



Brüssel, den 4.4.2007
KOM(2007) 163 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Auf dem Weg zu einer EU-Strategie für Handelshilfe - der Beitrag der Kommission

{KOM(2007) 158 endgültig}

{KOM(2007) 164 endgültig}

{SEK(2007) 414}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Auf dem Weg zu einer EU-Strategie für Handelshilfe - der Beitrag der Kommission

1. HINTERGRUND DER EU-STRATEGIE FÜR HANDELSHILFE

Handel ist ein wichtiger Katalysator für Wachstum und Armutsminderung in den Entwicklungsländern. Jedoch setzt eine erfolgreiche Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel mehr als nur eine Verbesserung des Marktzugangs und einen Ausbau der internationalen Handelsregeln voraus. Um die Vorteile durch den Handel voll auszuschöpfen, müssen die Entwicklungsländer auch ihre Beschränkungen auf der Angebotsseite und strukturelle Schwächen überwinden. Das beinhaltet heimische Reformen der Handelspolitik, Handelsvereinfachung, Ausbau von Zollkapazitäten, Modernisierung von Infrastruktur, Verbesserung von Produktionskapazitäten und den Ausbau von einheimischen und regionalen Märkten. Zusätzliche Anstrengungen sind in Bereichen wie makroökonomische Stabilität, Steuerreformen, Investitionsförderung, Arbeitsmarktpolitik, Kapital- und Produktmarkt Regulationen und Einrichtungen, und der Entwicklung von Unternehmertum erforderlich.

An eben diesen Punkten setzt die Handelshilfe („Aid for Trade“) an. "Aid for Trade" Handelshilfe soll ein weltweite Anwendung haben und alle Entwicklungsländer, insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder, in ihren Reformanstrengungen und Bemühungen um Anpassung an das Welthandelssystem unterstützen, und dies im weiteren Rahmen von nachhaltiger Entwicklung. Handelshilfe ist darauf abgestimmt, das Wachstum zu fördern, Arbeitsplätze zu schaffen und Einkommenszuwächse zu bewirken. Sie leistet somit einen Beitrag zur Verwirklichung des ersten Millenniumsentwicklungsziels (MDG 1), wonach der Anteil der Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen müssen, halbiert werden soll. Die Handelshilfe ist jedoch auch für das MDG 8 relevant – d.h. für die Schaffung einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft und insbesondere eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nichtdiskriminierenden Handels- und Finanzsystems. Handelshilfe kann eine überaus wichtige Ergänzung von Handelsverhandlungen darstellen. Sie kann jedoch nicht Ersatz für entwicklungsförderliche Verhandlungsergebnisse sein und ihre Gewährung sollte nicht von den Verhandlungsfortschritten abhängig gemacht werden.

Die konzeptuellen Grundlagen der Handelshilfe sind auf EU-Ebene allgemein bekannt. Die EU als Ganzes ist der größte Geber auf dem Gebiet der handelsbezogenen Hilfe (Trade Related Assistance TRA). Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik erkennt Handel und regionale Integration als wichtige Aktionsbereiche der Gemeinschaft an. Eine wichtige Komponente sind in diesem Zusammenhang auch die momentan laufenden Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit den AKP-Staaten. Handelsbezogene Hilfe ist auch in den Beziehungen mit anderen EU Partnerländern wie z.B. in Asien und Lateinamerika von Bedeutung.

Diese Mitteilung ist der Beitrag der Kommission zum Ausbau der EU-Unterstützung im Bereich Handelshilfe. Wie der Rat im Oktober 2006 vereinbart hatte¹, soll im zweiten Halbjahr 2007 eine

¹ Siehe Anhang.

gemeinsame EU-Strategie zu diesem Thema vom Rat verabschiedet werden. Die EU-Strategie für Handelshilfe beruht auf den existierenden politischen Verpflichtungen und den Empfehlungen der Task Force "Handelshilfe"² der Welthandelsorganisation; ihr Mehrwert wird in den vereinbarten konkreten Maßnahmen zur Umsetzung bestehen. Eine derartige EU-Zusammenarbeit wird die Wirkung der Handelshilfe der EU maximieren und die auf globaler Ebene geführte Debatte über dieses Thema voranbringen.

2. ZIELE

Die Handelshilfe hat vielfältige Zielsetzungen. Sie soll die Entwicklungsländer, insbesondere die am wenigsten entwickelten unter ihnen (LDC), befähigen, den Handel effizienter für die Förderung von Wachstum, Beschäftigung, Entwicklung und Armutsminderung und die Verwirklichung ihrer eigenen Entwicklungsziele zu nutzen. Sie soll sie dabei unterstützen, Angebotskapazitäten und handelsbezogene Infrastrukturen aufzubauen und zu modernisieren, die ihnen den Marktzugang erleichtern und Exportsteigerungen ermöglichen. Sie soll den Ländern helfen handelspolitische Reformen und Liberalisierungsmaßnahmen unter anderem durch den Arbeitsmarkt und soziale Angleichungen durchzuführen und entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Zudem soll sie die Regionalintegration, eine harmonische Eingliederung in das Welthandelssystem und die Umsetzung von handelspolitischen Übereinkommen unterstützen, all dies im Zusammenhang einer nachhaltigen Entwicklung, unter Erhaltung von natürlichen Ressourcen und der Umwelt und der Förderung menschenwürdiger Arbeit.

Im Einklang mit den Leitlinien des Rates kann eine EU-Strategie für Handelshilfe zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen, wenn sie auf Folgendes ausgerichtet wird³:

1. Aufstockung der EU-Ausgaben für Handelshilfe, sodass ein jährlicher Betrag von bis zu 2 Mrd EUR bis zum Jahr 2010 für handelsbezogene Hilfe (TRA) erreicht wird, aber auch eine effektive Antwort auf Bedarf an Handelshilfe im weiteren Sinn (Aid for Trade)⁴.
2. Qualitative Verbesserung der EU-Handelshilfe, insbesondere durch Umsetzung bestehender Verpflichtungen zur effizienten Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit.
3. Unterstützung von effizientem Monitoring und effizienter Berichterstattung.
4. Sicherstellung ausreichender Kapazitäten auf Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Umsetzung oben genannter Ziele.

Der Rat hat den Bedarf an Handelshilfe im Zusammenhang mit den derzeit laufenden Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit den AKP-Staaten besonders hervorgehoben. Damit die entwicklungspolitischen Möglichkeiten der WPA voll ausgeschöpft werden können, sollte auch die EU-Strategie diesem Aspekt verstärkt Rechnung tragen. Handelshilfe ist jedoch auch ein wichtiges Element der EU-Hilfe an Länder in Asien und Latein Amerika.

² Siehe Anhang.

³ Die Strategie wird einen weiteren Rahmen abdecken als die kürzlich geschaffene Haushaltslinie Handelshilfe.

⁴ Siehe Erklärungen im Anhang.

3. AUFSTOCKUNG DES VOLUMENS DER EU-HANDELSHILFE

3.1. Fahrplan für die Verwirklichung der finanziellen Zusagen der EU im Bereich handelsbezogener Hilfe (TRA)

Handelsbezogene Hilfe (TRA) umfasst zwei Kategorien: "Handelspolitik und – regeln" sowie "Handelsentwicklung". Ersteres bezieht sich auf die Unterstützung für eine wirksame Teilnahme der Entwicklungsländer an der Verhandlung multilateraler Handelsübereinkommen, für die Analyse und Umsetzung multilateraler Handelsabkommen, für handelsbezogenen Gesetzgebung und -Reform (technische Handelshemmnisse, und sanitäre und phytosanitäre Massnahmen), Tarifstrukturen, Unterstützung von regionalen Handelsarrangements, Handelsvereinfachung, inbegriffen Zollregime und -Ausstattung, sowie Themen wie Sicherheit von Zuliefererketten⁵. Die zweite Kategorie deckt Geschäftsentwicklung und Aktivitäten zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas, unterstützende Dienstleistungen an Unternehmen und Organisationen, Zugang zur Handelsfinanzierung, Handelsförderung und Marktentwicklung im produktiven und Dienstleistungssektor, auf organisatorischer und unternehmerischer Ebene.

Im Zeitraum 2001-2004 beliefen sich die finanziellen Zusagen zu TRA bei der Kommission auf im Durchschnitt 840 Millionen €⁶ und bei den Mitgliedsstaaten auf 300 Millionen € pro Jahr. Der Rat hat einen Fahrplan gefordert, mit dem sich die von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gegebene Zusage verwirklichen lässt, dies auf bis zu 1 € + 1 Mrd. jährlich zu erhöhen Anhand der Analyse der vorhandenen Zahlen gelangt die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass sie ihrerseits auf gutem Wege ist, ihre Zusage zu erfüllen. Da zu den zukünftigen Ausgaben der Mitgliedsstaaten keine ausreichenden Angaben vorliegen, kann die Kommission jedoch nicht beurteilen, ob die Mitgliedstaaten insgesamt planmäßig mit der Verwirklichung ihrer Zielsetzung für 2010 vorankommen⁷.

Der Rat hat festgelegt, dass ein beträchtlicher Teil der erhöhten TRA der EU den AKP-Staaten zugute kommen sollte, um die Regionalintegration und die WPA zu unterstützen. Für die AKP-Partner ist es wichtig, dass sie zum jetzigen Zeitpunkt eine Orientierung über die zu erwartenden Beträge erhalten. Nach der derzeitigen Planung soll der Beitrag der Gemeinschaft gleich bleiben (was einem Anstieg in absoluten Zahlen entsprechen würde). Dies würde bedeuten, dass der Großteil der zusätzlichen Ressourcen für die AKP-Staaten eher von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden müsste.

Sowohl die EU-Mitgliedstaaten als auch die Kommission (wie auch die anderen Geber) leisten Entwicklungshilfe auf der Basis von Prioritäten, die von den Partnerländern in ihren nationalen Entwicklungsstrategien angemeldet werden. Die Erfüllung der Zusagen hängt somit auch weitgehend davon ab, inwieweit entsprechender handelsbezogener Bedarf in diesen Strategien artikuliert wird. Ein integraler Bestandteil die finanziellen Zusagen der EU zu erreichen liegt daher in der Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Ermittlung des Bedarfs an Handelshilfe und der entsprechenden Prioritätensetzung. Ein wichtiges Instrumentarium ist in diesem Zusammenhang die Integrierte Rahmenregelung (Integrated Framework – IF)⁸, zu der die Kommission und mehrere

⁵ In Übereinstimmung mit dem Weltzollabkommen für Normen.

⁶ Einschließlich Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds und dem EU Gemeinschaftshaushalt.

⁷ Vgl. Einzelheiten über Mitgliedstaaten in dem Arbeitsdokument der Kommission über Monterrey Bericht - SEK(2007) 415 - und Einzelheiten über EU Verpflichtungen im Anhang.

⁸ Die 1996 geschaffene Integrierte Rahmenregelung ist ein von mehreren Gebern eingerichtetes Programm, das die LDC bei der besseren Integration in die Weltwirtschaft unterstützen soll. Die beteiligten Organisationen sind IWF, ICT, UNCTAD, UNDP, Weltbank und WTO. Ziel der Integrierten Rahmenregelung ist die durchgängige Berücksichtigung von Handelsaspekten in der Entwicklungsplanung der am wenigsten

Mitgliedstaaten bereits beitragen. Wichtige anstehende Aufgaben sind der Ausbau der Integrierten Rahmenregelung und die Einbeziehung weiterer Entwicklungsländer in das IF-Konzept. Zudem müssen auf regionaler Ebene wirksame Konzepte für die Ermittlung des Bedarfs im Bereich Handelshilfe entwickelt werden.

Empfehlungen der Kommission

- Ein linearer Anstieg der Hilfe vom heutigen Stand auf 1 Mrd würde bedeuten, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Gesamtaufwendungen für handelsbezogene Hilfe (TRA) bis zum Jahr 2008 auf zumindest 600 Mio. EUR steigern müssten. In der Strategie sollte jedoch auch aufgezeigt werden, welche Maßnahmen für den Fall nötig sind, dass diese Zielvorgabe für die TRA der Mitgliedstaaten bis 2008 unter Umständen nicht eingehalten wird.
- Die Strategie sollte auch Aufschluss über die Größenordnung der Beträge geben, die mit der vom Rat eingegangenen Verpflichtung verknüpft sind, einen „wesentlichen Teil“ der erhöhten handelsbezogenen Hilfe den AKP-Staaten zur Unterstützung der Regionalintegration und der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zur Verfügung zu stellen mit Hinsicht auf einen erhöhten Gesamtanteil von TRA an die AKP-Staaten.
- In der EU-Strategie sollte die Bedeutung der Einbeziehung handelsrelevanter Fragen in die nationalen Entwicklungsstrategien hervorgehoben werden; zugleich sollten Kriterien dafür entwickelt werden, unter welchen Umständen mit der Finanzierung wichtiger handelsbezogener Prioritäten begonnen werden kann, selbst wenn eine entsprechende Aktualisierung der nationalen Entwicklungsstrategie noch aussteht. Die Strategie sollte zeigen, wie sich die EU an der erweiterten Integrierten Rahmenregelung beteiligen wird, insbesondere über ein aktives Engagement in den betreffenden Ländern. Außerdem sollte die Strategie vorsehen, dass die Verfahren der Integrierten Rahmenregelung auch auf Nicht-LDC-Länder ausgedehnt werden, u.a. über eine gemeinsame Verpflichtung der EU, einen IDA-only-Mechanismus⁹ zu schaffen.
- Die Strategie sollte aufzeigen wie regionale handelsbezogene Bedarfsbewertungen zur Unterstützung der Regionalintegration zu fördern sind.

3.2. EU-Unterstützung für eine erweiterte Handelshilfe-Agenda

Die Kommission unterstützt in vollem Umfang die von der WHO-Task Force festgelegte erweiterte Handelshilfe-Agenda, die eine Einbeziehung der handelsbezogenen Infrastruktur, der Produktionskapazitäten und der handelsbedingten Anpassungen beinhaltet. Dieses erweiterte Konzept wurde beispielsweise 2004 im EU-Aktionsplan für Agrarrohstoffe aufgegriffen. Zwar hat der Rat keine konkreten quantitativen Zielvorgaben für diese neuen Kategorien der Handelshilfe aufgestellt, doch ist festzuhalten, dass die EU in diesen Bereichen bereits umfangreiche Hilfe leistet. So belief sich z. B. die durchschnittliche jährliche Hilfe für handelsbezogene Infrastrukturen im Zeitraum 2001-2004 seitens der Mitgliedstaaten auf 1,48 Mrd. EUR und seitens der Kommission auf 1,29 Mrd. EUR.

entwickelten Länder und die Unterstützung der koordinierten Abwicklung der handelsbezogenen technischen Hilfe, die aufgrund des von den LDC ermittelten Bedarfs geleistet wird. Anfang August 2006 waren 42 LDC auf verschiedenen Stufen am IF-Prozess beteiligt.

⁹ Bei den IDA-only-Ländern handelt es sich um die Mongolei, Tonga, Vietnam, Albanien, Armenien, Georgien, die Kirgisische Republik, die Republik Moldau, Tadschikistan, Guyana, Honduras, Nicaragua, Sri Lanka, Kamerun, die Republik Kongo, Cote d'Ivoire, Ghana und Kenia.

Es besteht allerdings ein Mangel an Klarheit bei den neuen Kategorien der Handelshilfe sowie teilweise Überschneidungen zu den Kategorien herkömmlicher TRA¹⁰. Mehr Klarheit ist erforderlich, um Monitoring und Berichterstattung für Handelshilfe (Aid for Trade) sinnvoll zu entwickeln. Die Geber im Bereich Handelshilfe einschließlich der Akteure auf EU-Ebene sind sich dieser Problematik bewusst und insbesondere auf OECD/DAC-Ebene werden Anstrengungen unternommen, um den Anwendungsbereich der Handelshilfe nach dem Vorbild bereits seit langem etablierter ODA-Kategorien übersichtlicher zu gestalten und klarer abzugrenzen. Als einer der Hauptpartner der Handelshilfe-Initiative sollte sich die EU an den jetzt in Gang kommenden Debatten beteiligen.

In diesem Kontext befindet die Kommission, dass wirtschaftliche Infrastruktur eine hilfreiche Annäherung an handelsbezogene Infrastruktur ist. Für Produktivitätskapazitäten können bestehende Kategorien benutzt werden. Im Zusammenhang mit handelsbezogener Anpassung befindet die Kommission, dass dies Unterstützung von Steuerreformen die darauf abzielen, nachhaltigere Steuersysteme einzuführen, beinhalten soll¹¹. Damit verbunden kann Budgethilfe ein angemessenes Mittel sein, um die im Zuge von Handelsliberalisierung fallenden Zolleinnahmen anzugehen oder um handelsbezogene soziale Sicherheitsnetze, die die Anpassung an Handelsöffnung und Globalisierung erleichtern, zu fördern.

Empfehlungen der Kommission

- Die EU-Strategie sollte zusätzlich zu TRA die politische Zusage enthalten, dass die EU auch die Bereiche handelsbezogene Infrastruktur, Produktionskapazitäten und handelsbedingte Anpassungen verstärkt unterstützen und sich zunächst dafür einsetzen wird, dass dieser erweiterten Aufgabenstellung in den handelsbezogenen Bedarfsbewertungen eingehend Rechnung getragen wird. Diesem Aspekt kommt besondere Bedeutung bei kleinen, verletzlichen und landumschlossenen Ländern zu, von denen viele im AKP-Staaten sind.
- Die EU-Strategie sollte den Willen zum Ausdruck bringen, für alle Kategorien der Handelshilfe kohärente EU Berichterstattungsverfahren zu entwickeln und sich auf internationaler Ebene weiterhin aktiv gemeinsam an den diesbezüglichen Debatten zu beteiligen. Die Strategie sollte klar stellen, dass die finanziellen Zusagen der EU für den Bereich handelsbezogener Hilfe (TRA) solide sind und unabhängig von den weiteren Entwicklungen der internationalen Debatte aufrechterhalten werden.

4. VERBESSERUNG DER QUALITÄT DER EU-HANDELSHILFE

Bei einer Erhöhung der Handelshilfe stellt sich zwangsläufig die Frage nach deren Qualität und Wirksamkeit. Ohne gebührende Berücksichtigung dieser Aspekte werden die zusätzlich bereitgestellten Mittel nicht die angestrebten Verbesserungen in den Partnerländern herbeiführen. Die EU-Strategie muss auf allen Ebenen der erweiterten Handelshilfe-Agenda diesen Aspekten umfassend Rechnung tragen.

Die EU Strategie wird kein Neuanfang sein. Sie kann auf wichtige Vorarbeiten zurückgegriffen werden, denn ausgehend von den Schlussfolgerungen der OECD Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Harmonisierung" hat die EU einen wesentlichen Beitrag zu der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe geleistet. Sie engagiert sich bereits nachdrücklich für die Grundsätze der

¹⁰ Siehe die Diskussion im Anhang.

¹¹ Übereinstimmung mit den Grundsätzen der 'good governance' im Steuerbereich.

Pariser Erklärung und hat begonnen, einige von ihnen in die Praxis umzusetzen. So einigte sich der Rat im April 2006 auf die Grundsätze einer gemeinsamen Programmierung sowie ein gemeinsames Programmierungsformat und forderte eine weitere Befassung mit den Bereichen Komplementarität und Kofinanzierungen¹².

Die EU-Strategie für Handelshilfe sollte als ein konkretes Beispiel für die praktische Umsetzung der vereinbarten Grundsätze dienen und sich auf die folgenden fünf qualitätsrelevanten Aspekte konzentrieren: Armut und Handelshilfe, Eigenverantwortung und Partizipation, Nachhaltigkeit, gemeinsame Analyse, Programmierung und Abwicklung sowie Wirksamkeit regionaler Handelshilfe.

4.1. Armut und Handelshilfe

Entscheidungen in jeder der Kategorien der Handelshilfe (Aid for Trade) sind jeweils mit spezifischen Auswirkungen auf die Armut verbunden. Manchmal führt dies zu trade-offs zwischen direkten und indirekten Auswirkungen der Armutsbekämpfung. Die Kommission hat festgestellt, dass dieser Zusammenhang bei den Handelshilfemaßnahmen, insbesondere bei der klassischen TRA, nicht immer hinreichend berücksichtigt wird.

Es müssen daher für jede einzelne Kategorie der Handelshilfe eingehende Überlegungen angestellt werden, wie zur Armutsbekämpfung beigetragen werden kann. Es könnte mehr getan werden, um die Bereiche der Handelshilfe zu identifizieren, die die umfangreichste und nachhaltige Armutsminderung schaffen. Bei den einzelnen Maßnahmen sollte die EU die Analyse von Auswirkungen auf die Armut unterstützen und Schlussfolgerungen auf transparente Weise berücksichtigen. Dabei sollte speziell den geschlechterspezifischen Aspekten Rechnung getragen werden.

Die Agenda für menschenwürdige Arbeit¹³ ist hier relevant, um handelsbezogene Themen des Arbeitsmarkts und der sozialen Anpassung anzusprechen. Freiwillige Initiativen zu internationalen Sozial- und Umweltstandards (z.B. Fair Trade und Umweltlabels) können ebenfalls wichtige Instrumentarien der Armutsminderung sein, auf die in einer gemeinsamen EU-Strategie Bezug genommen werden sollte. Ebenso sollte die Strategie zum Ausdruck bringen, dass in ihrem Rahmen die IAO-Kernarbeitsnormen weltweit unterstützt werden.

Empfehlung der Kommission

- Die Strategie sollte zum Ausdruck bringen, dass die EU den Auswirkungen der Handelshilfe auf die Armutsbekämpfung hohe Bedeutung beimisst und konkrete Maßnahmen zur Weiterführung der Arbeiten auf diesem Gebiet umfassen.

4.2. Eigenverantwortung und Partizipation

Eigenverantwortung und Partizipation sind zwei für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe relevante Grundsätze, die für die Handelshilfe besonders wichtig sind. Eine stärkere Eigenverantwortung, die dadurch zum Ausdruck kommt, dass handelsrelevante Aspekte in Armutsbekämpfungsstrategien oder vergleichbare Strategien integriert werden, ist eine unerlässliche Voraussetzung für die Aufstockung der Handelshilfe. Die Identifizierung geeigneter

¹² Siehe Anhang.

¹³ Vgl. Ratsentscheidung über menschenwürdige Arbeit für alle Menschen ab 1. Dezember 2006 und das Arbeitsdokument der Kommission bez. Verbesserung der Arbeit durch EU Entwicklung und Zusammenarbeit.

handelspolitischer Prioritäten, die Konsensbildung bezüglich notwendiger Reformpolitiken und die Entwicklung von Strategien zur Handelsförderung erfordern eine umfassende Einbindung der verschiedenen Akteure, einschließlich des Privatsektors, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft. In vielen Fällen benötigen die Partner Unterstützung bei der Durchführung solcher Konsultationsprozesse. Die Einbeziehung zahlreicher Interessengruppen sowie der Industrie- und Handelskammern kann die Prozesse optimieren.

Empfehlung der Kommission

- In der EU-Strategie sollte hervorgehoben werden, dass der Privatsektor und die Zivilgesellschaft eine sehr wichtige Rolle im Rahmen der Handelshilfe übernehmen können. Sie sollte Wege aufzeigen, wie die staatlichen Instanzen bei der Durchführung von Konsultationsprozessen unterstützt und schwächere Interessengruppen befähigt werden können, sich an diesen Prozessen zu beteiligen.

4.3. Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit ist ein fundamentales Prinzip der EU-Strategie für Handelshilfe. Dabei müssen sämtliche Dimensionen berücksichtigt werden, d.h. sowohl die institutionelle als auch die finanzielle/wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit.

Entscheidend für die institutionelle und finanzielle Nachhaltigkeit ist, bei allen Maßnahmen den **Aufbau von Kapazitäten** und die Eigenverantwortung zu gewährleisten, wie an anderer Stelle in dieser Mitteilung erwähnt.

Was die soziale und ökologische Dimension der Nachhaltigkeit anbelangt, müssen die Folgenabschätzungsregeln und -verfahren der Partnerländer wie auch der Geberländer angewandt werden, sodass den Sozial- und Umweltbelangen in den Handelshilfeprogrammen umfassend Rechnung getragen wird. Außerdem sollten sich sowohl die EU als auch die Empfängerländer um eine Weiterentwicklung und der verstärkten Einsatz von **Nachhaltigkeitsprüfungen** in Bezug auf die Handelspolitik und handelspolitische Übereinkommen bemühen.

Um die ökologische Dimension ausdrücklich zu fördern, sollte EU Handelshilfe die Entwicklung nachhaltigerer Produktionsmethoden unterstützen und den Produzenten beim Einhalten der (öffentlichen wie privaten) Gesundheits-, Sicherheits- und ökologischen Standards auf Absatzmärkten helfen, sowie die Kapazitäten des Zolls zur Umsetzung handelsrelevanter Aspekte von internationalen Umweltvereinbarungen verbessern.

Weitere wichtige Aspekte in diesem Zusammenhang sind die Förderung menschenwürdiger Arbeit sowie die Entwicklung effektiver Arbeitsmarkt- und sozialer Anpassungsmechanismen. Die EU wird beispielsweise weiterhin Produzenten beim Einhalten der anerkannten Arbeitsstandards, Praktiken und Regelungen und in der Förderung beruflicher Gesundheit und Sicherheit unterstützen.

Empfehlung der Kommission

- Die EU-Strategie sollte die Nachhaltigkeit von Handelshilfe fördern, u. a. durch Unterstützung der Eigenverantwortung der Akteure, des Kapazitätsaufbaus und der Partizipation; durch Anwendung der Maßnahmen und Prozesse der EU und der Partnerländer zur Prüfung der Umwelt-, Sozial-, geschlechterspezifischen und Nachhaltigkeitswirkung; durch die Integration dieser Prüfungsergebnisse in die in den Ländern stattfindenden handelsbezogenen Bedarfsbewertungen; durch die Förderung nachhaltiger Produktionsmethoden sowie Hilfe zum Erreichen relevanter Produktstandards in Absatzmärkten..

4.4. Gemeinsame Analyse, Programmierung und Abwicklung

Neuere Tendenzen der Entwicklungszusammenarbeit der EU gehen in die gleiche Richtung: In allen Phasen des Programmierungsprozesses und bei sämtlichen Instrumentarien der Entwicklungshilfe müssen die Komplementarität und die Zusammenarbeit zwischen den Partnern innerhalb der EU verbessert werden. Das gilt auch für die Handelshilfe¹⁴.

Was die **gemeinsamen Analysen** von handelsbezogenen Bedürfnissen anbelangt, sollte die Integrierte Rahmenregelung die Hauptmodalität für die EU-weite Koordinierung bezüglich der LDC bleiben. Für gemeinsame Analysen zu anderen Ländern sollten vergleichbare Prozesse entwickelt werden. In den AKP-Regionen stellen im Kontext der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen die für die Vorbereitung zuständigen regionalen Arbeitsgruppen wichtige ergänzende Strukturen dar.

In einem nächsten Schritt könnte die EU-interne Koordinierung der Länder- und Regionalstrategien verbessert werden. Die gemeinsame Expertengruppe für Handel und Entwicklung ("Joint Trade and Development Expert Group") könnte künftig als informelles Koordinierungsforum für multilaterale Initiativen fungieren.

Die **Möglichkeiten für eine gemeinsame Hilfeabwicklung** werden weitgehend von den Fortschritten der Zusammenarbeit im Rahmen der SWAP (Sector Wide Approaches – Sektorprogramme) abhängen. Wichtige Faktoren für den Erfolg der SWAP sind geeignete Bedarfsbewertungsmechanismen und Koordinierung vor Ort.

Die Möglichkeit der Anwendung allgemeiner Budgethilfe in der Handelshilfe sollte geprüft werden, einschließlich der Entwicklung angemessener Indikatoren. Schließlich könnten **EU-Kofinanzierungen** im Bereich Handelshilfe eine Aufstockung der Hilfeleistungen ermöglichen, ohne die Aufnahmekapazitäten der Partner zu überfordern.

Empfehlungen der Kommission

- Die Strategie sollte Maßnahmen formulieren, die es der EU ermöglichen, eine Führungsrolle bei der Koordinierung der Einzelstrategien in der Handelshilfe zu übernehmen. Dies könnte z. B. Folgendes umfassen: Erstellung einer Übersicht über die Länder, denen die EU umfangreiche Handelshilfe gewährt, Schaffung einer EU-Kontaktstelle für Handelshilfe zur Erleichterung der Koordinierung vor Ort, sowie gemeinsame Identifizierung von Hilfemaßnahmen.

¹⁴ Siehe Anhang.

- Im Vorfeld der künftigen Möglichkeiten einer gemeinsamen Programmierung (wie sie u. a. im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des 10. EEF bestehen werden) sollte die Strategie die Grundlagen dafür schaffen, dass handelsbezogene Aspekte in den betreffenden Länder in geeigneter Weise berücksichtigt werden.
- Die Strategie sollte Maßnahmen zur Weiterentwicklung von SWAP im Bereich der Handelshilfe formulieren. Diese Bemühungen sollten auch darauf abzielen, eine Vertrauensgrundlage für den Rückgriff auf gemeinsame Abwicklungsmodalitäten in Form von Budgethilfen und Kofinanzierungen zu schaffen.
- Die Strategie sollte auf die Rolle eingehen, die die gemeinsame Expertengruppe für Handel und Entwicklung (Joint Trade and Development Expert Group) hinsichtlich der Koordinierung multilateraler Initiativen und politischer Vorstöße übernehmen könnte.

4.5. Wirksamkeit regionaler Handelshilfe

Die Förderung der Regionalintegration ist eine Besonderheit der EU-Entwicklungszusammenarbeit und der EU-Beziehungen zu nicht- EU-Ländern, insbesondere durch Handels- und Zollpolitik. Die regionale Ebene ist daher von hoher Bedeutung für die Handelshilfe, insbesondere in Regionen, die sich sehr um regionale Integration bemühen. Das entspricht auch der wachsenden Zahl regionaler Handels- und Kooperationsabkommen, dem zunehmenden Interesse der Entwicklungsländer an Regionalintegration und der Bedeutung, die Regionalintegration im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik, dem Cotonou-Abkommen und dem EU Instrument für EU Kooperation und Entwicklung zugemessen wird.

Programmierung und Durchführung auf regionaler Ebene unterscheidet sich nicht wesentlich von der Länderebene. Es sollten die gleichen Grundsätze für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe angewandt werden, auch wenn dies auf regionaler Ebene schwieriger sein kann. Zentrale Maßnahmen für die Wirksamkeit auf regionaler Ebene umfassen:

- **Förderung der Eigenverantwortung und Stärkung der Führungsrolle der regionalen Partner bei Handelshilfe-Initiativen,** insbesondere durch Kapazitätsaufbau auf Ebene der Regionalorganisationen zur Bewertung der Auswirkungen der Handels- oder Regionalintegration und/oder von Handelsabkommen mit Drittstaaten sowie Stärkung ihrer Kapazitäten zur Überwachung und Gewährleistung der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen, einbegriffen Bereiche wie Steuerreformen.
- **Koordinierte Programmierung der Hilfe im Bereich Regional- und Handelsintegration.** Gemeinsame Anstrengungen der EU in Form gemeinsamer Bedarfsbewertungen sollten entwickelt werden zur Festlegung der Bereiche, in denen die EU die Integrationsagenda der jeweiligen Region gezielt fördern könnte. Sinnvolle Anknüpfungspunkte auf regionaler Ebene könnten die bereits laufenden Bemühungen im Bereich der Förderung des Privatsektors und des Aufbaus von Produktionskapazitäten und Infrastrukturen sein.
- **Vereinfachung der Modalitäten für die Bereitstellung der Hilfe.** In der Strategie sollten Modalitäten für einen Ausbau der Koordinierung festgelegt werden, um die kollektive Bereitstellung von Finanzmitteln für Handelshilfe zu verstärken. Methoden zur Durchführung auf regionaler Ebene entsprechend der Budgethilfe und Kofinanzierung sollten entwickelt werden. Beispielsweise entwickelt die Kommission Beitragsvereinbarungen um die Finanzverwaltung der regionalen Kooperationsmaßnahmen zu erleichtern . Einige der AKP-Regionen haben begonnen, regionale Finanzierungsmechanismen für die Verwaltung von

Regionalprogrammen einzurichten, worunter auch die Beiträge der Kommission und etwaiger anderer Geber zur Unterstützung der WPA fallen.

- **Stärkere Zusammenarbeit mit anderen Gebern.** Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten sich gemeinsam darum bemühen, dass auch nicht zur EU gehörende Geber eine verstärkte Förderung der regionalen Handelsintegration in Betracht ziehen. Dies betrifft vor allem regionale Entwicklungsbanken und die internationalen Finanzinstitutionen.

Empfehlungen der Kommission

- Die EU-Strategie sollte deutlich machen, dass die EU Folgendes entschlossen vorantreiben will: Anwendung der für die Wirksamkeit der Hilfe geltenden Grundsätze auch auf regionaler Ebene und zu diesem Zweck Stärkung der Eigenverantwortung und der Führungsrolle der regionalen Partner bei Handelshilfe-Initiativen, Koordinierung der Programmierung, Vereinfachung der Modalitäten für die Bereitstellung der Hilfe sowie stärkere Zusammenarbeit mit anderen Gebern.
- Angesichts der Bedeutung der laufenden WPA-Verhandlungen sollte die EU-Strategie auch auf spezifische regionale Maßnahmen im WPA-Kontext eingehen, insbesondere was die Koordinierung der Programmierung und die Unterstützung in regionaler Eigenverantwortung durchgeführter Initiativen (wie etwa die regionalen WPA-Fonds) anbelangt.

5. SPEZIFISCHE AKP ASPEKTE DER VORSCHLÄGE

In der Ratssitzung von Oktober wurde der Handelshilfe im Kontext der Wirtschaftspartnerschaften besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die oben beschriebenen Maßnahmen sind allesamt von wesentlicher Bedeutung für die Unterstützung der AKP-Regionen und -Länder im WPA-Kontext. Auf einige besonders wichtige Empfehlungen wird im Folgenden nochmals genauer eingegangen.

Empfehlungen der Kommission

- Die Strategie sollte Aufschluss über die Größenordnung der Beträge geben, die mit der vom Rat eingegangenen Verpflichtung verknüpft sind, einen „wesentlichen Teil“ der erhöhten handelsbezogenen Hilfe den AKP-Staaten mit Hinsicht auf einen erhöhten Gesamtanteil von TRA den AKP-Staaten bereitzustellen.
- Die EU-Strategie sollte zusätzlich zu TRA die politische Zusage enthalten, dass die EU auch die Bereiche handelsbezogene Infrastruktur, Produktionskapazitäten und handelsbedingte Anpassungen verstärkt unterstützen und sich zunächst dafür einsetzen wird, dass dieser erweiterten Aufgabenstellung in den handelsbezogenen Bedarfsbewertungen eingehend Rechnung getragen wird.
- In der EU-Strategie sollte die Bedeutung der Einbeziehung handelsrelevanter Fragen als Priorität in den nationalen Entwicklungsstrategien der AKP Staaten hervorgehoben werden.
- Die Strategie sollte aufzeigen, wie regionale handelsbezogene Bedarfsbewertungen zur Unterstützung der Regionalintegration zu fördern sind. Im Kontext der WPA kommt dabei den RPTFs besondere Bedeutung zu.
- Die EU-Strategie sollte deutlich machen, dass die EU Folgendes entschlossen vorantreiben will: Anwendung der für die Wirksamkeit der Hilfe geltenden Grundsätze auch auf

regionaler Ebene und zu diesem Zweck Stärkung der Eigenverantwortung und der Führungsrolle der regionalen Partner bei Handelshilfe-Initiativen, Koordinierung der Programmierung, Vereinfachung der Modalitäten für die Bereitstellung der Hilfe sowie stärkere Zusammenarbeit mit anderen Gebern.

- Angesichts der Bedeutung der laufenden WPA-Verhandlungen sollte die EU-Strategie auch auf spezifische regionale Maßnahmen im WPA-Kontext eingehen, insbesondere was die Koordinierung der Programmierung und die Unterstützung in regionaler Eigenverantwortung durchgeführter Initiativen (wie etwa die regionalen WPA-Fonds) anbelangt.

6. MONITORING UND BERICHTERSTATTUNG

Monitoring und Berichterstattung sind Schlüsselfaktoren für Fortschritte in den oben erläuterten Bereichen. Das Monitoring muss sich sowohl auf die Durchführung als auch die Ergebnisse erstrecken und nach einvernehmlich festgelegten Kriterien erfolgen. Das Monitoring und die Berichterstattung auf globaler Ebene im Rahmen der WTO/OECD sowie die Vorschläge für ein Monitoring auf EU-Ebene im Rahmen der Umsetzung der EU-Strategie für Handelshilfe haben zahlreiche Berührungspunkte.

Monitoring und Berichterstattung auf globaler Ebene

Der von der WTO-Task Force „Handelshilfe“ vorgeschlagene **globale Überprüfungsmechanismus** sollte sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Aspekte der Handelshilfe einbeziehen.

- **Quantitative Ebene:** Das Monitoring sollte zum einen die weltweit geleistete Handelshilfe auf der Grundlage der von den Gebern an die WTO/OECD übermittelten Zahlen untersuchen; zum anderen sollte es die von den Hilfeempfängern erstellten Berichte über die Umsetzung ihrer Strategie für den Kapazitätsaufbau im Bereich Handelshilfe zum Gegenstand haben. Die Kommission ist bestrebt, im Hinblick auf die Erfassung von quantitativen Daten zur Handelshilfe jegliche Doppelarbeit mit der WTO/OECD zu vermeiden. Allerdings böte es sich an, dass sie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die vorliegenden Daten für eine Analyse auf EU-Ebene nutzt, die einen klareren Überblick über die bereits eingeleiteten bzw. geplanten Maßnahmen ermöglicht.
- **Auf qualitativer Ebene:** Der globale Überprüfungsmechanismus sollte auch eine Plattform bieten, um alle für die Wirksamkeit der Handelshilfe relevanten Aspekte zu erörtern und eine entsprechende Konsensbildung auf internationaler Ebene zu fördern sowie den Erfahrungsaustausch zwischen den Gebern und den Empfängerländern zu unterstützen. Überwacht werden sollte in diesem Rahmen auch inwieweit Prozesse, die zur Gewährleistung der Wirksamkeit der Hilfe als wichtig erachtet werden, tatsächlich genutzt werden und zu welchen Ergebnissen sie führen. Das Monitoring sollte dem Aspekt des **ergebnisorientierten Managements** der Handelshilfe, insbesondere der Entwicklung klarer und messbarer Ziele und Indikatoren, besondere Aufmerksamkeit widmen. Besonders berücksichtigt werden sollten die Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung.

Sehr wichtig ist auch, dass die eigenen Monitoring- und Evaluierungsanstrengungen der Empfängerländer unterstützt werden.

Auch die EU muss über die Umsetzung der EU-Strategie für Handelshilfe Bericht erstatten, u. a. an das Europäische Parlament. Darüber hinaus sollte die Umsetzung der EU-Strategie auf der Grundlage eines von der Kommission und den Mitgliedstaaten erstellten Fortschrittsberichts jährlich auch vom Rat bewertet werden. Gemeinsame Programmevaluierung sollte gefördert werden. Bei Bedarf sollte die Strategie angepasst werden.

Empfehlungen der Kommission

- Die EU-Strategie sollte einen aktiven Beitrag zum Monitoring und zur Berichterstattung auf globaler Ebene leisten u. a. durch Unterstützung der Berichterstattung und des Monitorings seitens der Entwicklungsländer.
- Die Strategie sollte zur Vereinheitlichung der für die Doha-Datenbank bestimmten quantitativen Berichterstattung der Kommission und der Mitgliedstaaten über die jeweiligen Handelshilfeleistungen beitragen, sodass diese Daten für eine fundierte Analyse auf EU-Ebene herangezogen werden können.
- Die EU-Strategie sollte Maßnahmen zur Förderung eines ergebnisorientierten Managements der Handelshilfe umfassen. Zudem sollte sie die EU darauf verpflichten, jährlich gemeinsame Programmevaluierungen im Bereich Handelshilfe durchzuführen und die Fortschritte, die in prioritären Bereichen der EU-Strategie sowie im Hinblick auf die international vereinbarten Prioritäten erzielt wurden, zu bewerten.

7. KAPAZITÄTEN DER EU IM BEREICH HANDELSHILFE

Voraussetzung für die Aufstockung der Handelshilfe ist die Verbesserung der personellen Kapazitäten der Gebereinrichtungen sowohl in den zentralen Dienststellen als auch vor Ort. Wenn diese Kapazitäten fehlen, werden handelsrelevante Themen kaum den gebührenden Stellenwert im Politikdialog erhalten und es wird für die Gebereinrichtungen weitaus schwieriger sein, dem Bedarf der Partnerländer gerecht zu werden. Unter „Kapazitäten“ sind sowohl die Anzahl als auch die Qualifikation der Mitarbeiter zu verstehen.

Der zusätzliche Personalbedarf der einzelnen Mitgliedstaaten dürfte unterschiedlich ausfallen; ausschlaggebend ist hier, in welcher Form ein Mitgliedstaat seine Handelshilfe jeweils ausweitet. Die Umsetzung der Zielsetzungen für die Wirksamkeit der Hilfe ist in jedem Fall ein personalintensives Unterfangen. Ein Austausch von Fachwissen könnte jedoch dazu beitragen, den Bedarf an zusätzlichem Personal zu begrenzen.

Empfehlungen der Kommission

- Die Kommission empfiehlt eine Bestandsaufnahme, um die in der EU vorhandenen Kapazitäten und Fachkompetenzen zu ermitteln.
- Die EU-Strategie sollte gemeinsame EU-Initiativen zur Förderung der Entwicklung und des Austauschs von Fachwissen anregen (beispielsweise Schulungen zum Thema Handelshilfe).