



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2011
SEK(2011) 1463 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA II)

{KOM(2011) 838 endgültig}

{SEK(2011) 1462 endgültig}

1. PROBLEMSTELLUNG

Nach Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union kann jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 des Vertrags genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, Mitglied der Union werden. Die Gründe für eine Fortsetzung der Erweiterung der EU wurden zuletzt in den Ratsschlussfolgerungen vom 14. Dezember 2010 bekräftigt: **„Die Erweiterung festigt den Frieden, die Demokratie und die Stabilität in Europa, dient den strategischen Interessen der EU und trägt dazu bei, dass die EU ihre politischen Ziele in wichtigen Bereichen, die für die wirtschaftliche Erholung und für nachhaltiges Wachstum entscheidend sind, besser erreichen kann.“**

Derzeit verfügt die EU über Assoziierungsabkommen - oder führt Verhandlungen über solche Abkommen - mit 5 Kandidatenländern¹ und 4 potenziellen Kandidaten². Vor 2014 dürfte mindestens ein Kandidatenland der EU beitreten und einige potenzielle Kandidaten könnten als Kandidaten anerkannt werden. Mit Ausnahme Islands liegt der Stand der sozioökonomischen Entwicklung in den Erweiterungsländern weit unterhalb des EU-Durchschnitts. Erhebliche Investitionen sind erforderlich, um die Rechtsvorschriften und Institutionen dieser Länder an den EU-Standard anzupassen, und sie in die Lage zu versetzen, dem Wettbewerbsdruck im Binnenmarkt standzuhalten und die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen. Auch die politische Stabilität, die Demokratie, die Achtung der Menschenrechte und die verantwortungsvolle Staatsführung - allesamt grundlegende Werte der EU - müssen dort weiter gestärkt werden. Schwache öffentliche Institutionen, unzureichende Verwaltungskapazitäten und Defizite im Hinblick auf die Entwicklung des Humankapitals beeinträchtigen eine wirksame und nachhaltige Unterstützung durch die EU.

Die Erweiterungsländer können nicht allein die Kosten tragen, die mit den für den Beitritt zur EU erforderlichen Reformen und Investitionen verbunden sind. Es liegt im eigenen Interesse der EU, dass diese Länder bei ihren Vorbereitungen auf einen möglichen künftigen Beitritt effizient und effektiv unterstützt werden. Da der Bedarf der einzelnen Länder auf dem „Weg zum Beitritt“ sehr unterschiedlich ist, stellt der im Rahmen des derzeitigen Heranführungsinstruments vorgesehene einheitliche Ansatz bei der Bereitstellung der Hilfe nicht die optimale Lösung dar, denn er lässt die unterschiedlichen Reformprioritäten der einzelnen Länder außer Acht. Auch die Wirksamkeit, strategische Ausrichtung und Ergebnisorientierung der EU-Hilfe müssen weiter gestärkt werden.

¹ Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Island, Montenegro und die Türkei.

² Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und das Kosovo im Sinne der Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrats.

2. SUBSIDIARITÄTSPRÜFUNG

Die Erweiterungspolitik ist Teil des auswärtigen Handelns der EU und trägt zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele in Bezug auf globale Herausforderungen und die globale Handlungsfähigkeit und Führungsstärke der EU bei.

Bei der schrittweisen Erweiterung der EU handelt es sich um eine **gemeinsame Aufgabe**, die nur auf EU-Ebene wahrgenommen werden kann. Nur gemeinsam können die Mitgliedstaaten über die Beitrittsanträge neuer Kandidaten entscheiden. Die aus EU-Haushaltsmitteln geleistete Heranführungshilfe soll die Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten bei ihren Vorbereitungen auf eine künftige Mitgliedschaft unterstützen: Das Instrument für Heranführungshilfe bietet ihnen eine Art von „Probelauf“ für die Übernahme der mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen noch vor dem Beitritt. Kein anderes multilaterales oder bilaterales Instrument kann eine solch umfassende Unterstützung anbieten und nur die EU kann definieren, welche Art von Unterstützung bei der Vorbereitung auf die Übernahme des Besitzstands notwendig ist.

In den letzten Jahren haben die EU-Mitgliedstaaten ihre bilaterale Hilfe für die Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten in der Erkenntnis, dass ein koordiniertes Handeln auf EU-Ebene effektiver ist, zurückgefahren. Rund die Hälfte der gesamten finanziellen Hilfe der EU für die Erweiterungsländer stammte in den letzten Jahren aus Mitteln des EU-Haushalts. Die meisten multilateralen Geberorganisationen haben ihre Hilfe schrittweise eingestellt, und die übrigen richten ihre Programme inzwischen an den Prioritäten der EU aus.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Das neue Instrument soll auch künftig dem allgemeinen politischen Ziel dienen, die Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten je nach ihrem jeweiligen Bedarf und ihrer jeweiligen Erweiterungsagenda bei ihren Vorbereitungen auf den EU-Beitritt und bei der schrittweisen Anpassung ihrer nationalen Systeme/Volkswirtschaften an die Standards und die Politik der Europäischen Union zu unterstützen.

Das neue Instrument sollte von den angestrebten Ergebnissen und Wirkungen her auf folgende spezifische politische Ziele ausgerichtet werden:

- **Unterstützung der für die Erfüllung der Beitrittskriterien notwendigen politischen Reformen**
- **Unterstützung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung und entsprechender Reformen mit Blick auf die Förderung eines nachhaltigen, intelligenten und breitenwirksamen Wachstums**
- **Stärkung der Fähigkeit der Empfängerländer zur Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen**

– **regionale Integration und territoriale Zusammenarbeit.**

Im Hinblick auf die Funktionsweise des neuen Instruments und darauf, wie diese zur Erreichung der spezifischen Politikziele beitragen kann, sollten auch folgende methodischen („verordnungsspezifische Ziele“) verfolgt werden:

- **stärker strategische Ausrichtung** der finanziellen Hilfe durch engere Verknüpfung mit der erweiterungspolitischen Agenda,
- weitere Steigerung der Effizienz und Effektivität der Hilfe und Erzielung **greifbarer und nachhaltiger Ergebnisse und Wirkungen**,
- **größere Flexibilität** in der Funktionsweise des Instruments und bei der Zuweisung der Mittel bei Stärkung der Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht der Empfängerländer für jeden Politikbereich,
- Mobilisierung von mehr Mitteln anderer Geber oder des Privatsektors durch den Einsatz **innovativer Finanzinstrumente**,
- weitere **Vereinfachung** und Verringerung des mit der Verwaltung der finanziellen Hilfe verbundenen Verwaltungsaufwands.

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

In Anbetracht der Problemstellung prüfte die Kommission folgende Optionen, um die spezifischen politischen und methodischen Ziele für das neue Heranführungsinstrument zu erreichen:

Option 1 - „Keine Änderung“: Beibehaltung der bestehenden Komponentenstruktur und Schwerpunktsetzung.

Option 2 – „Änderung der bestehenden Verordnungen“ mit folgenden Alternativlösungen:

- **Unteroption 2.1 – „Einschränkung des Geltungsbereichs und Beibehaltung der Durchführungsmodalitäten“.** Fokussierung auf die zur Erfüllung der Beitrittskriterien notwendigen rechtlichen und institutionellen Veränderungen ohne Bereitstellung umfangreicher Mittel für die Kofinanzierung öffentlicher Investitionen in die sozioökonomische Entwicklung.
- **Unteroption 2.2 - „Beibehaltung der Komponentenstruktur bei verstärkter Fokussierung auf Investitionen“** mit dem Ziel, die sozioökonomische Wirkung in den Empfängerländern zu stärken und ihre Vorbereitungen auf die Inanspruchnahme der Strukturfonds, des Kohäsionsfonds und des Fonds für die regionale Entwicklung zu beschleunigen.

- **Unteroption 2.3** - „**Beibehaltung des Geltungsbereichs bei Anpassung der Durchführungsmodalitäten**“ mit dem Ziel, weiterhin sowohl die Erfüllung der Beitrittskriterien als auch die Förderung der sozioökonomischen Entwicklung abzudecken und einzelne Aspekte der derzeitigen Strukturen und Durchführungsmodalitäten anzupassen.

Option 3: „Konzipierung eines neuen Instruments“. Diese Option wurde nicht im Einzelnen analysiert.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Zur Bewertung ihrer **wirtschaftlichen Wirkung** wurden die verschiedenen Optionen auf die Wahrscheinlichkeit hin geprüft, dass sie i) die Erweiterung und damit die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen einer Ausdehnung des Binnenmarkts hinauszögern oder beschleunigen, ii) die Kosten, die der EU und den Mitgliedstaaten durch Sicherheitsmaßnahmen und -risiken, Grenzkontrollen und irreguläre Migration entstehen, eher unverändert lassen oder senken, iii) die Möglichkeiten für eine verstärkte wirtschaftliche Integration, z. B. durch bessere Anbindung an die transeuropäischen Netze, eher einschränken oder verbessern und iv) sich eher positiv oder negativ auf das Vertrauen von Gebern und Investoren in die Empfängerländer auswirken.

Zur Bewertung der **sozialen Wirkung** der verschiedenen Optionen wurde geprüft, wie sich die Optionen wahrscheinlich auf die Armut und soziale Ausgrenzung in den Erweiterungsländern im Zuge der Heranführung und auf die Schaffung der Voraussetzungen für eine Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung durch eine verbesserte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und wirksames politisches Handeln auswirken würden. Auch die Wahrscheinlichkeit, dass Rechte im Bereich Justiz und Rechtsstaatlichkeit in den Empfängerländern durch Verzögerungen des Beitrittsprozesses gefährdet werden, wurde bewertet.

Zur Bewertung der **Umweltauswirkungen** der verschiedenen Optionen wurde die Wahrscheinlichkeit geprüft, dass eine Verzögerung oder Gefährdung des Beitrittsprozesses zu erhöhten Umweltkosten führt, weil niedrigere Umweltstandards als Mittel zur Erreichung eines Wettbewerbsvorteils in den Empfängerländern genutzt und/oder die umfangreichen zur Angleichung an die EU-Umweltvorschriften notwendigen Investitionen hinausgezögert werden.

Die Einschränkung des Geltungsbereichs des Instruments bei Beibehaltung der derzeitigen Durchführungsmodalitäten (**Option 2.1**) würde sich nach Einschätzung der Kommission weniger positiv auf die Verringerung des Entwicklungsgefälles zwischen den Erweiterungsländern und der EU auswirken als das Basisszenario („keine Änderung“) und damit zu Verzögerungen bei der Erweiterung und bei der Erzielung des damit verbundenen wirtschaftlichen Nutzens. Andererseits würde diese Option wirksam zur Verwirklichung der für den Beitritt notwendigen politischen Reformen beitragen. Im Vergleich zu dieser Option und der Option „keine Änderung“ würden nach Einschätzung der Kommission von den anderen beiden Optionen – **Option 2.2** „Beibehaltung der

Komponentenstruktur bei stärkerer Fokussierung auf Investitionen“ und **Option 2.3** „Beibehaltung des Geltungsbereich bei Anpassung der Durchführungsmodalitäten“ – positivere Wirkungen ausgehen, auch wenn in unterschiedlicher Stärke in den einzelnen Bereichen. Dabei wäre von der im Rahmen der Option 2.3 vorgesehenen Anpassung der Durchführungsmodalitäten, die zur Stärkung der Kohärenz, Effizienz, Effektivität, Hebelwirkung und Wirkung der Hilfe führen würde und mit einer stärkeren Betonung der Reform der öffentlichen Verwaltung und der Erzielung dauerhafter Ergebnisse verbunden wäre, insgesamt positivere Wirkungen zu erwarten als von den im Rahmen der Option 2.2 vorgesehenen verstärkten Investitionen in die sozioökonomische Entwicklung.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die nachstehende Tabelle bietet einen vergleichenden Überblick über die Auswirkungen der einzelnen Optionen auf die verschiedenen Problemkomplexe.

Negative oder sehr negative Wirkungen	- oder --
Wirkungsneutral	0
Positive oder sehr positive Wirkungen	+ oder ++

Wirkung auf die Problemkomplexe	Option 1 (keine Änderung)	Option 2.1 (eingeschränkter Geltungsbereich)	Option 2.2 (Fokussierung auf Investitionen)	Option 2.3 (Anpassung der Durchführungsmodalitäten)
Effizienz	-	-	-	++
Effektivität	0	+	+	++
Kohärenz	-	-	-	++
Verringerung des Entwicklungsgefälles	+	-	++	+
Stärkung von Institutionen	+	++	0	++
Berücksichtigung der Heterogenität	0	0	+	++
Die Hilfe ist				
<i>stärker strategisch ausgerichtet und ergebnisorientiert</i>	0	+	+	+

<i>flexibler und besser auf den Bedarf zugeschnitten</i>	0	0	0	+
<i>vereinfacht, effizienter und effektiver</i>	0	0	0	+

Die **Option 2.3** „Beibehaltung des Geltungsbereichs bei Anpassung der Durchführungsmodalitäten“ wird **bevorzugt**, weil sich damit die Vorteile (und Wirkungen) des derzeitigen Umfangs der Heranführungshilfe (beitrittsbezogene Förderung der sozioökonomischen Entwicklung) erhalten und die Durchführungsmodalitäten des Instruments verbessern lassen. Dadurch kann die Hilfe stärker strategisch und auf Ergebnisse ausgerichtet, flexibler gestaltet und besser auf den Bedarf zugeschnitten werden.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Im Rahmen der ausgewählten Option sollen die Regelungen für Monitoring und Evaluierung gegenüber der jetzigen Situation gestärkt werden. Die vorgesehenen Änderungen werden zu einer stärkeren Fokussierung auf Ergebnisse und zur stärkeren Angleichung an die Strategie „Europa 2020“ führen. Dazu werden - gemäß den Schlussfolgerungen der Haushaltsüberprüfung - spezifische, messbare und erreichbare Ziele sowie angemessene Indikatoren festgelegt. Wichtigste Makroindikatoren wären

- **Fortschritte bei der Erfüllung der Benchmarks im Rahmen der Beitrittsverhandlungen (Zahl der eröffneten/abgeschlossenen Verhandlungskapitel) oder bei der Umsetzung der Assoziierungsabkommen**, wie in den Fortschrittsberichten oder von anerkannten internationalen Organisationen für Bereiche wie Leistungsfähigkeit des Staates erstellten Studien dargelegt, politische Stabilität und Fehlen von Gewalt, Rechtsstaatlichkeit,
- **die sozioökonomische Entwicklung**, gemessen anhand von Indikatoren des allgemeinen Wohlstands wie dem UNDP-Index der menschlichen Entwicklung, der Arbeitslosenquote, den ausländischen Direktinvestitionen, dem Handelsvolumen,
- **die regionale Zusammenarbeit und Integration**, gemessen anhand erhebungsgestützter Indexen der Einschätzung der Lage (und der Tendenzen) in Bezug auf Sicherheit und Stabilität, politische, wirtschaftliche und kulturelle Wechselwirkungen, gemessen u. a. an der Anbindung an die transeuropäischen Netze.