungen mit zahlreichen anderen Kooperationsbereichen wie auch durch die Schwere der Probleme selbst vom Standpunkt der wichtigsten Ziele der Entwicklungszusammenarbeit aus betrachtet (Bekämpfung der Armut, dauerhafte wirtschaftliche und soziale Entwicklung). Ferner ist darauf hinzuweisen, daß diese Probleme oft einen der wichtigsten Aspekte der Bemühungen um die Regionalintegration, vor allem in Afrika südlich der Sahara, darstellen.

Ferner handelt es sich zweifellos um einen der Bereiche, in denen eine Komplementarität oder zumindest eine Kohärenz der Interventionen der verschiedenen Geber und vor allem derjenigen der EG ganz besonders notwendig ist. Die Tatsache, daß in diesem Bereich bereits eine gewisse Erfahrung mit der Koordination vorhanden ist, kann rasche Fortschritte in Richtung konzentrierter oder gemeinsamer Aktionen unter optimaler Nutzung der bestehenden Instrumente nur erleichtern.

Die Ernährungssicherung ist inzwischen kein aktuelles Thema mehr. Dies kommt regelmäßig bei bestimmten Politiken im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vor, die einige Jahre im Mittelpunkt stehen und dann von den

Geldgebern mehr oder weniger vergessen oder vernachlässigt werden, wenigstens vor der Öffentlichkeit. Die Ernährungssicherung ist aber dennoch zumindest für bestimmte Regionen der Welt nach wie vor leider ein ungelöstes Problem, bei dem Prioritäten und Ziele gründlich überdacht und geklärt werden müssen.

Schließlich ist es in diesem Bereich wie auch in vielen anderen unerlässlich, daß relativ verbindliche Evaluierungsverfahren eingeführt werden, um sich zu vergewissern, daß die Entschlüsse des Rates von allen Betroffenen effektiv durchgeführt werden.

2 - Gesundheitswesen

Über die Kooperation im Gesundheitswesen existieren nur zwei Schlußfolgerungen des Rates. Sie stammen von Mai 1987 und November 1989 und beziehen sich beide ausschließlich auf die AIDS-Bekämpfung.

2.1 - Wichtigste Bestimmungen und Leitlinien

In den Schlußfolgerungen vom Mai 1987 genehmigt der Rat das von der Kommission vorgeschlagene EG-Programm zur AIDS-Bekämpfung in den Entwicklungsländern, das im wesentlichen ein Präventivprogramm ist (Bekämpfung der verschiedenen Ursachen der AIDS-Übertragung). In seinem Mittelpunkt steht die Zusammenarbeit zwischen NRO, Krankenhäusern und Forschungszentren in Europa und in den Entwicklungsländern zur Stärkung des Gesundheitswesens. In den Schlußfolgerungen vom November 1989 werden diese Punkte wiederaufgegriffen; neu ist dabei der Hinweis auf die regionale Dimension des Problems.

2.2 - Bewertung des Inhalts

Was den Gegenstand dieser Schlußfolgerungen des Rates anbetrifft, das EG-Programm zur AIDS-Bekämpfung, so werden seine Ziele und Kriterien für einen politischen Text mit hinreichender Genauigkeit beschrieben, zumal angesichts der unterschiedlichen und überdies unbeständigen Situationen eine gewisse Flexibilität gewahrt werden muß.

Diese beiden Texte betreffen allerdings nur eines der vielen Probleme des öffentlichen Gesundheitswesens in den Entwicklungsländern, das längst nicht in allen Regionen gleich akut ist. Abgesehen von einer beiläufigen Erwähnung der Gesundheitssysteme bleiben die Schlußfolgerungen des Rates somit weit hinter den in diesem Bereich erforderlichen globalen Politiken und differenzierte Kooperationsmaßnahmen zurück.

2.3 - Bewertung des Beitrags zur Koordinierung

Die Notwendigkeit einer engen politischen und operationellen Koordinierung der Hilfeleistungen der verschiedenen Geber tritt in diesem Bereich besonders zutage, vor allem im Falle von Ländern, in denen eine kohärente, anerkannte Gesundheitspolitik und ein gut organisiertes Gesundheitssystem noch fehlen. Für die AIDS-Bekämpfung hat der Rat diese Notwendigkeit in seinen Schlußfolgerungen in aller Deutlichkeit festgestellt, dabei ist sowohl von der Koordinierung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten als auch von den Aufgaben der WHO die Rede.

Die politische und operationelle Koordinierung bei der AIDS-Bekämpfung hat international (WHO, internationale und regionale Kongresse) und innerhalb der Gemeinschaft, unterstützt durch zahlreiche Sachverständigentagungen, gut funktioniert. Diese Koordinierung muß jedoch auch in anderen Bereichen der Gesundheitspolitik und nicht nur bei der AIDS-Bekämpfung, wie wichtig diese auch immer sein mag, entwickelt werden.

2.4 - Bewertung der Aktualität und der relativen Priorität

Die Stärkung und der Ausbau der Sozialdienste im Gesundheits- und Bildungswesen wurden in der Mitteilung der Kommission über "Die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000" im Hinblick auf die Bekämpfung der Armut und die Entwicklung der Humanressourcen ausdrücklich zur Priorität erhoben. Auch die Bekämpfung von AIDS wird in dieser Mitteilung eigens genannt, allerdings in dem etwas anderen Zusammenhang der "neuen wechselseitigen Abhängigkeiten".

Bekanntlich hat der Rat die Priorität dieses Bereichs der Zusammenarbeit unlängst durch seinen Beschluß bekräftigt, die Gegenwertmittel, die mit den Importprogrammen zur Unterstützung der Strukturanpassung und mit anderen Instrumenten erwirtschaftet werden, künftig vorwiegend für den sozialen Bereich zu verwenden.

Insgesamt entsprechen die bisherigen Ratstexte jedoch kaum den wirklichen Prioritäten der Entwicklungskooperation in diesem Bereich. Zwar ist auch weiterhin zur AIDS-Bekämpfung in den Entwicklungsländern beizutragen, aber Maßnahmen zur Eindämmung einer Epidemie sind noch keine Gesundheitspolitik und ersetzen auch nicht die einschlägige Zusammenarbeit mit Ländern, deren Bevölkerung vor ganz anderen, oft mindestens ebenso schwerwiegenden Gesundheitsproblemen steht, deren Lösungen zwar viel besser bekannt sind, für die aber die technischen, finanziellen und organisatorischen Mittel meistens fehlen.

2.5 - Ergebnisse und Empfehlungen

Bei der Prüfung der Ratstexte über das Gesundheitswesen zeigt sich eine paradoxe Akzentsetzung: Über eine Einzelfrage liegen Texte vor, während es keine Entscheidung gibt, in der die allgemeinen Ziele der Zusammenarbeit in diesem Bereich sowie die Möglichkeiten und Verfahren der inner- und außergemeinschaftlichen Koordinierung (z.B. mit der WHO und anderen internationalen Organisationen) deutlich festgelegt würden.

In diesem Zusammenhang sollte beachtet werden, daß Artikel 129 des Vertrages über die Europäische Union vorsieht, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für das Gesundheitswesen zuständigen internationalen Organisationen fördern. Die Kommission wird prüfen auf welche Weise diese Zusammenarbeit mit dritten Ländern durchgeführt werden kann.

Da das Gesundheitswesen nach den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der Armutsbekämpfung schon eine ausdrückliche Priorität der Kooperationspolitik der Gemeinschaft ist und ferner ein kohärenter Rahmen mit klar festgelegten Prioritäten und gemeinsamen Zielsetzungen die Wirksamkeit der Maßnahmen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten gewiß außerordentlich erhöhen würde, wäre es also wünschenswert, diesen Bereich als einen der wichtigsten der nächsten Jahre zu betrachten.

3 - Umwelt

Umweltprobleme stehen nach der Zahl der Texte, die der Rat "Entwicklung" ihnen seit 1981 gewidmet hat, an zweiter Stelle; mit sechs Entschlüssen (ebenso viele liegen zu den Ernährungsfragen vor) und drei sonstigen Texten entfallen auf sie 16 % der in diesem Zeitraum angenommenen Ratstexte (Entwicklung). Die meisten sind also neueren Datums (sieben der neun Umwelttexte stammen aus der zweiten Hälfte des Betrachtungszeitraums), so daß dieser Bereich seit 1987 die meiste Aufmerksamkeit erfährt.

3.1 - Wichtigste Bestimmungen und Leitlinien

In den Ratstexten zum Thema "Umwelt und Entwicklung" geht es sowohl um die allgemeinen Ziele und Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich als auch um bestimmte Umweltprobleme, die die Entwicklungsländer direkt betreffen. So gibt es neben den drei allgemeinen Entschlüssen (11/1984, 11/1987 und 05/1990) eine Erklärung zur UNCED (11/1991) zwei Entschlüssen zu den tropischen Regenwäldern (11/1989 und 05/1990), Schlußfolgerungen zur Energie (11/1992) und zwei Texte über die Wüstenbildung in Afrika (04/1986 und 11/1989).

Eine allen Texten gemeinsame Forderung für die Entwicklungszusammenarbeit lautet, den Umweltschutz zu einer Dimension sämtlicher Kooperationsmaßnahmen zu machen, statt eigens neue Instrumente zur Behebung von Umweltproblemen zu schaffen. Daß die finanziellen Mittel entsprechend zu erhöhen sind (ohne sie von anderen Posten abzuziehen), wird immerhin in den meisten Texten anerkannt; in einer Entschluß über die Regenwälder ist sogar von einer Verdoppelung die Rede. Insgesamt werden Zahlenangaben allerdings vermieden.

Nachdem der Rat diesen Bereich somit zur Priorität erhoben hat, drängt er auf eine möglichst kontinuierliche Zusammenarbeit in Umweltfragen, auf Langzeitpläne also, die zwischen den Empfängerländern und allen Gebern einschließlich der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten abzustimmen sind. Die Beteiligung der einheimischen Bevölkerung sowie der örtlichen Organisationen und Behörden wird als eine weitere unerläßliche Voraussetzung für den Erfolg gewertet. Erwähnt wird ferner die regionale Dimension der Probleme und gegebenenfalls der Maßnahmen (allerdings ohne besonderen Nachdruck, was in diesem Bereich, wo die Probleme selten an den Ländergrenzen haltmachen, etwas überrascht).

3.2 - Bewertung des Inhalts

Umweltfragen werden in den Entwicklungstexten des Rates recht gründlich behandelt. Auf den Umfang der Probleme wird in genügendem Maße hingewiesen, die wichtigsten Ziele werden klar definiert, das Wann und Wie von Maßnahmen wird in angemessener Ausführlichkeit abgehandelt, die Rollen der verschiedenen Geber werden beschrieben, und gewisse Überschneidungen mit anderen Bereichen (z.B. dem sozialen Bereich) werden zumindest erwähnt. Besonders wichtig ist die Entschluß vom Mai 1990, in welcher der allgemeine Rahmen für die Einbeziehung der Umweltbelange in alle Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit abgesteckt und die Einführung eines Kontroll- und Evaluierungssystems gefordert werden. Nach der UNCED vom Juni 1992 sind diese Texte allerdings inzwischen alle ergänzungsbedürftig.

Wie für andere Bereiche, die Gegenstand vieler Ratstexte waren, ist weniger der Wortlaut der Entschlüsse als die praktische Durchführung entscheidend. Immerhin läßt sich sagen, daß die Texte über spezifische Interventionsbereiche (Regenwälder, Wüstenbildung) zu den operationellsten gehören, die der Rat für Entwicklungsfragen verabschiedet hat.

Die Forderung nach umweltpolitischen Anstrengungen wird in den Entschlüssen des Rates hauptsächlich damit begründet, daß diese Fragen für die eigentlichen langfristigen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit, also für die angestrebte "Nachhaltigkeit" der Entwicklung, entscheidend sind. Dabei werden die "beiderseitigen Interessen" oder Nord-Süd-Interdependenzen in den Ratsentschlüssen fast nie ausdrücklich genannt (Immerhin ist in der Entschluß vom Mai 1990 von den "Bedrohungen des gesamten Planeten" die Rede), obwohl anzunehmen ist, daß derartige Erwägungen bei dem besonderen Interesse, das im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gerade für Umweltfragen gezeigt wird, zumindest eine gewisse Rolle spielen.

3.3 - Bewertung des Beitrags zur Koordinierung

Die Fragen der Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten (sowie zwischen den begünstigten Staaten und anderen Gebern, insbesondere den regionalen und internationalen Organisationen) werden in den meisten Entschlüssen zur Sprache gebracht, obschon frühere Entschlüsse in diesem Punkt vielleicht deutlicher waren und die Koordinierung in den neueren Texten sich mehr und mehr auf die Ermahnung zu reduzieren scheint, die Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten sollten regelmäßig zu den erforderlichen Sitzungen zusammentreffen. Diese Sitzungen sind - bei Vorgabe präziser Ziele - zwar ein unerläßliches Koordinierungsinstrument für den Austausch von Informationen und Analysen, die Definition gemeinsamer Konzepte für spezifische Bereiche und die Erfolgskontrolle und Evaluierung der Durchführung der Politiken, reichen aber in operationeller Hinsicht keineswegs aus.

Außerdem kann die Koordinierung auf diesem Gebiet von allgemeinem Interesse oft im außergemeinschaftlichen Rahmen stattfinden, sofern Organisationen und Aktionspläne existieren, an denen sich die Mitgliedstaaten beteiligen. Wichtig ist nicht nur die Koordinierung vor Ort, sondern auch die Abstimmung der gemeinschaftlichen Stellungnahmen in den internationalen Organisationen, was in bestimmten Ratstexten, wenn auch leider nur vage, angesprochen wird. Des weiteren erfordert die Durchführung der UNCED vom Juni 1992 eine koordinierte Aktion der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten.

3.4 - Bewertung der Aktualität und der relativen Priorität

Die Wichtigkeit der Umweltfragen für die Entwicklungszusammenarbeit wird heute in der Gemeinschaft allgemein anerkannt, im übrigen auch in den nationalen und internationalen Organisationen wie der UNO oder der Weltbank (Ihr letzter Weltentwicklungsbericht (1992) handelte von der Stellung der Entwicklungs- und Umweltpolitiken in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen).

In der Mitteilung der Kommission über "Die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000" wird dieses Thema selbstverständlich den langfristigen Voraussetzungen für eine nachhaltige

wirtschaftliche und soziale Entwicklung zugerechnet und auch mehrmals im Zusammenhang mit den "neuen wechselseitigen Abhängigkeiten" und der Wahrnehmung der beiderseitigen Interessen durch EG und EL erwähnt. Beim aufmerksamen Lesen dieses Textes fällt jedoch auf, daß die Umweltpolitiken als solche hier nicht so sehr als Priorität oder zentrales Ziel der Entwicklungszusammenarbeit angesehen werden, sondern als eine Auflage, die immer zu berücksichtigen wäre. Im übrigen wird dort an keiner Stelle die Zusammenarbeit in Umweltfragen ausführlich beschrieben oder analysiert.

Daß das Umweltthema in der Mitteilung der Kommission ziemlich wenig Raum einnimmt, hat gewiß damit zu tun, daß sie vor der UNCED vom Juni 1992 verfaßt wurde und daß man wohl auch zögert, ein Thema politisch in den Mittelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit zu rücken; dessen Problematik schließlich mehr weltweiter als speziell entwicklungspolitischer Natur ist.

Allerdings ist festzustellen, daß die Ratsentscheidungen zu diesem Thema bisweilen weit über diese recht bescheidene Darstellung hinausgehen und Umweltfragen zu einem der prioritären Bereiche der Entwicklungshilfe machen (siehe insbesondere die Entscheidung 05/1990, Nr. 3). Dies zeigt sich schon in ihrer Zahl, denn andere Themen mit weltweiter Bedeutung und ebenso eindeutig erwiesenen entwicklungspolitischen Implikationen (wie beispielsweise die Handelsbeziehungen, die Finanzbeziehungen, die Schuldenproblematik) werden vergleichsweise viel summarischer behandelt.

3.5 - Ergebnisse und Empfehlungen

Wird dieser Bereich zu einer Priorität der Ratstätigkeit der nächsten Jahre erklärt, so bringt dies vor allem Vorteile über die damit mögliche Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie anderen Gebern. Die durch Koordinierung erzielten "komparativen Vorteile" sind für den Umweltbereich in der Tat besonders offenkundig, denn über die auch sonst gültigen Argumente der besseren Kohärenz und größeren Wirksamkeit einer koordinierten Entwicklungszusammenarbeit hinaus ist darauf hinzuweisen, daß Umweltprobleme sich stets weltweit oder zumindest regional stellen, daß die auf der UNCED im Juni 1992 angenommenen Entscheidungen in die Tat umgesetzt werden müssen und daß es auch in der Europäischen Gemeinschaft eine Umweltpolitik gibt. Ein weiterer vielleicht nicht unerheblicher Vorteil läge darin, daß die Mitgliedstaaten in diesem Bereich wohl relativ leicht ein ziemlich weitgehendes Einvernehmen erzielen dürften.

Andererseits ist dieses Thema in den bisherigen Entscheidungen des Rates "Entwicklung" schon weitgehend abgedeckt (sogar besser als alle anderen Themen). Nach Zahl, Aktualität, Vollständigkeit und Genauigkeit dieser Texte kann ihre umfassende Überarbeitung nicht als eine dringende Aufgabe bezeichnet werden.

Drei Mängel wurden durch die vorstehende Analyse indessen aufgedeckt:

- Bisher unberücksichtigt bleiben selbstverständlich die Ergebnisse der UNCED vom Juni 1992, deren Umsetzung eine verstärkte Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten erforderlich macht;
- die Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten (und anderen Organisationen) wird in diesen Texten nur summarisch gefordert; es wäre also nützlich, die Ziele und Modalitäten dieser Koordinierung für die verschiedenen Bereiche und Probleme genauer festzulegen;

- vor allem sollten die Kontrolle und Evaluierung der operationellen Umsetzung der Ratsentscheidungen durch Kommission und Mitgliedstaaten

In diesem Bereich, in dem ein weitgehender politischer Konsens zu bestehen scheint, durch spezifische Verfahren gewährleistet werden.

Abschließend ist also festzustellen, daß sich eine neue Entscheidung allgemeinen Inhalts zwar ebenso erübrigen dürfte wie weitere Texte über die schon behandelten Themen (Wüstenbildung, Regenwälder), daß aber der Umweltbereich als solcher vom Rat in den nächsten Jahren als ein prioritäres Arbeitsgebiet betrachtet werden kann, sofern er sich auf die drei beschriebenen Ziele konzentriert: Durchführung der UNCED-Beschlüsse, Verstärkung der Koordinierung, operationelle Umsetzung der Politik.

4 - Bevölkerungspolitik

Bevölkerungsfragen wurden seit 1981 lediglich in zwei Ratstexten behandelt, und zwar in einer - sehr allgemein gehaltenen - Entschließung vom November 1986 und in einer weiteren Entschließung vom November 1992 zur Familienplanung.

4.1 - Wichtigste Bestimmungen und Leitlinien

In den beiden Entschließungen wird zunächst auf die Probleme im Zusammenhang mit dem unkontrollierten Bevölkerungswachstum und seinen sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen hingewiesen, die in zahlreichen Ländern und Regionen entscheidende Hemmnisse für eine dauerhafte Entwicklung darstellen. Außerdem werden die Grundsätze der Bevölkerungspolitik dargelegt, zu denen insbesondere gehört, daß jegliche Zwangsmaßnahme oder Diskriminierung ausgeschlossen ist, die Einzelnen das Recht haben, die Anzahl ihrer Nachkommen und den Abstand zwischen den Geburten selbst zu bestimmen, die Maßnahmen den ethischen und kulturellen Gegebenheiten vor Ort angepaßt werden und das notwendige Gleichgewicht zwischen der Bevölkerung und den übrigen Ressourcen hergestellt werden soll.

Auf dieser Grundlage wird in der Entschließung von 1986 bekräftigt, daß die Bevölkerungspolitik in die globale Politik zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einbezogen werden muß. Eine Reihe von Maßnahmen werden angeführt, die von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten unterstützt werden könnten, insbesondere die Erfassung und Auswertung von Daten, außerdem Ausbildungs- und Informationsmaßnahmen, die Durchführung von Familienplanungsprogrammen und Gesundheitsprogrammen für Mutter und Kind sowie die Verbesserung des Status der Frauen.

In der Entschließung von 1992 werden die Ziele und Kriterien der Maßnahmen zur Unterstützung der Familienplanung erläutert. Diese wird zum einen als sozialer Dienst im Dienste der menschlichen Entwicklung und zum anderen als eines der Instrumente einer mit einer nachhaltigen Entwicklung kompatiblen Bevölkerungspolitik betrachtet. In der Entschließung werden die wichtigsten Aktionsmöglichkeiten im Bereich der Bevölkerungspolitik aufgeführt und insbesondere auf einen möglichen Rückgriff auf die bestehenden Gesundheits- und Bildungsstrukturen verwiesen. Es wird anerkannt, daß die vorhandenen Ressourcen effizienter genutzt werden könnten; gleichzeitig wird aber auch gefordert, daß mehr menschliche und finanzielle Ressourcen für diesen Bereich bereitgestellt werden. Der Rat nimmt außerdem die Vorschläge der Kommission für die Finanzierung zur Kenntnis.

4.2 - Bewertung des Inhalts

Die Entschließung von 1986 - eine Art Grundsatz- und Absichtserklärung - ist zu allgemein gehalten, als daß sie in konkrete Maßnahmen hätte umgesetzt werden können, doch hat sie den Weg zu operationelleren Texten zu spezifischeren Themen geebnet. Dies gilt für die Entschließung von 1992 zur Familienplanung, in der viel genauer auf den Schwerpunkt der Bevölkerungspolitik eingegangen wird und in der ausdrücklich zusätzliche Mittel dafür vorgesehen sind.

Man kann sich die Frage stellen, ob die übrigen Aspekte der Bevölkerungspolitik wie die Probleme im Zusammenhang mit der Landflucht, der Verstädterung, der Beschäftigung, der sozialen Absicherung, der Abwanderung

aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer usw. genauso eingehend behandelt werden müssen. In der EntschlieÙung von 1986 werden sie neben der Familienplanung erwähnt, ohne jedoch näher erläutert zu werden; Immerhin werden sie häufig als Bereiche genannt, in denen die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten Hilfe leisten könnten.

4.3 - Bewertung der Koordinierung

In der EntschlieÙung von 1986 wurde nur angedeutet, daß eine angemessene Koordinierung mit den Mitgliedstaaten und den übrigen Gebern von Interesse und Sachverständigensitzungen zweckmäßig sein könnten. Die EntschlieÙung von 1992 geht in dieser Hinsicht weiter. In ihr wird nicht nur betont, wie wichtig die Koordinierung der Politiken sowie die operationelle Koordinierung (hier wird eindeutig unterschieden) zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist, sondern es werden auch die gemeinsamen Prioritäten und Ziele sowie die Mittel genannt. Man hatte sich nämlich verpflichtet, die Effizienz und die Höhe der diesem Bereich zugewiesenen Mittel zu steigern. Die Absätze über die Koordinierung beziehen sich ausdrücklich auf alle bevölkerungspolitischen Maßnahmen und nicht nur auf die Familienplanung.

4.4 - Bewertung der Aktualität und der relativen Priorität

Nach der Mitteilung der Kommission vom Mai 1992 über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 gehört das Bevölkerungsproblem zu den Hauptentwicklungsempfässen. Ihm wird eine zentrale Rolle bei der Entstehung neuer (?) Interdependenzen zugeschrieben. Die Bevölkerungspolitik wird als eine der Voraussetzungen für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung betrachtet. Das Ausmaß dieses Problems ist seit langem bekannt und wird kaum in Frage gestellt, so daß es verwundert, daß Bevölkerungsfragen in Ratstexten so selten behandelt werden. Dies hängt wohl damit zusammen, daß die Kommission und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich der Zusammenarbeit bisher wenig unternommen haben.

Mit der EntschlieÙung von 1992 zur Familienplanung wurde das Versäumte teilweise nachgeholt, indem das Schwergewicht auf den wichtigsten Bereich der Bevölkerungspolitik gelegt und darauf hingewiesen wurde, daß zusätzliche Mittel erforderlich sind. Außerdem wurden Verfahren zur Koordinierung der Politiken und zur operationellen Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten vorgesehen.

4.5 - Ergebnisse und Empfehlungen

Die EntschlieÙung von 1986 ist vom Konzept her sicher eine gute EntschlieÙung. Sie ist jedoch sehr allgemein gehalten und läßt sich kaum in die Praxis umsetzen. Die Behandlung eines spezifischen Themas wie der Familienplanung hat gezeigt, wie kompliziert der Übergang von allgemeinen Grundsätzen zur Festlegung konkreter politischer Maßnahmen sein kann.

Wie bei der Familienplanung könnte man gewiß auch bei anderen spezifischen Maßnahmen im Bereich der Bevölkerungspolitik (z.B. bei der Beschäftigungspolitik) vorgehen und einzelne Aspekte vertiefen. Dies erscheint jedoch verfrüht. Zunächst müssen die Bevölkerungsprobleme genau geprüft und nach Regionen analysiert werden, um Strategien festlegen zu können. Davon ausgehend könnte ein thematischer Ausbau in der Reihenfolge der Prioritäten erfolgen.

5 - Rolle und Status der Frauen

Der Rat "Entwicklung" nahm von 1982 bis 1990 sechs Schlußfolgerungen (jedoch keine Entschließung) zum Thema "Frauen und Entwicklung" an, womit dieses Thema bei den seit 1981 angenommenen Ratstexten (nach dem Umweltschutz) am dritthäufigsten vorkam.

5.1 - Wichtigste Bestimmungen und Leitlinien

In den Schlußfolgerungen vom November 1982 heißt es, daß die Lage der Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden muß. Trotz ihrer sehr wichtigen wirtschaftlichen Funktion in den Entwicklungsländern werden die Frauen im allgemeinen benachteiligt. Entwicklung und Hilfe wirken sich auf ihre Situation kaum aus, können sie unter Umständen sogar noch verschlimmern. Daher sollten die Beteiligung und die Einbeziehung der Frauen in den Entwicklungsprozeß und in alle Hilfeprojekte und Programme gefördert werden, um geeignete Maßnahmen festlegen und auswerten bzw. mögliche negative Effekte ausgleichen zu können.

Zu diesem Zweck muß die Bevölkerung einschließlich der Frauen an allen Projektphasen stärker beteiligt, die lokalen Fraueneinigungen unterstützt und geeignete Verfahren insbesondere für die Konzipierung der Projekte und die Evaluierung eingeführt werden. Als Bereiche, die für Maßnahmen zugunsten der Frauen am besten geeignet sind, führt der Rat die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen, die Gesundheitsversorgung und das Bildungswesen, d.h. die "sozialen" Bereiche an, insbesondere im Rahmen der Projekte zur Förderung der ländlichen Entwicklung.

In den fünf Schlußfolgerungen, die von 1985 bis 1990 angenommen wurden, kamen kaum Neuerungen hinzu. In den Schlußfolgerungen vom April 1986 wurden die verwaltungstechnischen Aspekte präzisiert und die Agrar- und Ernährungsprojekte besonders hervorgehoben. In den Schlußfolgerungen vom Mai 1989 wurde auch auf die Bedeutung der nichtländlichen Bereiche hingewiesen. Im November 1987 forderte der Rat die Kommission auf, einen operationellen Aktionsplan auszuarbeiten. Die Kommission legte daraufhin ein Aktionsprogramm für die AKP-Staaten vor. Im Mai 1990 forderte der Rat, daß dieses Programm auf die übrigen Entwicklungsländer ausgedehnt werde.

5.2 - Bewertung des Inhalts

Die Schlußfolgerungen von 1982 sind bei weitem der vollständigste und präziseste Ratstext zum Thema "Frauen und Entwicklung". In den übrigen Schlußfolgerungen werden im wesentlichen dieselben Punkte wiederaufgegriffen, wobei der eine oder andere Aspekt besonders hervorgehoben wird und manchmal einige Erläuterungen oder Details hinzugefügt werden. Das Thema wurde wohl mit der ersten Ratstext hinreichend abgedeckt, da dem in über zehn Jahren offenbar nichts groß hinzuzufügen war.

Diese Ratstexte bilden eine Grundlage für die Maßnahmen der Gemeinschaft, die in politischen Dokumenten wie dem Vierten Abkommen von Lomé und den Leitlinien des Rates zur Zusammenarbeit mit den Ländern in Asien und Lateinamerika wiederaufgenommen wurde. Wenn auch auf die operationellen Aspekte nur sehr kurz eingegangen wird und es angesichts der vielfältigen Situationen z.B. je nach Region, soziokulturellem Umfeld oder Art des Projekts schwierig erscheint, Ziele und allgemeingültige genaue Kriterien festzulegen, wurden die politischen Leitlinien des Rates doch von der

Kommission in Form von Leitfäden für die Einbeziehung der Frauen in die EEF-Projekte insbesondere im Bereich der ländlichen Entwicklung sowie in den Ländern Asiens und Lateinamerikas operationalisiert.

Seit einigen Jahren hat sich die Diskriminierung der Frauen in zahlreichen Ländern infolge der Wirtschaftskrise, der zunehmenden Verstädterung, der Ausbreitung von Aids und der Abwanderung der Männer noch verschärft. Da einige politische, rechtliche, soziale und kulturelle Auswirkungen dieser Entwicklungen erst vor kurzem erkannt wurden, sind diese in den Ratstexten, die sich hauptsächlich auf die wirtschaftlichen Aspekte konzentrieren, nicht ausreichend berücksichtigt.

5.3 - Bewertung der Koordinierung

In den Schlußfolgerungen des Rates wird nur sehr vage auf die Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten eingegangen. Es heißt darin, daß regelmäßige Sachverständigensitzungen, in denen Informationen über Erfahrungen und die Durchführung der Schlußfolgerungen des Rates ausgetauscht werden, zweckmäßig sind. Lediglich in dem Ratstext von 1987 wird diesen Sitzungen eine größere Bedeutung im Bereich der Evaluierung beigemessen, die später jedoch nicht wieder erwähnt wird.

Zwar erfordert die Vielfalt der Situationen, Sachzwänge und Anwendungsbereiche flexible Verfahren, jedoch könnte eine engere operationelle Koordinierung zwischen der Kommission und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten dazu beitragen, daß die vom Rat beschlossenen Leitlinien effizienter durchgeführt werden.

5.4 - Bewertung der Aktualität und der relativen Priorität

In der Mitteilung der Kommission über die Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 ist der Bereich "Frauen und Entwicklung" einer der wenigen, die nicht als prioritär eingestuft werden. Dies heißt jedoch nicht, daß es sich um ein unwichtiges Thema handelt.

Die gegenwärtige Bedeutung des Bereichs "Frauen und Entwicklung" resultiert aus den Auswirkungen auf zahlreiche Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit sowie aus seinem evolutiven Charakter. Der seit langem anerkannten sozioökonomischen Dimension ist eine Dimension "Rechte der Frau" hinzuzufügen, die im Rahmen der jährlichen Prüfung der Durchführung der Entschließung vom November 1991 zu Demokratie und Menschenrechten ausdrücklich berücksichtigt werden sollte. Wie bei den Umweltfragen sollten in diesem Bereich eine Reihe von Kriterien und Überlegungen in die gesamten Entwicklungsmaßnahmen einbezogen werden, die sich auf andere Bereiche beziehen und ihre eigenen Ziele haben.

5.5 - Ergebnisse und Empfehlungen

Anstatt dem Thema "Frauen und Entwicklung" eine besondere Priorität einzuräumen, sollte darauf geachtet werden, daß dieses Thema bei der Festlegung der Ziele und Mittel in den Bereichen, die als für die Entwicklungszusammenarbeit vorrangig eingestuft werden, z.B. der Ernährungssicherung, der Gesundheitsversorgung und den Menschenrechten systematisch berücksichtigt wird, wobei besondere Ziele hinsichtlich der Auswirkungen auf die Frauen festgelegt werden sollten.

Wie in den übrigen Bereichen sollten die Fortschritte, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der vom Rat angenommenen Schlußfolgerungen zu Frauen und Entwicklung erzielt werden, regelmäßig geprüft werden, was eine verstärkte Koordinierung sowohl auf operationeller Ebene als auch bei der Evaluierung erfordert.

6 - Bildung und Ausbildung

Zum Thema Bildung und Ausbildung in den Entwicklungsländern bzw. zu möglichen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich liegt bisher noch kein Ratstext vor.

In der Mitteilung der Kommission vom Mai 1992 wird bei der Darlegung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit auf die Priorität der Maßnahmen im Bildungsbereich im Zusammenhang mit dem Ziel der Armutsbekämpfung (Nr. 38) explizit hingewiesen. Implizit gilt das Bildungswesen als eine der langfristigen Voraussetzungen für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung ("Entwicklung der Humanressourcen", Nr. 36). Es handelt sich hier um zwei wesentliche Aspekte, die einander ergänzen, ohne daß das Thema damit erschöpfend behandelt wäre.

- Zum einen soll der Zugang aller, insbesondere der am stärksten benachteiligten Gruppen, zu sozialen Diensten erleichtert werden, was ein Grundrecht jedes einzelnen darstellt.

- Zum anderen soll die dauerhafte Verfügbarkeit des wichtigsten "Produktionsfaktors" (und vor allem Entwicklungsfaktors), nämlich des Faktors Mensch, in allen erforderlichen Bereichen und auf allen notwendigen Qualifikationsebenen gewährleistet werden.

- Bildung und Ausbildung haben eine vielleicht indirektere, aber dennoch wichtige Rolle in Bereichen zu spielen, die über die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte hinausgehen und im Zusammenhang mit dem Demokratisierungsprozeß stehen. Dieser eher politische Aspekt der Maßnahmen im Bildungsbereich wird im Anhang der Mitteilung der Kommission vom Mai 1992 (1.5.2) hervorgehoben.

Auf der Grundlage dieser komplexen Ziele müssen globale, kohärente und dauerhafte Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern konzipiert und gefördert werden. Sie stellen mittel- und langfristig vielleicht die höchste Entwicklungspriorität dar. Wenn auch der spezifische Inhalt dieser Maßnahmen sowie die Durchführungsmittel von Land zu Land stark variieren können und voll und ganz in die Zuständigkeit der einzelnen Länder fallen, so wäre es doch von Vorteil, wenn allgemeine Grundsätze und Kriterien für die Festlegung der Ziele und Prioritäten in einer Entschloßung des Rates niedergelegt würden, an der sich die Zusammenarbeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich orientieren könnte.

Was die innergemeinschaftliche Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich betrifft, so scheint die Kohärenz der diesbezüglichen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten selbst bei den allgemeinen Prioritäten und Zielen gegenwärtig nicht gewährleistet. Es steht zu hoffen, daß eine verstärkte Koordinierung die Kohärenz und Komplementarität der Maßnahmen verbessern und eine wesentlich höhere Effizienz bewirken wird.

Es muß auch geprüft werden, ob die Zusammenarbeit im Bereich der Forschung, einer weiteren entscheidenden Voraussetzung für eine dauerhafte Entwicklung und ein weiterer Bereich, in dem die Maßnahmen oft ad hoc erfolgen, nicht ebenfalls in einem solchen Rahmen behandelt werden kann.

Abschließend läßt sich feststellen, daß die Maßnahmen im Bereich Bildung und Ausbildung (sowie Forschung) eine der Prioritäten der künftigen Arbeiten des Rates im Bereich der Koordinierung und der Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten darstellen müssen.

7 - Beschäftigung

Zu den Beschäftigungsproblemen in den Entwicklungsländern bzw. möglichen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich liegt bisher kein Ratstext vor.

In der Mitteilung der Kommission vom Mai 1992 werden die Beschäftigungsprobleme zwar nicht gesondert analysiert, doch steht ihre Bedeutung im Rahmen der Hauptziele der Entwicklungszusammenarbeit außer Frage. Dies wird besonders deutlich im Zusammenhang mit dem Ziel der Bekämpfung der Armut, der Überwindung der Ungleichheiten insbesondere durch den Zugang aller zu bezahlten Tätigkeiten. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß die Beschäftigungsfragen seit einiger Zeit (neben der Ernährungssicherung, der Gesundheitsversorgung, der Bildung und Ausbildung) als eine der vier Hauptkomponenten der "sozialen Dimension der Strukturanpassung" anerkannt werden.

Die Verbindung zu dem Ziel der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ist gewiß ebenso wichtig insbesondere im Rahmen der notwendigen Umstrukturierungen der Wirtschaft, die u.a. die Schaffung produktiver Arbeitsplätze z.B. durch Entwicklung arbeitsintensiver Sektoren und Technologien, Unterstützung der kleinen und kleinsten Unternehmen vor allem im informellen Sektor oder durch Erleichterung des Zugangs zu Krediten erfordern.

Die Probleme im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit haben häufig auch erhebliche Auswirkungen auf das Ziel der Konsolidierung der Demokratie.

Obwohl dieses Thema für die Entwicklung sehr wichtig ist, erscheint ein Ratstext zur Koordinierung der entwicklungspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich nur zweckmäßig, wenn die "komparativen Vorteile" in Form einer höheren Effizienz, die eine verstärkte Koordinierung bewirken könnte, dies rechtfertigen. Diese Vorteile können jedoch nicht leicht nachgewiesen werden, da es sich um ein "horizontales" Thema handelt, dem bisher in den meisten Mitgliedstaaten, von einigen Programmen zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen abgesehen, keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Obwohl die Lage sich unterschiedlich darstellt, könnte man hier die gleiche vorläufige Schlußfolgerung wie beim Thema "Frauen und Entwicklung" ziehen. Eine besondere Entscheidung zur Verbesserung der Koordinierung der Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung ist nicht unbedingt erforderlich, doch sollte zumindest in einer ersten Phase in Texten, die in anderen Bereichen angenommen werden, ausdrücklich Bezug auf die Beschäftigungsprobleme genommen werden. Von den in dieser Mitteilung als vorrangig erachteten Bereichen sollen drei besonders erwähnt werden:

- die Ernährungssicherung und die Maßnahmen im Bereich der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der Schaffung möglicher und häufig notwendiger Arbeitsplätze außerhalb der landwirtschaftlichen Produktion im engeren Sinne;
- die Bildung und Ausbildung, deren Priorität nicht nur in ihrem "sozialen" Charakter, sondern auch in ihrer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung begründet ist;
- die Bekämpfung der Armut, ein Bereich, in dem die Schaffung produktiver Arbeitsplätze, aus denen Einkommen erzielt werden, einen wesentlichen Faktor darstellt, wenn man über die "Almosenverteilung" hinausgehen will.

8 - Strukturanpassung und Gegenmittelfonds

Vier Entschlüsse und ein gemeinsamer Standpunkt lassen erkennen, daß es sich bei der Strukturanpassung um einen der Bereiche handelt, mit dem sich der Rat seit 1987 am häufigsten befaßt hat. Dieses Kapitel ist jedoch nicht so ausführlich wie die vorhergehenden und enthält keine kritische inhaltliche Analyse der angeführten Texte. Diese wäre insofern nicht gerechtfertigt, als dieses Dokument der Erörterung der vorrangigen Bereiche für die künftige Koordinierung der Politiken gewidmet ist. Im Unterschied zu den bislang behandelten Bereichen ist die Koordinierung bereits weitgehend in die Praxis der Strukturanpassung eingedrungen; das gilt zumindest für die Texte des Rates, die das wichtigste Instrument für die Koordinierung der Ausformulierung der Politiken sind.

In den ersten zwei vom Rat für diesen Bereich verabschiedeten Texten (November 1987 und Mai 1988) wurden die wichtigsten Ziele und Mittel eines Tätigwerdens der Gemeinschaft bei der Unterstützung der Strukturanpassungen in Subsahara-Afrika benannt und die Grundlagen des Gemeinschaftskonzepts dargelegt. In der Entschluß vom Mai 1991 sind die allgemeinen Grundsätze und Modalitäten für eine auf die Strukturanpassungsprogramme abgestimmte Verwendung der mit verschiedenen Entwicklungshilfeinstrumenten erwirtschafteten Gegenwertmittel definiert. In der Entschluß vom Mai 1992 sind im wesentlichen die Schlußfolgerungen und Bestimmungen der vorhergehenden Texte zusammengefaßt, neben einigen präziseren Formulierungen, die unter anderem die Flexibilität des Gemeinschaftskonzepts betreffen.

Die Entschluß vom Mai 1989 über die Verstärkung der Koordinierung im Bereich der Unterstützung der Strukturanpassung ist das bislang vollständigste und am präzisesten formulierte Papier des Rates Entwicklung zur Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie zur Koordinierung mit anderen Ländern und Organisationen, die in diesem Bereich besonders wichtig ist. Ziele und operationelle Modalitäten (im übrigen recht unverbindlich) sind recht präzise dargelegt, so daß nicht erkennbar wird, was eine erneute Ratsentschluß wesentlich Neues zu diesem Punkt beitragen könnte, sieht man einmal vom Bereich der beobachtenden Bewertung, der Evaluierung und der Kontrolle der Umsetzung der einzelnen Bestimmungen ab.

Die prioritäre Bedeutung des Strukturanpassungsprozesses innerhalb der Politiken der Entwicklungszusammenarbeit steht außer Zweifel. Deutlich zum Ausdruck kommt dies in der Mitteilung der Kommission vom Mai 1992: Die Strukturanpassung bietet direkte Antworten zu drei Aspekten des Ziels einer

nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung (gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und Neustrukturierung des Wirtschaftsgefüchts) und trägt zudem unmittelbar oder mittelbar zur Verwirklichung aller übrigen Ziele bei, namentlich zur Integration in die Weltwirtschaft. Wenn somit neue Beschlüsse des Rates in diesem Bereich nicht als vordringlich erscheinen, so liegt das einzig daran, daß das meiste bereits geleistet ist.

Das schließt aber nicht aus, daß sich Bedarf für weitere Texte des Rates ergeben könnte, die sich auf spezifischere, den Strukturanpassungsprozeß direkt oder indirekt betreffende Fragen erstrecken; in Betracht kämen die Handelspolitik (vgl. Kapitel 11), die Verschuldungsproblematik und ganz allgemein die finanziellen Außenbeziehungen (vgl. Kapitel 13), Fragen zur jeweiligen Rolle des öffentlichen und privaten Sektors sowie Formen und Tempo der wirtschaftlichen Liberalisierung (vgl. Kapitel 10).

9 - Demokratie und Menschenrechte

Ebensowenig wie im Kapitel über die Strukturanpassungen ist im Rahmen dieses Dokuments eine eingehende Analyse der Ratsentscheidungen zu dem Thema Demokratie und Menschenrechte erforderlich. Sie erübrigt sich umso mehr, als es in der Entscheidung des Rates vom November 1992 unter Punkt 21 heißt, daß die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten die Koordinierung der Politiken in Sachen Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung bereits unterstützt haben.

Im November 1991 und im November 1992 hat der Rat zu dem Thema Demokratie und Menschenrechte jeweils eine Entscheidung angenommen, wobei die letztere lediglich die Umsetzung der ersten beinhaltet, zu der im übrigen eine jährliche Prüfung im Rat beabsichtigt ist; Grundsätze, Ziele und Modalitäten eines Tätigwerdens in diesem Bereich sind in der Entscheidung von 1991 festgelegt.

Die Entscheidung von 1991 hat sicher ihre Mängel, denn sie ist eher zurückhaltend formuliert in allem, was die operationellen Modalitäten und die Umsetzung der Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten betrifft - was besonders auffällt, wenn man bedenkt, welche Verantwortung einige Mitgliedstaaten bei der politischen Entwicklung vor allem der afrikanischen Entwicklungsländer tragen. Diese Bemerkung gilt auch für militärische Fragen, die in dem Dokument unter dem Gesichtspunkt der Ausgabenbegrenzung des langen und breiten erörtert wurden, ohne daß je der Aspekt des Angebots bei den Waffengeschäften berührt würde.

Insgesamt ist mit der Entscheidung vom November 1991 hinsichtlich eines gemeinschaftlichen Ansatzes in diesem Bereich zweifellos das Optimum erreicht, und die Verabschiedung eines noch verbindlicheren und expliziteren Textes ist sehr unwahrscheinlich. Diese Entscheidung hat zudem den Vorteil, zum Beispiel bei den praktischen Aspekten der Demokratisierung (wenn auch eine Vielfalt der Wege nicht ausdrücklich anerkannt wird) und hinsichtlich der Form des Tätigwerdens (wenn hier auch der Akzent auf "positive" Maßnahmen gelegt wurde) genügend Spielraum zu lassen. Trotz einiger Unvollkommenheiten entspricht die Entscheidung jedoch weitgehend den Zielen, wie sie unter anderem in der Mitteilung der Kommission über die Politiken der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 zum Ausdruck kommen.

10 - Rolle des Privatsektors

Dieser für die Entwicklungspolitiken ebenso wie für die Zusammenarbeit zentralen Frage hat der Rat nur einen einzigen Text gewidmet, und zwar die Schlußfolgerungen vom Mai 1987. Zur Erinnerung seien hier außerdem die den AKP-Staaten gewidmeten Verlautbarungen erwähnt, wie z.B. der im November 1992 verabschiedete gemeinsame Standpunkt zum Investitionsschutz, der als Ansatzpunkt für eine aktivere, zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission abgestimmte Politik dienen könnte, um in den AKP-Staaten konkrete Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für europäische Investitionen zu fördern. Eine Ausdehnung dieses Konzepts auf andere Entwicklungsländer kann nach den derzeitigen Beratungen in Betracht gezogen werden. Koordinierungsbemühungen sind auch bei KMU-Projekten und Maßnahmen zur Unterstützung der Privatisierung zu beobachten.

Die Entwicklung des Privatsektors und des Marktsystems sowie die Neudefinierung der Rolle des Staates sind in der Mitteilung der Kommission vom Mai 1992 "Die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000" vor allem im Rahmen des Ziels der dauerhaften Entwicklung (sowie im Zusammenhang mit den Fragen der Wettbewerbsfähigkeit im Anhang) ausdrücklich als prioritäre Ziele genannt. In dem Ratsdokument vom Mai 1987 heißt es ferner: "Der Rat bittet die Kommission, anschließend die Ergebnisse dieser Prüfung sowie etwaige spezifischere Vorschläge vorzulegen...".

In diesem sehr umstrittenen Bereich mit erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Konsequenzen ist ein unmißverständlicher und expliziter Text (jedoch fern jeder Dogmatik - man denke nur an die sybillinische Wendung "mit Blick auf den Stand der derzeitigen Überlegungen hierzu" unter Punkt 2 der Schlußfolgerungen) des Rates zu den Grundsätzen, Zielen und Instrumenten notwendig, doch er wird wohl schwer zu bewerkstelligen sein. Notwendig ist er, weil ohne einen solchen die Gefahr besteht, daß man sich damit begnügt, die weitaus klarer formulierten Positionen einiger anderer Geber (gemeint sind hier vor allem die Institution von Bretton Woods) zur Richtschnur zu nehmen. Schwer zu bewerkstelligen wird es sein, weil diese Fragen in hohem Maße umstritten und politisch heikel sind, und weil die damit verbundenen Opportunitätskosten aufgrund der Vielfalt der realen Situationen in den Entwicklungsländern und der unterschiedlichen Optionen dieser Länder unverhältnismäßig hoch ausfallen könnten, während gleichzeitig der Effizienzgewinn einer stärkeren Koordinierung zumindest ungewiß bleibt. In der Sache muß der Gemeinschaftsansatz sehr flexibel und anpassungsfähig bleiben und jeweils auf die nationale oder regionale Situation und die eigenen Optionen der jeweiligen Länder reagieren.

Ein denkbarer Kompromiß könnte darin bestehen, in eine künftige Entschließung zu den Strukturanpassungspolitiken (dem wichtigsten Instrument für Aktionen in diesem Bereich) eine präzisere und explizitere Beschreibung der Kriterien aufzunehmen, die bei der Abgrenzung der Funktionen des privaten und des öffentlichen Sektors zugrunde gelegt werden. Ergänzend dazu können in spezifischen Fragen wie Schutz und Förderung der Investitionen, Modalitäten der KMU-Förderung, Voraussetzungen für den Aufbau effizienter Kreditsysteme oder Formen der Förderung von Privatisierungsinitiativen auf nationaler und regionaler Ebene auch künftig jeweils fallorientiert Wege der operationellen Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten besprochen werden.

11 - Handelsbeziehungen

Dem Bereich Handelsbeziehungen hat der Rat im Juni 1984 und im April 1986 jeweils Schlußfolgerungen gewidmet, in denen es beide Male um das spezifische Thema der Förderung des Handels der Entwicklungsländer geht. Von den ersten 1974 vom Rat Entwicklung verabschiedeten Texten sind drei Entschlüsse erwähnenswert, die die Exportförderung, die Verbesserung des Systems der allgemeinen Präferenzen und die Grundstoffübereinkommen zum Thema haben. Inhaltlich sind diese Texte allerdings seit langem überholt.

11.1 - Die wichtigsten Bestimmungen und Orientierungen

Hauptziel der Handelsförderung ist die "Entwicklung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs" der Entwicklungsländer. Der zentrale Gedanke in den Schlußfolgerungen des Rates ist in beiden Fällen die Begünstigung der Integration von Aktionen zur Förderung des Handels der Entwicklungsländer in übergreifende Strategien und Programme.

Es wird darin vorgeschlagen, Aktionen prioritär zu behandeln, die in politische Globalkonzepte integriert sind, bei der Ausformulierung solcher politischer Globalkonzepte - insbesondere bei der Formulierung der kohärenten Handelspolitiken - mitzuhelfen, regionale Programme der Intra-ELL-Handelsförderung zu unterstützen und in produktionsorientierten Projekten (Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, ländliches Milieu) systematisch die Aspekte Vermarktung und Verteilung zu berücksichtigen. Außerdem sind dort folgende Arten von eher punktuellen Aktionen genannt: Unterstützung der lokalen Handelsförderungsvereinigungen, der Ausbildungsprogramme, der Anwendung der Standardisierungssysteme sowie Förderung der Beteiligung an Messen und Ausstellungen.

11.2 - Inhaltliche Bewertung

In den zwei Ratsentschlüssen wird die Mehrzahl der die Handelsförderung betreffenden Fragen im Zusammenhang mit den Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit mit der gebotenen Flexibilität behandelt, um so der großen Situationsvielfalt Rechnung zu tragen (die Schlußfolgerungen aus dem Jahr 1986 erstrecken sich auf die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten, mit den Staaten des südlichen und östlichen Mittelmeers und mit dem ALA-Bereich).

Dies hat zur Folge, daß in diesen zwei Texten trotz des sehr weit gefaßten allgemeinen Ziels nur ein sehr enger Bereich ausführlich behandelt wird, und zwar die Handelsförderung, und nicht die Handelsbeziehungen oder Handelspolitiken.

11.3 - Bewertung des Beitrags zur Koordinierung

In den zwei genannten Schlußfolgerungen des Rates zur Handelsförderung werden die Fragen der Koordinierung mit einer relativ größeren Ausführlichkeit als in anderen Bereichen behandelt. Wie in allen übrigen Bereichen sind auch hier Sachverständigentagungen zum Informationsaustausch vorgesehen, doch der Text von 1986 verlangt ausdrücklich Reziprozität im Bereich der Information; wörtlich heißt es dort weiter: "Der Rat empfiehlt ..., daß die Kommission die Mitgliedstaaten schon im ersten Stadium über die in Aussicht genommenen Vorhaben informiert" und empfiehlt weiter, "ein geeignetes Gremium zu bilden", das in regelmäßigen Abständen zusammentritt,

um "die Programme zu koordinieren, sich ... über die Aktionen zu informieren und allgemeine Leitlinien ... aufzustellen"; diese Aufgaben übersteigen allem Anschein nach den üblichen Sinn und Zweck einfacher Informations-tagungen und rücken die Arbeit des Gremiums bereits in die Nähe eines Verfahrens der politischen Koordinierung.

Zur Ergänzung dieser regelmäßigen Tagungen werden systematische, stärker operationelle Kontakte vor Ort (Botschaften und Delegationen) empfohlen. Eine weitere Empfehlung besteht darin, außerhalb der Gemeinschaft die Koordinierung mit bestimmten internationalen Organisationen zu intensivieren.

Einer der wichtigsten Mängel dieser Schlußfolgerungen in bezug auf die Koordinierung rührt somit wie auch in anderen Fällen nicht von der Ungenauigkeit der Zielsetzungen und Verfahren, sondern eher von der schwierigen Durchführbarkeit auf operationeller Ebene her.

11.4 - Bewertung der Aktualität und der relativen Priorität

In der Mitteilung der Kommission über die Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 200 haben die Handelsbeziehungen ganz allgemein Vorrangstellung, was mit dem eher bescheidenen Platz kontrastiert, der ihnen in den vom Rat Entwicklung verabschiedeten Texten zugewiesen wird. In der Kommissionsmitteilung werden sie nicht nur als das einzige Mittel zur Verwirklichung eines der vier großen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. dazu Punkt 37), nämlich der Einbindung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft dargestellt, sondern ihre Bedeutung wird in den allgemeinen Schlußfolgerungen dieses Dokuments außerdem noch dadurch unterstrichen, daß sie dort als eine der Voraussetzungen für die Glaubwürdigkeit des Dialogs mit den Entwicklungsländern genannt sind. Die Handelsfragen werden überdies im Anhang eben dieses Dokuments eingehend analysiert (vgl. dazu die Abschnitte 1.1.3, 2.2.2, 3.2.2.C und D, wobei die zwei letzteren zwei der Hauptachsen der Strategie der Entwicklungszusammenarbeit beinhalten).

Die Fragen der Handelspolitiken (beispielsweise der Europäischen Gemeinschaft) gegenüber den Entwicklungsländern und deren Kohärenz mit den allgemeinen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit stellen für sich allein schon ein vielschichtiges Problem dar, zu dem der Rat Entwicklung - und man kann dies nur bedauern - bis heute noch nicht ausführlich Stellung genommen hat, was er z.B. mit Beginn der Uruguay-Runde im Jahre 1986 hätte tun müssen, denn der erfolgreiche Abschluß dieser GATT-Runde ist für die Entwicklungsländer und insbesondere die kleineren Staaten unter ihnen wegen der dringend benötigten Absatzmöglichkeiten im Ausland eine Existenzfrage.

Dieser Bereich und die damit verbundenen Handelspolitiken der Entwicklungsländer selbst werden demnächst in einer Kommissionsmitteilung über die Kohärenz der Politiken der Entwicklungszusammenarbeit und anderer Gemeinschaftspolitiken sowie über deren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer behandelt. In seiner Erklärung vom November 1992 hat der Rat die Kommission ersucht, eine Prüfung der Querverbindungen zwischen der Politik der Entwicklungszusammenarbeit und den übrigen Gemeinschaftspolitiken vorzunehmen.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle ferner der Bereich der Weltgrundstoffmärkte, die vielen und vor allem den ärmsten Entwicklungsländern nach wie vor als wichtigste Quelle für externe

Finanzierungen dienen. In Anbetracht der Bedeutung dieses Bereichs nicht nur für den Handel der Gemeinschaft, sondern auch für ihre Kooperationsaktionen (vor allem für ihre Kooperationsbeziehungen zu den AKP-Staaten) mag es verwundern, daß der Rat Entwicklung zu diesen Problemen, wie z.B. den künftigen Grundstoffübereinkommen, bislang keinen Text verabschiedet hat.

Dazu wäre zu sagen, daß dieser Bereich mit Sicherheit im Zusammenhang mit den Kooperationsperspektiven, wenn nicht gar mit der regionalen Integration einiger Entwicklungsländergruppierungen gesehen werden muß - und dies ist ein Aspekt, der immer wieder in Ratsentscheidungen angeschnitten wurde, ohne daß ihm bislang ein gesonderter Text gewidmet worden wäre. Es liegt auf der Hand, daß die Gemeinschaft in diesem Bereich eine bedeutende Rolle übernehmen könnte.

11.5 - Schlußfolgerungen und Empfehlungen

In den seit 1981 vom Rat Entwicklung verabschiedeten Entschlüssen werden die Handelsbeziehungen der Entwicklungsländer lediglich unter dem Teilaspekt der Handelsförderung behandelt, und es gibt keinen Text jüngeren Datums, der einen klar formulierten gemeinsamen Standpunkt der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zu dem Gesamtkomplex des Handels und dessen Beziehungen zu den Entwicklungspolitiken enthielte.

Der prioritäre Charakter dieses Bereichs ergibt sich ganz natürlich aus seiner entscheidenden Bedeutung für die harmonische Eingliederung der Entwicklungsländer in das Weltwirtschaftssystem, die erklärtermaßen eins der großen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit ist. Eine weitgehende Koordinierung der Politiken dieses Bereichs ist aber auch mit eindeutigen Vorteilen verbunden, da der Bereich eng mit der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik (Handelspolitik der Gemeinschaft) und mit den Maßnahmen im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme verknüpft ist, bei denen bekanntlich die weitgehende Koordinierung eine unverzichtbare Voraussetzung für Effizienz ist.

Feststeht - und dasselbe gilt auch für andere Themen wie zum Beispiel die Verschuldungsproblematik, die in einem späteren Kapitel zu behandeln sein wird - daß eine Ratsentscheidung zu diesem Bereich notgedrungen über den engen Rahmen der Politiken der Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen müßte. Genauer gesagt ist es notwendig, ausdrücklich und klar - namentlich im Bereich des Handels - die bestehende Verknüpftheit der Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Gemeinschaftspolitiken aufzuzeigen.

12 - Bekämpfung der Armut

In seiner Erklärung vom 18. November 1992 wies der Rat darauf hin, daß die Bekämpfung der Armut im Einklang mit Artikel 130 u des Vertrags über die Europäische Union zu den vier Hauptzielen der Entwicklungskooperation gehört, und forderte die Kommission auf, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten, die dem Rat auf seiner nächsten Tagung vorgelegt werden sollten. Die auf diese Weise festgelegte Gemeinschaftsstrategie kann dann den Rahmen bilden für kohärente und gezielte Aktionen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in den zahlreichen betroffenen Bereichen.

Auftragsgemäß hat die Kommission ein Treffen mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten organisiert und ein Dokument mit dem Titel "Eine koordinierte Aktion der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Armut" ausgearbeitet, damit der Rat im Laufe des Jahres 1993 eine Entschließung zu diesem Thema verabschieden kann. Folglich wird dieses Thema in der vorliegenden Mitteilung nicht ausführlich behandelt, obwohl es offensichtlich in den kommenden Jahren ein vorrangiger Bereich für die Koordinierung der Politiken sein wird.

13 - Entwicklungshilfe und Auslandsschulden

Die bislang einzigen Texte des Rates Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen zu diesem Thema sind drei Entschlüsse aus dem Jahr 1974 über das Volumen der Hilfe, die Bedingungen der Hilfe und die Probleme der Auslandsverschuldung sowie eine im selben Jahr verabschiedete Empfehlung über die geographische Verteilung der Hilfe. Die Entwicklung in nunmehr fast 20 Jahren würde zweifellos eine gründliche Prüfung dieses Themenkreises im Hinblick auf die Festlegung gemeinsamer Standpunkte rechtfertigen.

In der Mitteilung vom Mai 1992 über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 hat die Kommission darauf hingewiesen, daß der Devisenmangel insbesondere in Asien und Lateinamerika der hauptsächlich wachstumshemmende Faktor ist. Die öffentliche Entwicklungshilfe ist für zahlreiche Entwicklungsländer eine der verlässlichsten Devisenquellen und manchmal eine der wichtigsten, obwohl die Schuldendienstleistungen in einigen Ländern genauso hoch oder sogar höher sind als die neuen Hilfen.

Die bedeutende Rolle der Hilfe für zahlreiche Entwicklungsländer sowie der Ernst der Verschuldungsprobleme und ihrer langfristigen Auswirkungen auf die Entwicklungsperspektiven werden jetzt sehr weitgehend anerkannt; diese Themen sind im Anhang zu der Mitteilung der Kommission vom Mai 1992 mit einiger Genauigkeit behandelt worden (siehe insbesondere die Absätze 1.1.4, 1.1.5, 1.3, 1.4.1.2, 1.4.2.2 und 2.2.3).

Das Thema Entwicklungshilfe und Verschuldung ist jedoch in dem Teil der genannten Mitteilung, in dem die großen Ziele der Entwicklungskooperation beschrieben sind, nicht erwähnt, nicht einmal im Rahmen des Ziels der Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Dafür gibt es eine einfache Erklärung: Diese Problematik kann für sich gesehen nicht als Entwicklungsziel betrachtet werden. Nichtsdestoweniger ist eine Lösung dieser Probleme eine Vorbedingung für alle anderen Entwicklungsziele und insbesondere für eine harmonische Integration in die Weltwirtschaft. Allein in dieser Hinsicht wäre es wichtig, daß sich der Rat Entwicklung zu diesen eminent wichtigen Fragen äußert, "eminent wichtig", weil alle anderen sektoralen oder horizontalen Entwicklungsbereiche in unterschiedlichem Maße davon abhängen. Fragen wie das Volumen der Entwicklungshilfe, die Kriterien für ihre geographische Verteilung, die Kanäle für die Bereitstellung der Hilfe, der Einsatz der gebundenen Hilfe und die Beziehungen zwischen Hilfe und Verschuldung sind in der Tat den Kooperationsmaßnahmen in spezifischen Bereichen vorgelagert.

14 - Sonstige in Texten des Rates erfaßte Bereiche

Die folgenden Bereiche sind in Texten des Rates Entwicklung nur marginal erfaßt (14.1 bis 14.3) und/oder können bei der Festlegung der vorrangigen Bereiche für eine verstärkte Koordinierung nicht berücksichtigt werden.

14.1 - Soforthilfen

Der Rat Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen hat mehrere Entschlüsse zu Soforthilfen angenommen (erwähnt sei die Entschluß über die Koordinierung der Soforthilfe vom November 1991, mit der die Entschluß vom März 1977 aktualisiert wird). Dieser sehr spezifische Bereich wird bereits in Erörterungen zwischen dem Rat und den zuständigen Diensten der Kommission behandelt.

14.2 - Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen

Zu der Zusammenarbeit mit den NRO hat der Rat in jüngster Zeit zwei Texte angenommen (Entschluß vom Mai 1991 und Schlußfolgerungen vom November 1992). In diesen Texten wird die Bedeutung der Rolle der NRO unterstrichen, sowohl bei der europäischen Öffentlichkeit, bei der sie die Unterstützung für die Entwicklungskooperation fordern, als auch bei den Bevölkerungen der Entwicklungsländer, zu denen sie besonders enge Beziehungen haben. Dieser letztere Aspekt ist in einzelnen Bereichen der Zusammenarbeit besonders wichtig, beispielsweise bei Soforthilfen, Umweltschutz, Förderung der Stellung der Frau und Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten.

Über die Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, die in diesem Bereich auch keine wesentlichen Probleme bereitet, ist in diesen Texten nichts gesagt.

14.3 - Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der Gemeinschaft

Der Rat zeigt in seinen Schlußfolgerungen vom Mai 1987 über die Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der Gemeinschaft für Entwicklungsfragen Möglichkeiten für gemeinsame Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten auf, die nach einem nicht zwingenden, aber systematischen Verfahren durchgeführt werden könnten. Zur Sondierung dieser Möglichkeiten sind Treffen zwischen einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Sachverständigen vorgesehen.

14.4 - Programmierung und Evaluierung

Drei Schlußfolgerungen des Rates befassen sich mit der Programmierung im Rahmen der Abkommen von Lomé III (April und November 1986) und Lomé IV (Mai 1992); darin wurden die wichtigsten Prioritäten der Abkommen zusammengefaßt und unterstrichen, daß eine stärkere Koordinierung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten erforderlich ist.

Drei weitere Schlußfolgerungen widmete der Rat Entwicklung den Fragen der Evaluierung der Entwicklungskooperation (Mai 1989, Mai 1990 und Mai 1992), nachdem im November 1987 "Leitlinien" festgelegt worden waren. In all diesen Texten wird die Bedeutung geregelter Betreuungs- und Evaluierungsverfahren in allen Stadien der Programme und Projekte unterstrichen. Unterstrichen wird ferner die Notwendigkeit einer engen Koordinierung zwischen den Dienststellen der Kommission und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf einen Informationsaustausch über Methoden und Ergebnisse, die Durchführung der Evaluierung, die Erörterung der Evaluierungsberichte der Kommission und der Mitgliedstaaten und sogar die gemeinsame Durchführung von Evaluierungen.

Ergänzend sei gesagt, daß sich die Evaluierungen von Projekten und Programmen im Rahmen der Abkommen von Lomé seit einigen Jahren auf die sektoralen "Grundprinzipien" stützen, die regelmäßig vom AKP-EWG-Ministerrat genehmigt werden.

Ganz allgemein erscheint es - wie bereits zu den meisten spezifischen Bereichen erklärt wurde - auch hier zweckmäßig, daß sich der Rat das notwendige Instrumentarium gibt, um regelmäßig die Umsetzung seiner Entschlüsse durch die verschiedenen Akteure zu kontrollieren.

14.5 - Koordinierung der Politiken und Aktionen der Zusammenarbeit

Der Rat Entwicklung hat eine Entschleßung (Juni 1984) sowie Schlußfolgerungen (November 1985) zu der Frage der Koordinierung der Zusammenarbeit allgemein angenommen. Diese Texte, die die Zusammenarbeit mit allen Entwicklungsländern (AKP und anderen) erfassen, betreffen speziell die operationelle Koordinierung (im Gegensatz zur politischen Koordinierung), die als prioritär angesehen wird, vor allem die Durchführung von Sektorpolitiken.

Die auf verschiedenen Ebenen vorgesehene "Koordinierung 'à la carte' auf der Grundlage der Freiwilligkeit" soll insbesondere einen besseren Informationsfluß zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten (grundsätzlich in beiden Richtungen, aber mit Schwergewicht auf der Information der Mitgliedstaaten durch die Kommission) sowie regelmäßige Kontakte zwischen den Vertretungen an Ort und Stelle ermöglichen. Nur am Rande wird in der Entschleßung von 1984 die Möglichkeit einer "aktiven" Koordinierung zur Unterstützung der Sektorpolitiken erwähnt. Schließlich ist zu bemerken, daß der Rat vereinbart hatte, die Frage der Koordinierung wiederaufzugreifen, "sobald die im Abkommen von Lomé vorgesehene Programmierung 1986 abgeschlossen sein wird"...

Schließlich wird daran erinnert, daß der Rat Entwicklung 1974 eine Entschleßung über die Harmonisierung und Koordinierung der Kooperationspolitik der Mitgliedstaaten angenommen hatte, in der bereits auf die Bedeutung einer Koordinierung und sogar einer Annäherung der Politiken der Entwicklungskooperation zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit hingewiesen wurde.

Allgemeine Schlußfolgerungen

Im Rahmen der kritischen Prüfung der Entschlüsse und Schlußfolgerungen, die vom Rat (Entwicklung) seit 1981 verabschiedet worden sind, und der Analyse der Mitteilung der Kommission über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 konnten mehrere Bereiche ermittelt werden, die nach den Vorteilen, die eine künftige politische Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten mit sich bringt, global Vorrang haben, die teilweise oder "horizontal" Vorrang haben insofern, als sie vorteilhaft in die politischen Entscheidungen über andere Bereiche einbezogen werden können.

Drei Teilbereich und zwei Bereiche der allgemeinen Entwicklungspolitik werden für die politische Koordinierung als vorrangig vorgeschlagen, obgleich für vier dieser Bereiche bisher kein zufriedenstellender Text des Rates vorliegt und der Text für den fünften Bereich (Ernährungssicherung) den neuen Gegebenheiten angepaßt werden müßte.

- Gesundheitswesen, ein Bereich, der generell als prioritär anerkannt wird, für den die bestehenden Texte aber außerordentlich unzureichend sein und bei dem die politische wie auch die operationelle Koordinierung erhebliche Vorteile mit sich bringt;

- Bildungs- und Ausbildungswesen, ein Bereich von absoluter Priorität für die nachhaltige Entwicklung, für den bis heute kein Text des Rates existiert und bei dem eine Koordinierung zumindest bei den allgemeinen Zielen und Grundkriterien für die Ausarbeitung kohärenter langfristiger Politiken und für die Auswahl entsprechender Programme und Projekte notwendig ist;

- Ernährungssicherung. Hier wären einerseits die allgemeinen Ziele und Modalitäten zu präzisieren und andererseits die besonderen Prioritäten und Ziele klarer herauszustellen, vielleicht gekoppelt mit näheren Angaben nach Regionen. In jedem Fall müßte die Nahrungsmittelhilfe stärker in langfristige Ernährungsstrategien integriert werden.

- Bekämpfung der Armut, die als solche bereits eines der großen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit darstellt und natürlich mehrere Teilbereiche umfaßt, besonders die weiter oben genannten Bereiche, aber auch die Beschäftigungspolitik.

- Auslandsfinanzierung und Verschuldung. Von diesem Bereich hängen in gewisser Weise die Interventionen in allen anderen Bereichen ab, selbst wenn er kein Entwicklungsziel als solches darstellt.

In mehreren anderen Bereichen sind die bisherigen Entschlüsse und Schlußfolgerungen des Rates immer noch gültig, könnten aber durch neue Texte zu den bisher ungenügend präzisierten Aspekten zweckdienlich ergänzt werden. Dies gilt insbesondere für die Umweltpolitik, bei der die Koordinierung die Ergebnisse der UN-Umweltkonferenz vom Juni 1992 berücksichtigt werden und die effektive Umsetzung der politischen Entscheidungen im Mittelpunkt stehen müßten. Diese Bemerkung gilt auch - wenn auch weniger dringend - für die Bevölkerungspolitik und die Stellung der Frau.

Mindestens zwei "horizontale" Bereiche, die nach den großen Entwicklungszielen erhebliche Bedeutung haben - Beschäftigungspolitik und Rolle des Privatsektors - erhielten bisher in den Texten des Rates nicht die

verdiente Aufmerksamkeit und könnten zumindest in einer ersten Phase in einem größeren Kontext berücksichtigt werden, so die Beschäftigungspolitik vielleicht im Rahmen der Bekämpfung der Armut und die Rolle der Privatwirtschaft im Rahmen der Strukturanpassung.

Die Handelsbeziehungen und die Handelspolitik sind ein weiterer vorrangiger Bereich für die Entwicklung, vor allem gemessen an dem Ziel der Eingliederung in die Weltwirtschaft. Hier decken die bestehenden Texte des Rates nur einen relativ unwichtigen Aspekt ab. Dieser Bereich wäre sinnvoller, in einer künftigen Mitteilung über die Beziehungen zwischen den verschiedenen Politiken der Gemeinschaft zu behandeln als in der vorliegenden Mitteilung über die politische Koordinierung.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß in zwei großen entwicklungspolitischen Bereichen - Strukturanpassung und Demokratie und Menschenrechte - die politischen Grundlagen für eine stärkere Koordinierung bereits existieren, so daß es hier in erster Linie darum geht, die operationelle Durchführung fortzusetzen und zu verbessern.

Letztere Bemerkung gilt unabhängig von der relativen Priorität für sämtliche Bereiche, für die Texte des Rates (Entwicklung) vorliegen oder demnächst vorliegen werden. Es ist unbedingt notwendig, Verfahren für die Kontrolle und Evaluierung einzuführen, um sich zu vergewissern, daß die politischen Entscheidungen des Rates auch in die Praxis umgesetzt werden.

Die Kommissionsdienststellen haben sich in dieser Mitteilung bemüht, die prioritären Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit hauptsächlich anhand einer Überprüfung der bisherigen Entscheidungen und Schlußfolgerungen des Rates (Entwicklung) zu ermitteln. Diese Arbeit kann keineswegs als abgeschlossen angesehen werden, einerseits weil sie als Basis für die Arbeiten über spezifische Bereiche konzipiert werden muß und andererseits weil die weiter oben genannten Schlußfolgerungen weitgehend von der vorherigen Ermittlung der Entwicklungsziele und des Entwicklungsbedarfs abhängen. Die wichtigste Grundlage für den letzten Punkt bildete die Mitteilung der Kommission vom Mai 1992 über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000. Diese Mitteilung ist natürlich ein sehr allgemein gehaltenes Dokument, so daß der präzise Inhalt vieler Bereiche und auch die Rangfolge der Entwicklungsprioritäten noch näher untersucht werden müssen.

In dieser Mitteilung wird aufgezeigt, daß ständige Überlegungen über die allgemeinen Ziele unserer Politik der Entwicklungszusammenarbeit notwendig sind, aber auch daß rasch die politischen und operationellen Grundlagen für eine kohärentere und wirksamere Aktion der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten in den ermittelten Sektoren und Bereichen geschaffen werden müssen. Voraussetzung dafür ist insbesondere eine stärkere Koordinierung zwischen der Politik der Gemeinschaft und derjenigen ihrer Mitgliedstaaten, wie sie in Artikel 130 x des Vertrags über die Europäische Union vorgesehen ist.

ANHANG

LISTE DER TEXTE, DIE DER RAT IN DER ZUSAMMENSETZUNG DER MINISTER
FÜR ZUSAMMENARBEIT IN ENTWICKLUNGSFRAGEN
ZWISCHEN DEM 1.1.1981 UND DEM 31.12.1992 VERABSCHIEDET HAT

1 - Ernährungssicherung

EntschlieÙung vom April 1981 betreffend den Hunger in der Welt

EntschlieÙung vom November 1981 über die Hilfe für die Agrarproduktion und die Nahrungsmittelhilfe

EntschlieÙung vom November 1983 über die Nahrungsmittelhilfepolitik

EntschlieÙung vom November 1984 über den Hunger in Afrika

Schlußfolgerungen vom November 1984 betreffend die Ernährungsstrategien

Schlußfolgerungen vom November 1984 betreffend einen Plan zur Bekämpfung der Auswirkungen einer außergewöhnlichen Dürre im Sahel

Schlußfolgerungen vom Mai 1985 über die Hungersnot in Afrika

Schlußfolgerungen vom Mai 1985 betreffend die vergleichende Studie über die Kosten/Nutzen-Relation der verschiedenen als Nahrungsmittelhilfe bereitgestellten Erzeugnisse

Schlußfolgerungen vom April 1986 über die Evaluierung der Unterstützung der Ernährungsstrategien

Schlußfolgerungen vom November 1986 über die Durchführung des Neubelebungs- und Sanierungsplans für Afrika

EntschlieÙung vom November 1988 über die Politik der Ernährungssicherung in Subsahara-Afrika

EntschlieÙung vom November 1989 betreffend Orientierungshilfen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe

Schlußfolgerungen vom Mai 1990 betreffend die Nahrungsmittelhilfepolitik

2 - Gesundheit

Schlußfolgerungen vom Mai 1987 über die Bekämpfung von AIDS in den Entwicklungsländern

Schlußfolgerungen vom November 1989 über die Bekämpfung von AIDS in den Entwicklungsländern

3 - Umwelt

EntschlieÙung vom November 1984 über die Berücksichtigung des "Umwelt"-Aspekts in der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft

Entschießung vom April 1986 über den Schutz der natürlichen Ressourcen und die Bekämpfung der Wüstenbildung in Afrika

Entschießung vom November 1987 über Umwelt und Entwicklung

Entschießung vom November 1989 zu Entwicklung und Umwelt - Bekämpfung der Desertifikation

Entschießung vom November 1989 "Sonstige Aspekte im Zusammenhang mit Entwicklung und Umwelt, einschließlich der Bewirtschaftung und der Erhaltung der Tropenwälder"

Entschießung vom Mai 1990 über Umwelt und Entwicklung

Entschießung vom Mai 1990 betreffend die Tropenwälder: entwicklungspolitische Aspekte

Erklärung vom November 1991 zu den die Entwicklung betreffenden Aspekten der VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED)

Schlußfolgerungen vom November 1992 - Erklärung zu Folgemaßnahmen der UNCED - saubere und effiziente Energien im Dienste der Entwicklung

4 - Bevölkerung

Entschießung vom November 1986 über Bevölkerung und Entwicklung

Entschießung vom November 1992 zur Familienplanung im Rahmen von Bevölkerungsstrategien in Entwicklungsländern

5 - Rolle der Frau im Entwicklungsprozeß

Schlußfolgerungen vom November 1982 betreffend die Entwicklungshilfe im Zusammenhang mit der Lage der Frauen in den Entwicklungsländern

Schlußfolgerungen vom November 1985 über Entwicklungshilfe und Stellung der Frauen in den Entwicklungsländern

Schlußfolgerungen vom April 1986 über die Rolle der Frau im Entwicklungsprozeß

Schlußfolgerungen vom November 1987 über Frauen und Entwicklung

Schlußfolgerungen vom Mai 1989 über Frauen und Entwicklung

Schlußfolgerungen vom Mai 1990 über Frauen und Entwicklung

8 - Strukturanpassung und Gegenwertmittel

Gemeinsamer Standpunkt vom November 1987 zum Sonderprogramm der Gemeinschaft zugunsten bestimmter armer und hochverschuldeter Länder in Afrika südlich der Sahara

Entschießung vom Mai 1988 über die wirtschaftliche Lage und den Prozeß der strukturellen Anpassung in Subsahara-Afrika

Entschließung vom Mai 1989 zur Koordinierung im Zusammenhang mit der Unterstützung der Strukturanpassung in den AKP-Staaten

Entschließung vom Mai 1991 zur Verwendung der im Rahmen der verschiedenen Entwicklungshilfe-Instrumente anfallenden Gegenwertmittel

Entschließung vom Mai 1992 zur Strukturanpassung

9 - Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung

Entschließung vom November 1991 über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung

Entschließung vom November 1992 über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung

10 - Investitionen und Rolle des privaten Sektors

Schlußfolgerungen vom Mai 1987 über die Rolle des privaten Sektors in der Entwicklungspolitik

11 - Handelsbeziehungen

Schlußfolgerungen vom Juni 1984 betreffend die Hilfe der Gemeinschaft zur Förderung des Handels der Entwicklungsländer

Schlußfolgerungen vom April 1986 über die Förderung des Handels der Entwicklungsländer

14.1 - Soforthilfe

Entschließung vom November 1991 über die Soforthilfen

14.2 - Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen

Entschließung vom Mai 1991 über Zusammenarbeit mit den NRO

Entschließung vom November 1992 über die Zusammenarbeit mit den NRO

14.3 - Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der Gemeinschaft

Schlußfolgerungen vom Mai 1987 über die Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der Gemeinschaft für Entwicklungsfragen

14.4 - Programmierung und Evaluierung

Schlußfolgerungen vom April 1986 über die Programmierung der Gemeinschaftshilfe in den AKP-Staaten im Rahmen von Lomé III

Schlußfolgerungen vom November 1986 über die Programmierung der Gemeinschaftshilfe in den AKP-Staaten im Rahmen von Lomé III

Richtlinien vom November 1987 für die Evaluierung der Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen

Schlußfolgerungen vom Mai 1989 zur Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit

Schlußfolgerungen vom Mai 1990 zur Bewertung der Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen

Schlußfolgerungen vom Mai 1992 zur Bilanz der Programmierung

Schlußfolgerungen vom Mai 1992 zur Evaluierung der gemeinschaftlichen Entwicklungshilfe

14.5 - Koordinierung der Politiken und Aktionen der Zusammenarbeit

EntschlieÙung vom Juni 1984 über die Koordinierung der Politiken und Aktionen im Rahmen der Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft

Schlußfolgerungen vom November 1985 über die Koordinierung der Politiken und Aktionen der Zusammenarbeit

Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Lateinamerikas und Asiens

Schlußfolgerungen vom Mai 1989 zur Bilanz der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Lateinamerikas und Asiens

Schlußfolgerungen vom November 1989 zur Bilanz und Bewertung der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Lateinamerikas und Asiens (1976-1988)

(Leitlinien vom Dezember 1990 und Februar 1991 für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Lateinamerikas und Asiens)

Politik der Entwicklungszusammenarbeit

Erklärung vom November 1992 über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000

18.06.93**Beschluß
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament: Horizont 2000 - Ermittlung der prioritären Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anhand einer Überprüfung der im Entwicklungsrat seit 1991 verabschiedeten Texte

KOM(93) 123 endg.; Ratsdok. 5973/93

Der Bundesrat hat in seiner 658. Sitzung am 18. Juni 1993 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei der Kommission darauf hinzuwirken, daß zusätzlich zur angestrebten systematischen Berücksichtigung des Themas bei den als vorrangig eingestuften Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit der Bereich "Frauen und Entwicklung" auch in die Liste der prioritären Bereiche der Entwicklungshilfe aufgenommen wird.

Die Analyse der Kommission anhand der bisher vorliegenden Schlußfolgerungen des Rates zum Bereich "Rolle und Status der Frau" hat gezeigt, daß trotz geleisteter Hilfen in den letzten Jahren eine Verschärfung der Diskriminierung von Frauen zu beobachten ist. Diese Entwicklung macht deutlich, daß der Handlungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist. Insofern ist es nicht ausreichend, das Thema "Frauen und Entwicklung" in den Bereichen, die vorrangig eingestuft werden, systematisch zu berücksichtigen, zumal die vorliegenden Schlußfolgerungen des Rates keine bindende Wirkung haben.