



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

016084/EU XXIII.GP
Eingelangt am 21/06/07

Brüssel, den 21.6.2007
KOM(2007) 349 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Jahresbericht 2007 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und
die Umsetzung der Außenhilfe im Jahr 2006**

{SEK(2007) 840}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Jahresbericht 2007 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und
die Umsetzung der Außenhilfe im Jahr 2006**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Verbesserung der Rahmenvoraussetzungen für die Entwicklungspolitik: Politikkohärenz	3
3.	Verbesserung des Rahmenkonzepts für die Regionalstrategien	5
4.	Verbesserung der Rahmenvoraussetzungen für die Aussenhilfe Einfachere und klarere Rechtsvorschriften	6
5.	Verbesserung der Rahmenvoraussetzungen für die Zusammenarbeit: Wirksamkeit der Hilfe	9
6.	Ergebnisse	11

1. EINLEITUNG

Die Europäische Union ist nach wie vor der weltweit wichtigste Entwicklungshilfegeber: Im Jahr 2006 belief sich die Entwicklungshilfe der Europäischen Union auf 46,9 Mrd. EUR, was 56,67% aller der OECD gemeldeten öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen (ODA) entspricht. Die neuen Mittelbindungen im Rahmen der von der Europäischen Kommission verwalteten Außenhilfe erreichten einen Umfang von rund 12,1 Mrd. EUR; davon fielen 9,8 Mrd. EUR unter die ODA. Von dieser Hilfe profitieren mehr als 160 Länder.

Im Jahr 2006 nahm die EU wichtige Veränderungen bei der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen vor. 1) Sie stellte sicher, dass Politikmaßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken, auch den Entwicklungszielen förderlich sind. 2) Die EU verabschiedete eine Reihe von Regionalstrategien, die klar ihre Hauptprioritäten widerspiegeln. 3) Das Instrumentarium, das die Rechtsgrundlage für die Außenhilfe liefert, wurde vereinfacht. 4) Es wurden Maßnahmen zur Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe ergriffen, die eine engere Zusammenarbeit mit den Partnerländern und anderen entwicklungspolitischen Akteuren ermöglichen. 5) Die Bewertung der Ergebnisse und die Auswertung der Erfahrungen wurden verbessert.

Im Folgenden wird auf die wichtigsten Aspekte dieser Veränderungen eingegangen.

2. VERBESSERUNG DER RAHMENVORAUSSETZUNGEN FÜR DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK: POLITIKKOHÄRENZ

Seit der Annahme des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik im Dezember 2005 hat die Kommission ihr Vorgehen zunehmend auf den Beitrag ausgerichtet, den neben der Entwicklungspolitik auch andere Politikbereiche – wie etwa Handel, Landwirtschaft, Umwelt, Migration, soziale Dimension der Globalisierung, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit – zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) leisten können.

Es besteht ein allgemeiner Konsens darüber, dass sich über die Entwicklungspolitik allein auf diesem Gebiet keine ausreichenden Ergebnisse erzielen lassen, während eine Reihe anderer politischer Strategien einen sehr wirkungsvollen Beitrag leisten könnten. Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, die positiven Auswirkungen ihrer politischen Strategien zu maximieren und gleichzeitig deren etwaige negative Auswirkungen auf die Entwicklungsländer so gering wie möglich zu halten.

Auf Initiative der EU-Ratspräsidentschaft wurde für 2006-2007 ein fortlaufendes Arbeitsprogramm zum Thema „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ ausgearbeitet, um auf diesem Wege gemeinsame Handlungsprioritäten festzulegen. Im Oktober 2006 nahm der Rat Schlussfolgerungen zu seinem fortlaufenden Arbeitsprogramm über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung an, die zugleich vorsehen, dass der Rat bei seiner Entscheidungsfindung Entwicklungsbelange einbezieht. Die Kommission hat in dieser Hinsicht in einer Reihe von Bereichen Fortschritte erzielt, so z.B. beim Handel, und insbesondere auch im Rahmen der Aushandlung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP-Staaten, die darauf abzielen, die Förderung des Handels und der Regionalintegration zu einem Motor für die langfristige Entwicklung zu machen. Ein weiteres Beispiel ist die Bekämpfung armutsbedingter übertragbarer Krankheiten, z.B. im Rahmen der „Partnerschaft

Europas und der Entwicklungsländer im Bereich der klinischen Versuche“ (European and Developing Countries Clinical Trials Partnership - EDCTP).

Auch im Bereich Migration wurden beträchtliche Fortschritte erzielt, sowohl im Rahmen der EU-Strategie für Afrika¹ als auch durch ein mit 380 Mio. EUR ausgestattetes thematisches Programm 2007-2013 im Bereich Migration. Zudem wurden im Sicherheitsbereich Partnerländer bei Sicherheitssektorreformen unterstützt. Gerade im Bereich Migration kommt der Kohärenz hohe Bedeutung zu. Im Rahmen ihrer breit angelegten Kooperationsabkommen hat die EU weltweit mit einer Reihe von Ländern und Regionen einen Dialog über Migrationsfragen aufgenommen. Dies gilt z.B. für die Europäische Nachbarschaftspolitik, aber auch mit Partnern in Afrika, Asien, Lateinamerika und im karibischen Raum wird ein entsprechender Dialog geführt².

Dialoge dieser Art betreffen in der Regel ein breites Spektrum von Themen, wie etwa die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die Auswirkungen der Flüchtlingsproblematik auf die Entwicklung und die gemeinsamen Bemühungen um eine bessere Steuerung der Wirtschaftsmigration. Die EU kann sich aufgrund eines solchen Dialogs veranlasst sehen, Partnerländer beim Aufbau von Kapazitäten für die Bewältigung der Migrationsströme und bei der besseren Verknüpfung von Migration und Entwicklung zu unterstützen.

Auch bei der systematischen Berücksichtigung von Menschenrechtsfragen und des Aspekts „verantwortungsvolle Staatsführung“ wird auf ein kohärentes Vorgehen geachtet. So hat die EU im Jahr 2006 13 EU-Wahlbeobachtungsmissionen entsandt, an denen 1. 400 EU-Wahlbeobachter teilnahmen. Die Präsenz dieser Wahlbeobachtungsmissionen hat dazu beigetragen, Wahlbetrug, Manipulationen und Einschüchterungsversuche einzudämmen. Sie haben für mehr Transparenz gesorgt und das Vertrauen der Bevölkerung in die Wahlen gestärkt und somit die Demokratie und die Staatsführung vorangebracht. In einigen Fällen habe die Wahlbeobachtungsmissionen auch die Konfliktprävention unterstützt, so etwa in der Demokratischen Republik Kongo, wo die größte jemals von der EU entsandte Wahlbeobachtungsmission (300 Wahlbeobachter) die beiden Urnengänge im Juli und November 2006 überwachte. Diese Wahlen haben den Weg zur Wiederherstellung des inneren Friedens, einer geordneten Staatsführung und zur nachhaltigen Entwicklung der Demokratischen Republik Kongo geebnet und darüber hinaus zur Stabilisierung der Region der Großen Seen als Ganzes beigetragen

Im Governance-Bereich hat die Kommission mit ihrer Mitteilung „Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik“³ ein neues Konzept vorgelegt, das auf einer umfassenden Evaluierung des Zeitraums 1994-2004 aufbaut. Die Schlussfolgerung dieser Evaluierung lautet, dass die Entscheidung der EU, das Thema „Governance“ ganz oben auf ihre politische bzw. entwicklungspolitische Agenda zu setzen, richtig war. Der Kommission wird bescheinigt, dass sie bei der Festlegung wirksamer Konzepte, über die sich am ehesten nachhaltige Verbesserungen erzielen lassen, deutliche Fortschritte gemacht hat. In der Mitteilung hebt die Kommission zudem hervor, wie wichtig

¹ Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas. KOM(2005) 489 endg.

² Parallel dazu wird ein Dialog mit der gesamten Gruppe der AKP-Staaten (Länder in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean) geführt.

³ KOM(2006)421 vom 30.8.2006.

es ist, auch in Bereichen wie Steuern, Finanzen, Justiz und wissenschaftliche Zusammenarbeit die „Good Governance“ zu fördern

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Kohärenz von zentraler Bedeutung für die Umsetzung der EU-Außenhilfestrategien ist. Gegenüber den Partnerländern nimmt die Kommission drei verschiedene wichtige Funktionen wahr: sie ist politischer Akteur, Entwicklungseinrichtung und Verwalter von Geberhilfe. Die Kommission bemüht sich daher kontinuierlich darum, diese drei Handlungsbereiche noch effizienter miteinander zu verknüpfen.

3. VERBESSERUNG DES RAHMENKONZEPTS FÜR DIE REGIONALSTRATEGIEN

Ausgehend vom Europäischen Konsens bemühte sich die Kommission zudem verstärkt darum, in ihren regionalen Maßnahmenstrategien ihre Ziele und Grundsätze eindeutig zum Ausdruck bringen.

Als erste konkrete Umsetzung des Europäischen Konsenses ist die EU-Strategie für Afrika besonders hervorzuheben. Mit dieser Strategie wurde erstmals ein integriertes europäisches Rahmenkonzept vorgelegt, das eine Verbesserung der Koordinierung und Kohärenz der Strategien und Instrumente der EU und der Mitgliedstaaten ermöglicht. Die besonderen Bemühungen um Afrika kommen nicht nur in der Umsetzung dieser Strategie zum Ausdruck, sondern auch in der von der EU eingegangenen Verpflichtung, an der Ausarbeitung einer gemeinsamen Strategie der EU und der afrikanischen Länder mitzuwirken, die auf dem für die zweite Jahreshälfte 2007 angesetzten zweiten EU-Afrika-Gipfel in Lissabon verabschiedet werden soll. Als weiteres Beispiel lässt sich eine gemeinsame Arbeitssitzung der Europäischen Kommission und der Kommission der Afrikanischen Union anführen, bei der ein von Kommissionspräsident José Manuel Barroso geleitetes Team von EU-Kommissaren mit der Kommission der Afrikanischen Union an deren Sitz in Addis Abeba zusammentraf.

Auch bei Strategien für die Beziehungen der Europäischen Union zu anderen Regionen wurde auf den Europäischen Konsens Bezug genommen, um eine kohärente weltpolitische Sicht zu fördern, gleichzeitig aber wurde auch auf die notwendige Differenzierung geachtet. So war 2006 ein erfolgreiches Jahr für den Aufbau einer strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika, die sich zwei auf zwei Hauptschwerpunkte der Zusammenarbeit konzentriert: Verbesserung des sozialen Zusammenhalts und Förderung der Regionalintegration.

Die EU arbeitet zudem auf einen strategischen Rahmen für die Beziehungen EU-Asien hin, der auf einem Ausbau des politischen Dialogs und der Handelsbeziehungen und einer intensiven Entwicklungszusammenarbeit basiert. Die Beziehungen zu den beiden wichtigsten Ländern der Region, China und Indien, werden im Rahmen umfassender strategischer Partnerschaften ausgebaut, die sowohl die wirtschaftliche Zusammenarbeit als auch politische Aspekte abdecken.

An Dynamik hat auch die Europäische Nachbarschaftspolitik (European Neighbourhood Policy, ENP) gewonnen, die zu den Hauptprioritäten der EU-Außenbeziehungen gehört. Im Rahmen dieser Politik will die EU eine verantwortliche Staatsführung und die wirtschaftliche Entwicklung in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft fördern. In den ersten achtzehn Monaten der Umsetzung dieser Politik wurden entscheidende Grundlagen für den Ausbau der Beziehungen zwischen der Union und ihren Nachbarn gelegt. Am 4. Dezember 2006 stellte die Kommission neue Vorschläge für die Stärkung und Weiterentwicklung der Europäischen

Nachbarschaftspolitik vor. Ziel ist es, den Partnerländern bessere Handels- und Investitionsmöglichkeiten zu bieten und direkte persönliche Kontakte („People-to-People“) wie auch rechtmäßige Kurzaufenthalte zu erleichtern. Zudem sollen ein aktiverer Beitrag zur Lösung festgefahrener Konflikte geleistet und mehr Möglichkeiten für die Mobilisierung von Finanzmitteln geschaffen werden.

Im Rahmen ihrer Erweiterungspolitik und des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses unterstützt die EU Länder, für die eine Beitrittsperspektive besteht, bei der schrittweisen Integration in die Union. Im Jahr 2006 waren Bulgarien, Rumänien, die westlichen Balkanländer und die Türkei in diese Strategie einbezogen; Bulgarien und Rumänien sind der Union am 1. Januar 2007 beigetreten. Die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei wurden fortgesetzt, und die übrigen westlichen Balkanländer können bei Umsetzung ihres „Fahrplans“ für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess Fortschritte vorweisen. 2006 hat die Kommission konkrete Maßnahmen für die Stärkung der auf die westlichen Balkanländer ausgerichteten EU-Politik und des hierfür zur Verfügung stehenden Instrumentarium festgelegt, die vor allem den Bürgern in dieser Region die EU-Perspektive näherbringen sollen.

4. VERBESSERUNG DER RAHMENVORAUSSETZUNGEN FÜR DIE AUSSENHILFE EINFACHERE UND KLARERE RECHTSVORSCHRIFTEN

Diese Außenhilfestrategien wurden bei der Ausarbeitung der neuen Rechtsvorschriften berücksichtigt, die Bestandteil der grundlegenden Überarbeitung der Struktur der EU-Zusammenarbeit mit Drittländern war. Die Ausarbeitung dieser neuen Rechtsakte, die die Abwicklung der Außenhilfe im Zeitraum 2007-2013 vereinfachen sollen, wurde 2006 abgeschlossen. Mit ihnen wurde eine kohärente Handlungsgrundlage geschaffen, bei der klare politische Ziele mit den für ihre Verwirklichung erforderlichen Verfahren und Instrumenten verknüpft werden. Die gesamte bisherige Bandbreite der geografisch oder thematisch ausgerichteten Verordnungen wird nun durch insgesamt neun Finanzierungsinstrumente ersetzt.

Sechs dieser Instrumente dienen der Unterstützung von Strategien mit einem spezifischen geografischen oder thematischen Fokus:

- das Instrument für Heranführungshilfe (IPA)
- das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)
- das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI),
- das Instrument für die Zusammenarbeit mit den Industrieländern (ICI),
- die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)
- das Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der Nuklearsicherheit (INSC)

Drei Instrumente sind auf die Bewältigung von Krisensituationen ausgerichtet:

- das Stabilitätsinstrument (IfS)
- die bisherige humanitäre Hilfe, in die im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau nun auch die Nahrungsmittelforthilfe integriert wird,
- die Finanzhilfelinstrumente.

Den Durchführungsrahmen der Zusammenarbeit bilden die Länder-, Regional- und thematischen Strategiepapiere, die Mehrjahresrichtprogramme und die jährlichen Aktionsprogramme, die im Wege des in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen neuen demokratischen Kontrollverfahrens festgelegt werden. Es schreibt vor, dass die Kommission das Europäische Parlament und den Rat systematisch informiert und konsultiert und den beiden Organen zu diesem Zweck die Entwürfe der Strategiepapiere übermittelt. Die Kommission hat sich zudem verpflichtet, diese Strategiepapiere mit dem Europäischen Parlament in einem regelmäßigen Dialog zu erörtern und bei der Umsetzung dieser Strategien den Standpunkt des Europäischen Parlaments gebührend zu berücksichtigen.

Im Rahmen des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) stehen für die Entwicklungsländer in Lateinamerika, Asien und im Nahen Osten sowie für Südafrika 10,1 Mrd. EUR zur Verfügung. Neben der geografisch ausgerichteten Zusammenarbeit sieht das DCI auch thematische Programme vor, die die bisherigen thematischen Verordnungen ersetzen.

Im Januar 2006 nahm die Kommission die Mitteilung „In die Menschen investieren“⁴ an, in der das thematische Programm für menschliche und soziale Entwicklung dargelegt wird. Im Rahmen des DCI werden etwas mehr als 1 Mrd. EUR für dieses Programm bereitgestellt, um Maßnahmen in Bereichen zu unterstützen, die von direkter Bedeutung für die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der Menschen in den Entwicklungsländern sind, wobei den Ärmsten, den am wenigsten entwickelten Ländern und besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen spezifische Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. Auf dieser Grundlage wurde eine Strategie ausgearbeitet, die sich auf vier Schwerpunkte konzentriert: Gesundheit für alle, Bildung, Kenntnisse und Qualifikationen, Gleichstellung der Geschlechter und sonstige Aspekte der sozialen und menschlichen Entwicklung (einschließlich sozialer Zusammenhalt, Beschäftigung, menschenwürdige Arbeit, Kinder und Jugendliche, Kultur). Das Programm ist ein exemplarisches Beispiel für den integrierten Ansatz, den die Kommission fördern will.

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen und deren Teilhabe am Entwicklungsprozess sind nicht nur Schwerpunktbereiche des über das DCI finanzierten thematischen Programms „*In die Menschen investieren*“, sondern auch des neuen Instruments für Demokratie und Menschenrechte. Vor Einführung der neuen, vereinfachten Rechtsgrundlagen standen der Kommission etwa 75 verschiedene Instrumente für EU-interne wie auch EU-externe Strategien und Programme im Kinder- und Jugendbereich zur Verfügung. Angesichts dieser Sachlage nahm die Kommission am 4. Juli 2006 die Mitteilung „*Für eine Kinderrechtsstrategie*“ an, um größere Kohärenz herzustellen, Synergieeffekte voll auszuschöpfen, etwaige Defizite zu beseitigen und die Gesamtwirkung dieser Instrumente für die Stärkung der Rechte der Kinder zu verbessern.

In dieser Mitteilung wird ein langfristiger und tief greifender Ansatz zur Verbesserung der Auswirkungen der EU-Maßnahmen für Kinder dargelegt. Sie enthält zudem Vorschläge für neue Mechanismen zur Gewährleistung der EU-internen Koordinierung und Konsultationen (wie ein Europäisches Forum für Kinderrechte) sowie verbindliche Vorgaben für eine effektive Beteiligung der Kinder selbst. Zu den in der Mitteilung eingegangenen Verpflichtungen gehört auch die Ausarbeitung eines Aktionsplans „Kinder in der Entwicklungszusammenarbeit“.

⁴ KOM(2006)18 endg. vom 25.1.2006.

Im Zeitraum 2007-2013 sind für die unter das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument fallenden Länder rund 12 Mrd. EUR vorgesehen, was einem realen Anstieg von 32% gegenüber dem vorhergehenden Haushaltszeitraum entspricht. Um die Wirkung des Instruments zu maximieren und Anreize für die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel zu den EU-Finanzmitteln zu bieten hat die Kommission die Schaffung zweier neuer ENPI-Mechanismen vorgeschlagen:

- einen Nachbarschaftsinvestitionsfonds, zu dem auch die Mitgliedstaaten Beiträge leisten können und der der Europäischen Investitionsbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und anderen Entwicklungsbanken Anreize bieten soll, zusätzliche Mittel bereitzustellen. Der Beitrag aus dem Gemeinschaftshaushalt würde 700 Mio. EUR betragen. Mit diesem Fonds könnten Schätzungen zufolge Darlehen erschlossen werden, die in der Summe einem Vielfachen der eingezahlten Zuschüsse entsprechen würden. Sollten die Mitgliedstaaten ebenso viele Mittel wie die Gemeinschaft für den Fonds aufbringen, dann könnte die Fazilität rund 8 bis 10 Mrd. EUR für Vorzugsdarlehen mobilisieren;
- eine mit 300 Mio. EUR ausgestattete Governance-Fazilität, aus der Partnerländern, die besonders große Fortschritte bei der Umsetzung ihres Aktionsplans erzielt haben, zusätzlich zu den regulären Länderzuweisungen weitere Mittel als Anerkennung und zur Unterstützung ihrer Bemühungen bereitgestellt werden können.

Das ENPI umfasst zudem eine Komponente zur Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, für die Kofinanzierungsmittel aus dem Europäischen Regionalfonds bereitgestellt werden. Mit den neuen Bestimmungen sollen in der Vergangenheit festgestellte Defizite beseitigt werden; zudem sollen sie diese Form der Zusammenarbeit erleichtern und ihre Wirkung verbessern.

Die Mittelprogrammierung für Asien, Lateinamerika und die ENPI-Länder wurde 2006 nahezu abgeschlossen; um Verzögerungen bei der Umsetzung der Hilfe im Jahr 2007 zu vermeiden, wurde 2006 ein informeller interinstitutioneller Dialog über die Entwürfe der ENPI-Strategie und der DCI-Strategie eingeleitet. Dieser Dialog wird nach dem förmlichen Inkrafttreten aller genannten Instrumente im Jahr 2007 unter der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament fortgesetzt. Im Januar wurde eine Reihe spezifischer Mitteilungen verabschiedet, in denen das Konzept und die Inhalte der einzelnen thematischen Programme festgelegt sind. Anschließend wurde der für jedes thematische Programm erforderliche Programmierungsprozess eingeleitet, der Anfang 2007 abgeschlossen werden soll; unmittelbar danach soll die Programmdurchführung gestartet werden.

Die Zusammenarbeit mit den Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) wird immer noch in erster Linie aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanziert, da der Europäische Rat im Dezember 2005 beschlossen hatte, den EEF weiterhin außerhalb des EU-Haushalts zu finanzieren. Der mit 22,7 Mrd. EUR ausgestattete 10. EEF (2008-2013) bildet die Grundlage für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten.

Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik wurde auch bei der Ausarbeitung der Programmierungsleitlinien für den 10. EEF zugrunde gelegt, einschließlich bei der Festlegung der Bereiche für die Gemeinschaftsmaßnahmen und hinsichtlich des Grundsatzes, für jedes Land eine begrenzte Zahl von Schwerpunkten auszuwählen. Anfang des Jahres wurde die Programmierung für die AKP-Staaten eingeleitet. Der Programmierungsdialog ist derzeit noch im Gange. Die Unterzeichnung der Länder- und Regionalstrategiepapiere dürfte vor Ende 2007 möglich sein, so dass mit der Umsetzung im Januar 2008 begonnen werden kann.

5. VERBESSERUNG DER RAHMENVORAUSSETZUNGEN FÜR DIE ZUSAMMENARBEIT: WIRKSAMKEIT DER HILFE

Die Wirksamkeit der Hilfe ist ein zentraler Aspekt der politischen Agenda der EU und wurde bei allen 2006 ergriffenen Initiativen berücksichtigt. Sowohl in der Gemeinsamen Erklärung zur Entwicklungspolitik als auch in der Neuen Strategie für Afrika wird hervorgehoben, dass es nicht nur darum geht, mehr Hilfe zu leisten, sondern dass die europäische Hilfe auch besser und effektiver werden muss. Auch die Vereinbarung über den 10. EEF enthält die eindeutige Aussage, dass mehr für die Wirksamkeit der Hilfe getan werden muss.

Um diese Absichtserklärungen in die Praxis umzusetzen wurde im April 2006 ein Aktionsplan („*EU-Entwicklungszusammenarbeit: Mehr, besser und schneller helfen*“) verabschiedet, der eine Liste mit neun konkreten Zielsetzungen enthält, die bis 2010 verwirklicht werden sollen. Zu diesen Zielvorgaben gehören die regelmäßige Kartographierung der EU-Hilfe auf globaler, regionaler und lokaler Ebene (*Geberatlas*⁵) sowie ein Vorschlag für einen Gemeinsamen Programmierungsrahmen der EU (GPR). Inzwischen ist der Geberatlas zu einem sehr nützlichen Instrument sowohl für die Überwachung als auch im Hinblick auf die Verbesserung der EU-weiten Koordinierung und Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungshilfe geworden. Auf den GPR wird bei einer Reihe von Ländern im Rahmen der derzeit laufenden Programmierung für den 10. EEF zurückgegriffen.

Die allzu breite Streuung der internationalen Entwicklungshilfe hat zu Verzettelung, Doppelarbeit und sogar zu widersprüchlichen Hilfsmaßnahmen geführt; dies hat unnötige Verwaltungskosten und eine verstärkte Belastung der Partnerländer zur Folge und schmälert die Wirkung der Hilfe. Über diese Defizite und Überschneidungen gibt der EU-Geberatlas Aufschluss. Ein Schlüsselfaktor für die Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe ist eine größere Komplementarität. Im Jahr 2006 wurden Leitlinien zur Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe verabschiedet und sowohl für die Mitarbeiter in den zentralen Dienststellen als auch vor Ort in den Ländern entsprechende Schulungen durchgeführt.

Ein wichtiger Faktor für die Stärkung der Eigenverantwortung der Partnerländer („ownership“) und des Vertrauens der Geberländer in die Verwaltungsstrukturen und -systeme der Partnerländer („alignment“) ist der Übergang zu Hilfeleistungen in Form direkter Budgethilfen, die in vollem Umfang von den Partnerländern über deren eigene Strukturen verwaltet werden. Im Europäischen Konsens wird darauf verwiesen, dass dort, wo es die Verhältnisse erlauben, als Hilfemodus vorzugsweise Budgethilfen zum Einsatz kommen sollten. Im Zeitraum 2003-2005 hat die Kommission den Anteil der über die Ländersysteme abgewickelten Budgethilfe an der programmierbaren EEF-Hilfe auf über 35% gesteigert.

⁵ http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub7_29_en.cfm

Die Kommission engagiert sich zudem konkret für die Unterstützung so genannter „fragiler Staaten“. In den palästinensischen Gebieten beispielsweise hat die Kommission eng mit der Weltbank bei der Konzipierung und Einführung des Vorläufigen Internationalen Mechanismus zusammengearbeitet, an dem sich 14 Mitgliedstaaten und Norwegen durch Beitragszahlungen beteiligen und der dazu dient, wichtige öffentliche Dienstleistungen aufrechtzuerhalten und die Auswirkungen der Krise auf die palästinensische Zivilbevölkerung zu verringern. Im Jahr 2006 wurden über den Vorläufigen Internationalen Mechanismus mehr als 88 Mio. EUR an sozialen Unterstützungsleistungen an öffentliche Bedienstete und Rentner mit niedrigem Einkommen ausgezahlt. Zusätzlich wurden 24 Mio. EUR direkt an unmittelbar von der Krise betroffene, in Armut lebende und besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen gezahlt.

Die Kommission setzt sich generell dafür ein, dass in solchen Situationen Hilfe über Treuhandfonds geleistet wird, die in vielen Fällen von den Vereinten Nationen verwaltet werden. Auf diese Weise können die gezielte Koordinierung und eine möglichst rasche Abwicklung der Hilfeleistungen - gerade auch im Falle von Wiederaufbauhilfe - besser gewährleistet werden. Im Jahr 2006 belief sich die über die Vereinten Nationen und die Weltbank abgewickelte Hilfe weiterhin auf rund 1,5 Mrd. EUR. Im Laufe des Jahres wurden mit beiden Einrichtungen Vereinbarungen über die erforderliche Sichtbarkeit der Kommissionsbeiträge zu diesen Maßnahmen unterzeichnet. Ausschlaggebend hierfür waren u.a. das von vielen unterstützte Anliegen, den europäischen Beitrag zur Linderung der Not und der Stärkung des Friedens in der Welt auch für die europäischen Bürger und die Empfänger der Hilfe deutlicher zum Ausdruck zu bringen.

Siebzig Prozent der Ärmsten auf dieser Welt leben in Ländern mit mittlerem Einkommen. Die Kommission vertritt ebenfalls die Auffassung, dass Wirtschaftswachstum eine wesentliche Voraussetzung für die soziale Entwicklung und den Erfolg von Armutsbekämpfungsstrategien in diesen Ländern ist. Wirtschaftswachstum allein reicht jedoch nicht aus. In vielen wirtschaftlich rasch wachsenden Ländern der mittleren Einkommenskategorie hat sich die Einkommensschere vielmehr aufgrund des technologischen Wandels, der Globalisierung, aus demografischen Gründen und aufgrund der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften ausgeweitet, da das Wachstum nicht mit wirksamen finanzpolitischen und anderweitigen auf die Armen ausgerichteten politischen Zielsetzungen verbunden wurde. Die Gefahr, dass Länder der mittleren Einkommenskategorie ihre Chancen nicht wirklich nutzen und in die Armut zurückfallen, ist nicht zu unterschätzen. Viele noch nicht gefestigte oder potenziell instabile Länder mit mittlerem Einkommen benötigen daher eine gezielte, mit politischen Zielen und einer Leistungsmessung verbundene Entwicklungshilfe, die zur Stabilisierung der Wirtschaft beiträgt und die Reformen, Entwicklung, Handelsintegration und sozialen Zusammenhalt fördert.

Im Jahr 2006 übernahm die Europäische Kommission eine zunehmend wichtigere Rolle bei globalen Initiativen im Gesundheits- und Bildungsbereich, bei denen sie mit den EU-Mitgliedstaaten wie auch anderen Gebern und Akteuren zusammenarbeitete. Seit Mai 2006 führt die Kommission den stellvertretenden Vorsitz im Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria, und seit Juli 2006 ist die Kommission einer der Vorsitzenden der Fast-Track-Initiative „Bildung für alle“. Bei beiden Initiativen sind bedarfsorientierte Konzepte, die Abstimmung zwischen den Gebern und die Wirksamkeit der Hilfe wichtige Schwerpunkte.

6. ERGEBNISSE

Mit der Einleitung der Reform der Verwaltung der Außenhilfeprogramme im Jahr 2000 wurde der raschen Bereitstellung und der Qualität der Hilfe zunehmende Bedeutung beigemessen. Wie die 2006 erzielten Durchführungsquoten belegen, konnte die Hilfe auch in diesem Jahr zügiger abgewickelt werden.

Insgesamt hat die Kommission 2006 öffentliche Entwicklungshilfe in Höhe von 9,832 Mrd. EUR bereitgestellt und davon 8,130 Mrd. EUR ausgezahlt. Von den für geographische Programme vorgesehenen Mittelbindungen, die sich auf 7,982 Mrd. EUR belaufen, war fast die Hälfte (3,552 Mrd. EUR) für die AKP-Staaten bestimmt; sie erhielten 2,848 Mrd. EUR der insgesamt ausgezahlten 6,8 Mrd. EUR.

Was die Qualität der bereitgestellten Hilfe anbetrifft, so hat die Kommission neue Beurteilungsverfahren eingeführt, um zu gewährleisten, dass neue Mittelbindungen für Projekte und Programme möglichst sorgfältig und unter Einsatz bewährter Verfahren vorbereitet werden. 2002 wurde außerdem ein System für das Monitoring von Projektergebnissen eingeführt. Dieses Monitoring beruht auf regelmäßigen Vor-Ort-Kontrollen laufender Projekte, deren Umsetzung von unabhängigen Experten anhand international vereinbarter Kriterien nach einem Punktesystem bewertet wird. Während der letzten fünf Jahre zeigten die Bewertungen insgesamt eine kontinuierliche und statistisch signifikante Verbesserung. Auch 2006 ließ das Monitoring der Projekte und Programme eine insgesamt gute Leistung erkennen. Zwar zeichnete sich 2006 bei der Effizienz eine leicht rückläufige Tendenz ab, grundsätzlich verläuft die Entwicklung jedoch noch gemäß den Zielvorgaben. Insgesamt waren die Ergebnisse für 2006 durchaus zufriedenstellend.

Vor allem die aus den bisher finanzierten Maßnahmen gewonnenen Erfahrungen geben wichtige Anhaltspunkte für die Steigerung der Effizienz der Hilfe. Das für die Evaluierung zuständige Referat der Generaldirektion, die hauptsächlich für Entwicklungshilfe verantwortlich ist, führt Evaluierungen von Länderstrategien, thematischen und anderen strategischen Aspekten der EG-Programme mit Hilfe unabhängiger Experten durch.

Die verschiedenen Indikatoren lassen im Großen und Ganzen deutliche Fortschritte bei der Verwaltung der Außenhilfe seit 2000 erkennen. Diese sind nicht zuletzt auf maßgebliche Veränderungen auf institutioneller Ebene zurückzuführen, u.a. durch die Verlagerung der Verantwortung für die Programmdurchführung auf die Delegationen der Kommission und die Umstrukturierung der Dienststellen am Verwaltungssitz.

Einige wichtige und sichtbare Erfolge beweisen, dass der richtige Weg beschritten wurde. Allerdings besteht noch erheblicher Handlungsbedarf, insbesondere in den Bereichen, in denen die Kommission als zu langsam und unflexibel gilt, da die künftige Außenhilfe immer stärker von einer flexiblen und engen Zusammenarbeit mit den anderen Gebern abhängen wird⁶. Durch die neuen Instrumente und die neue Haushaltsordnung ist die Kommission diesen Herausforderungen nun eher gewachsen.

⁶ Jahresbericht 2007 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Umsetzung der Außenhilfe im Jahr 2006, Abschnitt 6.2.: Bewertung: Überarbeitung des Arbeitsprogramms 2006.

2006 war die Außenhilfe der Kommission vorrangig auf folgende Ziele ausgerichtet:

- Unterstützung der Beitritts-, Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländer bei der Annäherung an die EU durch die Umsetzung der Erweiterungspolitik und des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die westlichen Balkanstaaten. Bisherige Ergebnisse: Schaffung der Voraussetzungen für den erfolgreichen EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien; Unterzeichnung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit Albanien und Aufnahme von Verhandlungen über ein solches Abkommen mit Serbien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina; Schaffung eines Instruments für die Heranführungshilfe; Annahme einer Mitteilung über die westlichen Balkanstaaten sowie eines jährlichen Strategiepapiers zur Erweiterung.

- Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Bisherige Ergebnisse: Drei neue Aktionspläne (für Armenien, Aserbaidschan und Georgien); Abschluss der Aktionspläne für Ägypten und Libanon; Annahme des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments; informelle Vorlage des Strategiepapiers im ENPI-Ausschuss und im Parlament; Vorbereitung der Unterlagen für das ENPI-Programm für grenzübergreifende Zusammenarbeit; Annahme einer neuen Mitteilung über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

- Gewährleistung eines konstruktiven Engagements im Friedensprozess im Nahen Osten über die Struktur des Nahost-Quartetts und in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Parteien. Bisherige Ergebnisse: Schaffung eines vorläufigen Internationalen Mechanismus (TIM): Die EG stellt für die palästinensische Bevölkerung Unterstützung in Höhe von 339 Mio. EUR bereit.

- Fortsetzung der Maßnahmen zur Unterstützung der regionalen Stabilität wie auch des Wiederaufbaus und des politischen Übergangs in Irak Bisherige Ergebnisse Ausarbeitung eines internationalen Pakts für Irak ; Aufnahme von Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen; Genehmigung und Umsetzung des Hilfeprogramms für 2006.

- Fortsetzung der Wiederaufbau- und Rehabilitationsmaßnahmen nach der Tsunami-Katastrophe. Bisherige Ergebnisse: Das Durchführungstempo wurde deutlich beschleunigt; für Rehabilitations- und Wiederaufbaumaßnahmen – vorwiegend in Indonesien, Sri Lanka und auf den Malediven - wurden 180 Mio. EUR gebunden.

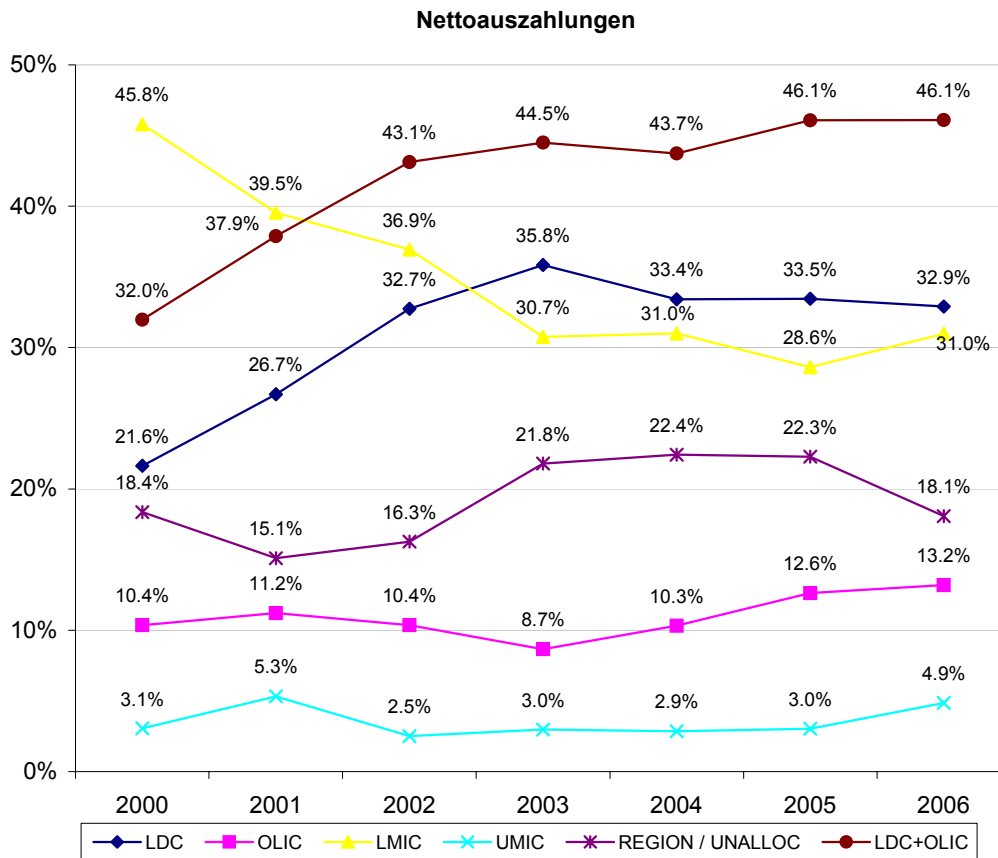
- Umsetzung einer neuen Entwicklungshilfepolitik, die auf nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung ausgerichtet ist, gestützt auf den 2005 vorgeschlagenen Rahmen und die Überprüfung der Millenniumsentwicklungsziele, einschließlich einer spezifischen Strategie für Afrika. Bisherige Ergebnisse: Einbeziehung der politischen Ziele des Konsenses in das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI), Programmierung von Leitlinien und regionalen Strategien (z.B. EU-Strategie für Afrika).

- Bekräftigung eines starken Engagements für die Menschenrechte. Bisherige Ergebnisse: Schaffung eines neuen Instruments für die Förderung von Demokratie und Menschenrechte, das Ende des Jahres angenommen wurde.

Zusätzlich zu den vorstehend genannten Zielen verzeichnete die Kommission Fortschritte in folgenden Bereichen, für die sie 2006 ebenfalls wichtige Initiativen angekündigt hatte:

- Erzielung maßgeblicher Fortschritte bei den Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit sechs AKP-Regionen, damit diese 2008 in Kraft treten können. Bisherige Ergebnisse: Alle Verhandlungen schritten voran und schlossen Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten sowie die Verknüpfung mit der Programmierung der Entwicklungszusammenarbeit ein.
- Mitwirkung an wichtigen Follow-up-Initiativen im Entwicklungsbereich, insbesondere in den Bereichen Finanzierung, Kohärenz, Afrika und internationale Kollektivgüter, die auf dem G8-Gipfel 2006 und der hochrangigen Plenartagung auf hoher Ebene zu den Millenniumsentwicklungszielen beschlossen wurden. Bisherige Ergebnisse: Genehmigung des Aktionsplans zur Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe („Mehr, besser und schneller helfen“), eine Liste mit neun bis 2010 zu verwirklichenden Zielvorgaben enthält.
- Stärkung der Fähigkeit der Kommission zu rascher Reaktion auf humanitäre Katastrophen, Stärkung ihrer Katastrophenvorbeugungs- und -schutzstrategie und Leistung eines EU-Beitrags zum Globalen Fonds für die Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose. Bisherige Ergebnisse: Konsultationen mit Partnern und EU-Mitgliedstaaten, deren Ergebnisse in eine für 2007 geplante Mitteilung über den „Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe“ einfließen werden; jährliche Beitragszahlung zum Globalen Fonds in Höhe von 90 Mio. EUR.

Tabelle 1: 2000-2006 Schwerpunkt Armutsbekämpfung



2000-2003 EG-Berichterstattung an DAC (nach derselben Methode: LDC/LIC länderspezifische Zuweisungen, einschließlich EIB (Auszahlungen insgesamt)

2004, 2005 Daten des Jahresberichts

2006 Vorläufige Zahlen des Jahresberichts (gemäß Empfängerliste des DAC vom Dezember 2005)

LDC : Least Developed Countries - am wenigsten entwickelte Länder

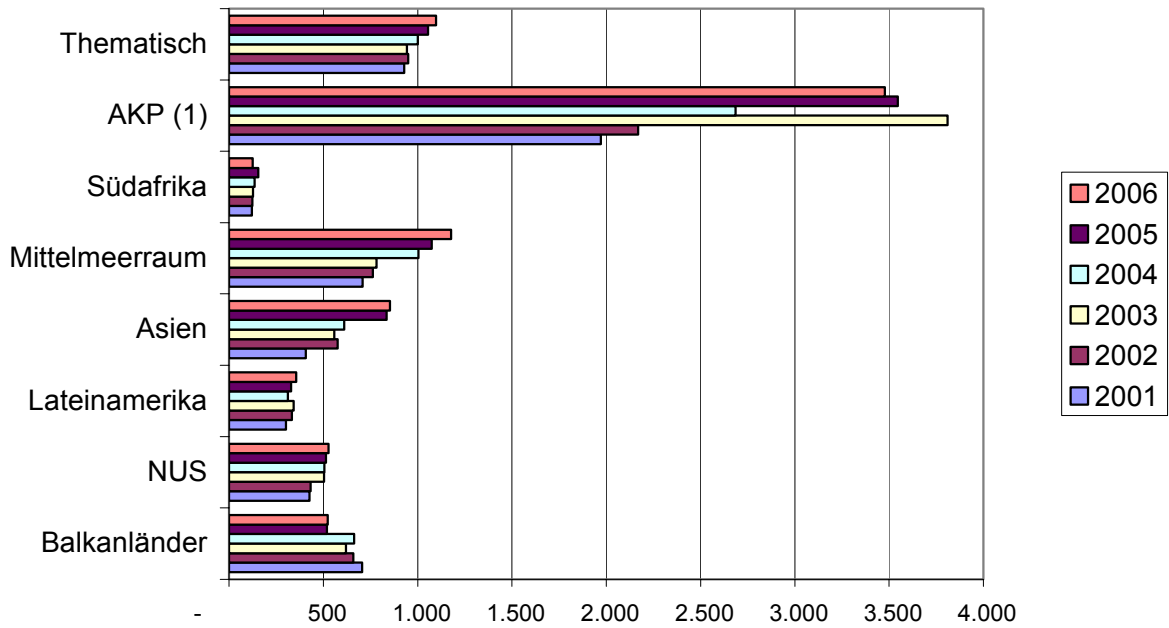
OLIC : Other Low Income Countries - sonstige Länder mit niedrigem Einkommen

LMIC : Lower Middle Income Countries - Länder mit mittlerem Einkommen, unter Einkommenskategorie

UMIC : Upper Middle Income Countries - Länder mit mittlerem Einkommen, obere Einkommenskategorie

REGION / UNALLOC : Regional Programmes and Unallocated - Regionalprogramme und nicht zugewiesen

Tabelle 2: EuropeAid: Entwicklung der regionalen Verteilung 2001-2006, Mittelbindungen (Mio. €)



	Balkanländer	NUS	Lateinamerika	Asien	Mittelmeerraum	Südafrika	AKP (1)	Thematisch	Insgesamt
2001	705	426	301	407	709	121	1.971	928	5.568
2002	658	432	333	575	762	124	2.169	949	6.002
2003	620	504	342	558	782	127	3.811	943	7.687
2004	663	504	312	611	1.003	135	2.685	1.001	6.916
2005	519	515	329	834	1.075	155	3.546	1.055	8.027
2006	524	528	356	853	1.178	125	3.477	1.097	8.137

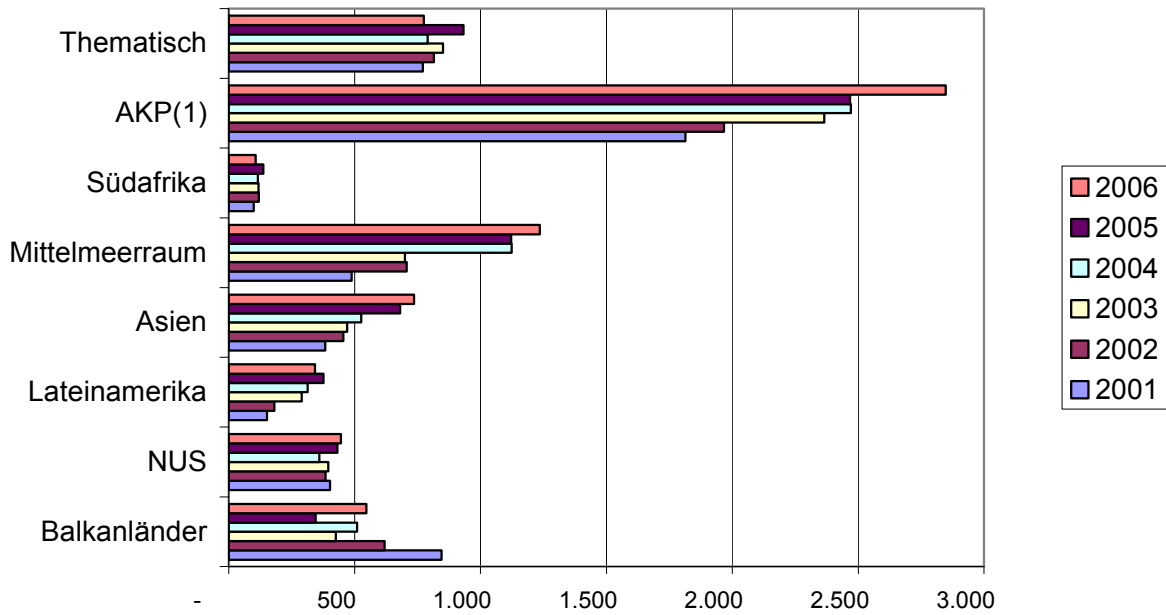
Mittelbindungen 2006 EuropeAid + Erweiterung (Balkanländer)

Ohne von EuropeAid verwaltete Verwaltungskosten

Regionale Verteilung nach geografischen und thematischen Haushaltlinien

(1) AKP-Region einschließlich EEF + Haushaltlinie Bananen & Zucker 2001-2006

Tabelle 3: EuropeAid - Entwicklung der regionalen Verteilung 2001-2006, Zahlungen (Mio. €)



	Balkanländer	NUS	Lateinamerika	Asien	Mittelmeerraum	Südafrika	AKP(1)	Thematisch	Insgesamt
2001	845	402	152	383	488	99	1.814	771	4.109
2002	619	384	182	455	707	119	1.968	815	4.630
2003	425	396	290	470	700	118	2.366	851	5.191
2004	510	359	314	526	1.125	116	2.472	790	5.701
2005	345	432	376	681	1.122	138	2.468	932	6.149
2006	547	445	343	737	1.235	107	2.848	774	7.037

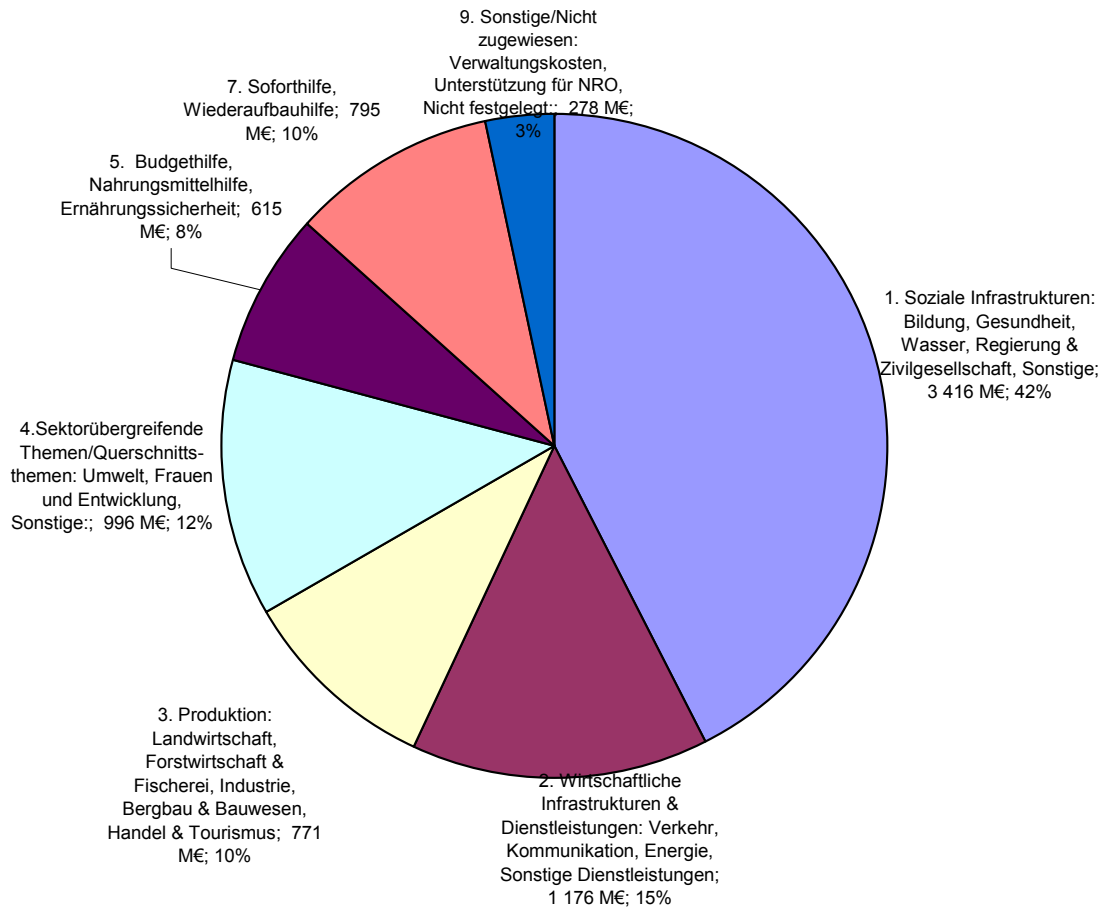
Zahlungen 2006 EuropeAid + Erweiterung (Balkanländer).

Ohne von EuropeAid verwaltete Verwaltungskosten

Regionale Verteilung nach geografischen und thematischen Haushaltlinien

(1) AKP-Region einschließlich EEF + Haushaltlinie Bananen & Zucker 2001-2006

Tabelle 4: Aufschlüsselung nach Sektoren

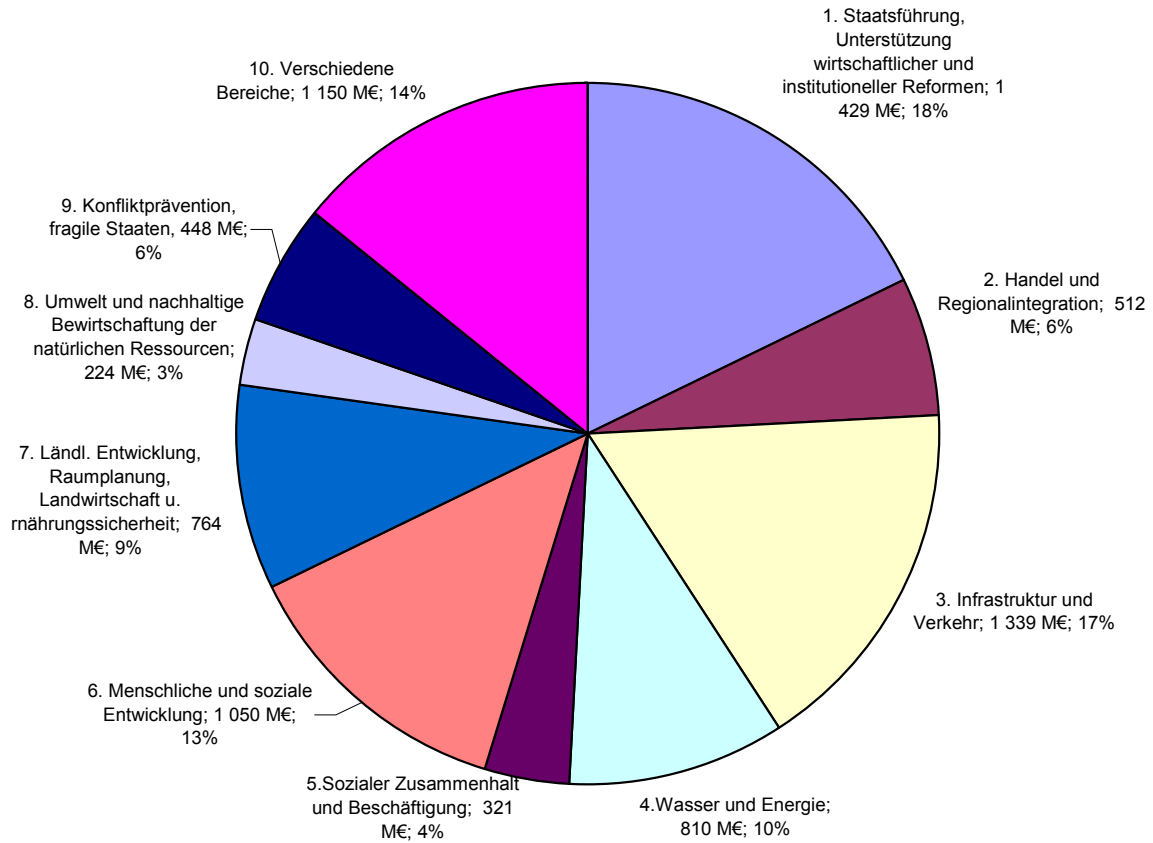


Mittelbindungen in Mio. €

Von EuropeAid 2006 verwaltete ODA/OA-Mittel sowie CARDS.

Ohne von EuropeAid verwaltete Verwaltungskosten

Tabelle 5: Europäischer Konsens über die Entwicklungspolitik, Bereiche der EU-Entwicklungszusammenarbeit



Mittelbindungen 2006 (in Mio. €)
 Von EuropeAid verwaltete ODA/OA-Mittel sowie CARDS
 Ohne von EuropeAid verwaltete Verwaltungskosten.