



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2011
SEK(2011) 1470 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit

{KOM(2011) 840 endgültig}

{SEK(2011) 1469 endgültig}

1. PROBLEMSTELLUNG

Armut ist in den Entwicklungsländern weiterhin ein großes Problem. Auch wenn bei der Armutsbekämpfung erhebliche Fortschritte erzielt wurden, sind die meisten Länder bei der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) in Verzug geraten und ihre Entwicklung ist nicht nachhaltig. Darüber hinaus beherrschen weiterhin globale Herausforderungen die Tagesordnung und die Entwicklungsländer wurden von den jüngsten Krisen, die zu sozialer und wirtschaftlicher Instabilität, unfreiwilliger Migration, Ernährungsunsicherheit und einer erhöhten Anfälligkeit für externe Schocks geführt haben, hart getroffen. Die Umweltressourcen und die natürlichen Ressourcen werden zunehmend als von ausschlaggebender Bedeutung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Armutsminderung betrachtet. Die bereits instabile Lage wird zudem durch den Klimawandel weiter verschärft, und wenn nicht geeignete Maßnahmen getroffen werden, droht der Klimawandel einen Teil der Errungenschaften im Bereich der Entwicklung zunichte zu machen. Die EU engagiert sich weiterhin dafür, Entwicklungsländer bei der Verringerung und letztlich der Beseitigung der Armut zu unterstützen.

Um dies zu erreichen, wurde das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Instrument – DCI) für den Zeitraum 2007-2013 eingerichtet, dessen wichtigstes und übergeordnetes Ziel die Beseitigung der Armut in den Partnerländern und Regionen ist. Es ist neben dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) eines der wichtigsten Instrumente der EU für die Bereitstellung von Entwicklungshilfe für nicht-europäische Länder. Es umfasst drei Kategorien von Programmen: i) bilaterale und regionale geografische Programme für die Zusammenarbeit mit Asien, Lateinamerika, Mittelasien, dem Nahen und Mittleren Osten und Südafrika, ii) thematische Programme zu den folgenden Themen: in die Menschen investieren, Umweltschutz und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden, Ernährungssicherheit sowie Migration und Asyl und iii) Begleitmaßnahmen für Staaten des AKP-Zuckerprotokolls.

Neben den in der Strategie Europa 2020 dargelegten Prioritäten haben neue Herausforderungen die Kommission dazu bewegt, Vorschläge für die Überprüfung und Anpassung der EU-Entwicklungspolitik auszuarbeiten, die mit der Mitteilung „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“ vorgelegt werden sollen. Zudem haben die verschiedenen Überprüfungen eine Reihe von Schwachstellen des DCI aufgezeigt, gleichzeitig wurden jedoch insgesamt der Mehrwert des Instruments und sein Beitrag zur Verwirklichung der MDG hervorgehoben. Auf dieser Grundlage wurden die folgenden Probleme der derzeitigen DCI-Verordnung hervorgehoben:

- (1) Das DCI berücksichtigt nicht in vollem Umfang die Ziele der jüngsten Entwicklungen in der EU-Entwicklungspolitik.
- (2) Die Welt hat sich seit 2007 verändert und von den derzeitigen Empfängern im Rahmen des DCI haben sich mittlerweile einige zu neuen Weltmächten entwickelt und sind selbst Geber geworden. Das DCI stellt im Hinblick auf die wirtschaftlichen und sozialen

Unterschiede zwischen den Partnerländern und innerhalb der einzelnen Länder keine ausreichende Differenzierung zwischen den Empfängern sicher.

- (3) Im Rahmen des DCI werden die Fortschritte der Partnerländer in den Bereichen Demokratisierung und Achtung der grundlegenden Menschenrechte nicht ausreichend berücksichtigt.
- (4) Die Unterstützung regionenübergreifender Initiativen und kontinentweiter Initiativen hat sich angesichts der derzeitigen Struktur der Instrumente für die Außenhilfe als schwierig erwiesen, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie.
- (5) Thematische Programme sind nicht flexibel genug und zu sehr aufgesplittert, als dass sie auf die jüngsten globalen Krisen oder auf internationale Zusagen, die auf höchster politischer Ebene gemacht werden, eingehen können.
- (6) Die spezifischen Bedürfnisse von Ländern, die sich in einer Krise, in der Zeit nach einer Krise oder in fragilen Situationen befinden, werden vom derzeitigen DCI nicht ausreichend berücksichtigt, so dass die EU auf rasche Veränderungen nicht immer zügig reagieren kann.
- (7) Das DCI wird insgesamt durch mangelnde Flexibilität beeinträchtigt, da nichtprogrammierte Mittel, die als Reaktion auf unvorhergesehenen Bedarf eingesetzt werden können, nicht vorgesehen sind.
- (8) Das derzeitige Programmierungsverfahren für das DCI ist zu komplex und rigide. So ist es zum Beispiel nicht möglich, den Programmierungszyklus und die Strategie der EU auf den-/diejenigen ihrer Partnerländer abzustimmen, und auch eine gemeinsame Programmierung mit den Mitgliedstaaten – wie gemäß der Agenda zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erforderlich – wird nicht ausreichend begünstigt. Es bietet keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Einsatz innovativer Maßnahmen für die Bereitstellung der Hilfe, wie z. B. Mechanismen für eine Kombination von darlehens- und zuschussbasierter Hilfe oder öffentlich-private Partnerschaften.

2. SUBSIDIARITÄTSPRÜFUNG

Als weltweit wichtigster Geber stellen die EU und ihre Mitgliedstaaten weltweit mehr als die Hälfte (56 %) der Hilfe für Entwicklungsländer bereit. Die EU stellt in mehr als 150 Ländern weltweit Hilfe für die Ärmsten zur Verfügung und setzt sich dafür ein, die MDG wie geplant bis Ende 2015 zu erreichen. Die von der Europäischen Kommission verwaltete öffentliche Entwicklungshilfe entspricht insgesamt 20 % der bislang von der EU bereitgestellten Hilfe. Die EU ist in einer einzigartig neutralen und unparteiischen Position und führt Maßnahmen im Bereich der Außenhilfe im Namen und in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durch, was ihr in den Ländern, in denen sie tätig ist, größere Glaubwürdigkeit verleiht. Mit ihren 27 Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage gemeinsamer politischer Strategien handeln, verfügt die EU über eine kritische Masse, um auf globale Herausforderungen eingehen zu können, insbesondere die Verwirklichung der MDG.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Die allgemeinen Ziele des Nachfolge-Instruments zum DCI werden weiterhin auf die folgenden Aspekte ausgerichtet sein: i) Verringerung und langfristig Beseitigung der Armut in den Partnerländern und –regionen sowie ii) Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der verantwortungsvollen Staatsführung. Im Einklang mit der vorgeschlagenen geänderten Ausrichtung der EU-Entwicklungspolitik wird ferner ein drittes allgemeines Ziel eingeführt: iii) Unterstützung einer auf breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum ausgerichteten Entwicklung.

Das Nachfolge-Instrument des DCI wird auf dem bestehenden Instrument aufbauen, das seine Sachdienlichkeit durch seinen Beitrag zur Armutsminderung – und langfristig zur Beseitigung der Armut – und zur Lösung der in Teil 1 beschriebenen Probleme unter Beweis gestellt hat.

4. POLITISCHE OPTIONEN

Als erste Option wurde die Beibehaltung des DCI ohne Änderungen erwogen (Option 1 = keine Änderungen).

Im Rahmen von Option 2 (geänderte DCI-Verordnung) wurden zwei alternative Szenarios in Bezug auf den Status quo in Betracht gezogen:

- Anpassung der Ziele des Instruments an die neuen Entwicklungen in der EU-Entwicklungspolitik, unter Berücksichtigung der Stärkung des Entwicklungspolitik im Rahmen des Vertrags von Lissabon und der jüngsten Entwicklungen im Bereich der Entwicklungspolitik
- Gewährleistung einer deutlichen Differenzierung durch Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit der EU auf eine begrenzte Zahl von Ländern, Differenzierung durch die Höhe der Mittelzuweisungen und Änderung der Art der Hilfe nach festgelegten Kriterien
- Verstärkte Berücksichtigung der Aspekte verantwortungsvolle Staatsführung, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Mittelzuweisungsverfahren
- Aufstellung eines afrikaweiten Programms innerhalb des DCI
- Gesteigerte Flexibilität und geringere Zersplitterung der thematischen Programme durch Verringerung ihrer Zahl
- Ermöglichung eines flexibleren (Neu-)Programmierungsprozesses, maßgeschneiderte Ad-hoc-Überprüfungen, spezifische Durchführungsverfahren für Länder, die sich in einer Krise, in der Zeit nach einer Krise oder in fragilen Situationen befinden
- Einführung größerer Flexibilität bei den Mittelzuweisungen innerhalb des DCI durch neue Verfahren wie die Einrichtung einer nichtprogrammierten Reserve

- Steigerung der Flexibilität des Programmierungsprozesses und Vereinfachung dieses Prozesses, um eine gemeinsame Programmierung und die Angleichung an den Programmierungszyklus der Partnerländer zu erleichtern

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Option 1, Fortführung des Status quo, würde die in Abschnitt 1 genannten Probleme, die im Rahmen der früheren Erfahrungen aufgetreten sind, nicht lösen.

Option 2, Weiterentwicklung des DCI, würde Folgendes ermöglichen:

- Abstimmung der Ziele des Nachfolge-Instruments zum DCI auf die neuen Tendenzen in der EU-Entwicklungspolitik
- deutliche Differenzierung zwischen den Partnerländern, um die Armut noch wirksamer zu bekämpfen und der EU-Hilfe in den Ländern, in denen diese Hilfe am meisten benötigt wird, eine größere Hebelwirkung zu verleihen und ihre Auswirkungen zu stärken
- stärkere Berücksichtigung der Aspekte verantwortungsvolle Staatsführung, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bei der EU-Hilfe, um eine wirksamere Zusammenarbeit mit den Partnerländern und einen intensiveren Dialog über diese Werte zu gewährleisten
- Begünstigung einer effizienteren Umsetzung der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie und damit auch Begünstigung der Verwirklichung der politischen Ziele der EU auf dem afrikanischen Kontinent
- Straffung der thematischen Programme zwecks Gewährleistung der benötigten Flexibilität, damit die EU auf globale Herausforderungen reagieren kann
- Einrichtung flexibler Verfahren zur Erleichterung einer wirksameren Reaktion der EU auf sich rasch verändernde Gegebenheiten in Staaten, die sich in einer Krise, in der Zeit nach einer Krise oder in fragilen Situationen befinden
- Steigerung der Flexibilität der Mittelzuweisungen, so dass durch politische Umstände, Krisen oder neue Herausforderungen verursachte Veränderungen der Situation im Außenbereich entsprechend gehandhabt werden können
- Verbesserung der Wirksamkeit der EU-Hilfe, indem die Programmierungs- und Durchführungsverfahren vereinfacht und flexibler gestaltet werden, um eine gemeinsame Programmierung und eine Abstimmung auf die Programmierungszyklen der Partnerländer zu ermöglichen und den Einsatz innovativer Maßnahmen für die Bereitstellung der Hilfe zu fördern

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Mit der ersten Option könnte die EU die in Absatz 3 beschriebenen Ziele nicht erreichen. Bei Option 2 wird in Bezug auf die einzelnen spezifischen Ziele jeweils die als Alternative zur Unteroption A vorgeschlagene Unteroption B bevorzugt, da diese zur Lösung aller ermittelten Probleme und zur Verwirklichung der in Abschnitt 3 festgelegten Ziele besser geeignet ist. Damit wird es möglich sein, den überarbeiteten Leitlinien der EU-Entwicklungspolitik in dem Nachfolge-Instrument zum DCI Rechnung zu tragen und somit die Wirksamkeit und die Auswirkungen der EU-Hilfe für Entwicklungsländer weiter zu stärken.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die DCI-Verordnung ist eine Verordnung, durch die die wichtigsten Elemente und die Grundlage für das Tätigwerden der EU festgelegt werden. Die konkreten Maßnahmen werden im Einzelnen im Rahmen einer mehrjährigen Programmierung und durch Jahresaktionsprogramme festgelegt, in denen die von der EU durchzuführenden Tätigkeiten einschließlich der Ziele und der erwarteten Ergebnisse der betreffenden Maßnahmen detailliert beschrieben werden. Bei diesem Schritt werden dann spezifische Indikatoren festgelegt, wobei die Besonderheiten der betreffenden Maßnahme berücksichtigt werden.

International vereinbarte Ziele und Indikatoren für die MDG und zum Klimawandel sind bereits bekannt. So können zum Beispiel für das übergeordnete Ziel der Minderung – und langfristig Beseitigung – der Armut in Partnerländern und -regionen die MDG-Indikatoren für MDG 1 herangezogen werden.

Ausgaben, die Klimaschutzmaßnahmen oder die Energieeffizienz wie auch den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme fördern, werden auf der Grundlage der bestehenden OECD-Methode („Rio-Marker“) nachverfolgt.