



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.10.2011
SEK(2011) 1173 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

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

Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel

{KOM(2011) 637 endgültig}
{SEK(2011) 1172 endgültig}

1. PROBLEMBESCHREIBUNG: Worum genau geht es, wer ist am stärksten betroffen, und warum ist ein Eingreifen der öffentlichen Hand erforderlich?

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Weltlage, der zentralen internationalen Herausforderungen¹, der Legitimität der Diskussion über Hilfeleistungen und der neuen Gegebenheiten sowohl auf EU- (Rahmenvorschriften für das auswärtige Handeln nach Lissabon) als auch auf internationaler Ebene (G-20, IFI, VN usw.) gilt es umzusteuern, um „den Wirkungsgrad der EU-Entwicklungspolitik zu erhöhen“. Ziel ist es dabei, die Entwicklungspolitik der EU auf die Herausforderungen des kommenden Jahrzehnts vorzubereiten und die Partnerländer bei der Herbeiführung der Veränderungen zu unterstützen, die zu rascheren Fortschritten in Richtung Armutsminderung und Millenniums-Entwicklungsziele führen können.

Neuere Forschungsergebnisse² zeigen, dass die Strukturen zur Zuweisung von Hilfe sich seit 2005, als die Pariser Erklärung angenommen wurde, weltweit verschlechtert haben. Zahlreiche Probleme untergraben die Effizienz und Effektivität der Entwicklungsmaßnahmen der EU und anderer Akteure. Erstens hat parallel zu der Erhöhung der Ausgaben der öffentlichen Entwicklungshilfe auch die Zersplitterung der Entwicklungshilfeleistungen zugenommen. Tendenziell wird Unterstützung inzwischen in kleineren Einheiten geleistet. Gleichzeitig werden die Geber immer zahlreicher: Weltweit werden die Geber in mehr Ländern und innerhalb dieser Länder in mehr Sektoren tätig. Auch auf Sektorebene besteht eine deutliche Tendenz zur Ausbreitung: 41 % aller Sektoren in den begünstigten Ländern erhielten im Jahr 2007 Aufwendungen aus mehr als drei EU-Geberländern.

Zweitens führt die ausufernde Zusammenarbeit zwischen Gebern und Partnerländern zu umfangreichen Koordinierungsbemühungen, die in erster Linie die Partnerländer, aber auch die Vertreter der Geber vor Ort belasten. Überschneidungen von Leistungen auch der Mitgliedstaaten können gepaart mit mangelnder Koordinierung zu plötzlich auftretenden Lücken bei der geographischen bzw. sektorbezogenen Abdeckung führen (Stichwort „Geberwaisen“) und bei den Partnerländern und den Hauptbegünstigten in diesen Ländern, die sehr oft auch die bedürftigsten Gruppen sind, ein Gefühl der Unsicherheit hervorrufen.

Die langfristigen Kosten unwirksamer Hilfe werden von Wissenschaftlern auf ihre Auswirkungen auf die Qualität der Verwaltung in den Partnerländern und die Volkswirtschaften der Empfängerländer untersucht. Diese Kosten werden zumeist mit qualitativen Kriterien beschrieben, obwohl in manchen Fällen auch Kosten konkret beziffert werden könnten, die in Form von entgangenem Wirtschaftswachstum oder von Kostensteigerungen aufgrund mangelnder Planbarkeit der Entwicklungsfinanzierung entstehen³. Allein schon aufgrund der mit der Zersplitterung verbundenen langfristigen Kosten können Regierungen außer Stande sein, ihren Projektbestand auf dem Laufenden zu

¹ Wie etwa Finanzkrise, Klimawandel, Zugang zu Energiequellen, mangelnde Ernährungssicherheit, Migrationsdruck, unsichere Staatsstrukturen, regionale Konflikte und internationale Sicherheit und die Entstehung neuer Mächte/Investoren/Geber.

² "Trends of In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation: An Analysis of Changes in Aid Allocation Patterns between 2005 and 2009", Bericht des Task Team on Division of Labour and Complementarity der OECD, erster Entwurf – 24. März 2011, endgültige Fassung noch nicht veröffentlicht.

³ „Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach“
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2009_en.pdf

halten oder sich auch nur einen Überblick über entwicklungshilfefinanzierte Investitionen und Tätigkeiten, Mängel in der effektiven Planung, geographische Parzellierung usw. zu verschaffen⁴.

2. SUBSIDIARITÄTSPRÜFUNG: Ist das Handeln der EU vom Subsidiaritätsprinzip her gerechtfertigt (Notwendigkeit und EU-Mehrwert)?

Dem Vertrag von Lissabon zufolge fällt die Entwicklungspolitik in die gemeinsame Zuständigkeit der Kommission und der Mitgliedstaaten. Die Kommission wird ihren Teil tun, indem sie den Wirkungsgrad ihrer Hilfe erhöht, erkennt jedoch uneingeschränkt an, dass andere Dimensionen, Aspekte und Akteure (wie etwa Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, Modalitäten der Hilfe, Eigenverantwortung des Landes usw.) komplementär sind und insoweit berücksichtigt werden sollten, als sie Einfluss auf die Gesamtwirkung der EU-Entwicklungspolitik haben. Daher sind die Rolle der EU bei der Förderung von Koordinierung und Kohärenz und ihre Fähigkeit, Dienstleistungen und Ressourcen zu bündeln und den EU-Dialog mit den Partnerländern zu führen, unerlässlich, da Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein keine solche Wirkung entfalten können. Infolgedessen hat das koordinierte Handeln der EU insgesamt einen Mehrwert, der von der politischen und finanziellen Hebelwirkung her größer ist als die Summe des Handelns der 27 Mitgliedstaaten und der Kommission für sich genommen⁵. In einer Studie von 2009⁶ wurde geschätzt, dass der mögliche Nutzen eines europäischen Ansatzes für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe mit 3 bis 6 Mrd. EUR jährlich zu beziffern ist.

Wie schon im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch hervorgehoben, sollte die Kommission die von ihr verwaltete Hilfe auf eine begrenztere Zahl von Sektoren und Bereichen konzentrieren. Entscheidungen sollten unter Berücksichtigung der komparativen Vorteile der EU und ihrer Möglichkeiten, eine echte Wirkung zu erzielen, strategischer getroffen werden als früher. Die Kommission sollte auch auf der Ebene der Einleitung und Koordinierung einer besseren Arbeitsteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten eine führende Rolle spielen.

Damit dabei möglichst viel Mehrwert entsteht, könnten eine Spezialisierung und eine bessere Arbeitsteilung zu mehr Effizienz, Skaleneffekten und niedrigeren Transaktionskosten führen. Der Gewinn daraus könnte in eine weitere Aufstockung der vorhandenen Finanzmittel fließen, die Verhandlungsposition der EU stärken und dazu führen, dass die EU besser in der Lage ist, auf weltweiter Ebene eine Führungsrolle wahrzunehmen.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE: Welche politischen Ziele werden in erster Linie angestrebt?

Wie in den Verträgen festgeschrieben, ist Hauptziel der EU-Entwicklungspolitik und -Praxis die Armutsbekämpfung im Rahmen nachhaltiger Entwicklung. Die international anerkannten Ziele auf dem Weg dorthin, zu denen sich auch die EU bekannt hat, sind die Millenniums-

⁴ Ebenda.

⁵ Wie vorstehend unter Bezugnahme auf die Studie „Aid effectiveness agenda: benefits of a European Approach“ von Oktober 2009 dargelegt.

⁶ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf

„Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach“, HTSPE Limited, Oktober 2009:

Entwicklungsziele. Auf einer wichtigen internationalen Konferenz im September 2010⁷ wurde auf die Lücke zwischen dem aktuellen Stand der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele, die in knapp fünf Jahren Realität sein sollen, und den Zielen hingewiesen. Mangelnde Fortschritte in bestimmten Ländern und Regionen (insbesondere in Afrika südlich der Sahara) bei bestimmten Millenniums-Entwicklungszielen (insbesondere im Bereich Gesundheit von Mutter und Kind) geben Anlass zu besonderer Sorge.

Da zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 noch erhebliche Bemühungen erforderlich sind, muss die EU den Wirkungsgrad ihrer Hilfe auf dem Gebiet der Armutsminderung rasch erhöhen. Auch nach 2015 wird die EU die weltweiten Bemühungen so lange weiter unterstützen müssen, bis die Armut vollständig beseitigt ist. Mit dem vorgeschlagenen Programm für den Wandel soll daher sichergestellt werden, dass jeder einzelne Euro der EU-Entwicklungshilfe die größtmögliche Wirkung auf die Armut in den Entwicklungsländern entfaltet, damit die EU einen möglichst hohen Beitrag zu den Millenniums-Entwicklungszielen und zur langfristigen Beseitigung der Armut leistet.

Dabei wird davon ausgegangen, dass bei der Armutsminderung eine bessere Wirkung erreicht werden kann, wenn die EU-Hilfe geographisch und sektorbezogen auf eine begrenzte Anzahl von Ländern und Gebieten verteilt wird und nicht Kleinbeträge weltweit nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden. Dabei wird die Kommission weiterhin als globaler Akteur in Entwicklungsfragen wirken, als Geber jedoch ihre Hilfe auf diejenigen Sektoren und Länder konzentrieren, in denen sich die größte Wirkung erzielen lässt.

Bei diesen Bemühungen trägt auch das Programm der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung dadurch zur Verbesserung der tatsächlichen Ergebnisse unserer Entwicklungspolitik bei, dass Inkohärenzen beseitigt und Synergien zwischen den innen- und den entwicklungspolitischen Zielen gefördert werden. Zusätzlich sollte mehr Kohärenz zwischen den außen- und den entwicklungspolitischen Zielen angestrebt werden.

4. POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSOPTIONEN: Welche Optionen wurden in Betracht gezogen, und welche wurden detailliert geprüft?

Bei der Folgenabschätzung wurden vier wesentliche Optionen benannt.

Die erste Option bezieht sich auf den Status quo. Damit ist gemeint, dass die Vergabe von Hilfe und die Durchführungsprozesse sich gegenüber dem derzeitigen System nicht ändern sollten (keine zusätzlichen EU-Maßnahmen) und dass die von der Kommission verwaltete Entwicklungshilfe weiterhin an eine Vielzahl von Sektoren und Ländern vergeben werden soll. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass die EU „alles überall“ macht und das Problem der Zersplitterung der Hilfe nicht anpackt. Diese Option ist detailliert untersucht worden. Ins Visier genommen wurde die derzeit breit gestreute, in kleine Einheiten aufgeteilte EU-Entwicklungshilfe, von der ausgehend eine Verbesserung in Richtung eines effizienteren, effektiveren Systems erreicht werden muss.

Die zweite Option betrifft einen sektorbezogenen Ansatz. Um die Streuung der EU-Hilfe auf zahlreiche Sektoren zu verringern, soll die Kommission sich hauptsächlich auf bestimmte Bereiche und Sektoren konzentrieren, insbesondere solche, in denen sie komparative Vorteile

⁷ Hochrangige Plenarsitzung der VN zu den Millenniums-Entwicklungszielen, New York.

hat; sie soll jedoch weiterhin eine Vielzahl von Ländern von den ärmsten (LDC) bis hin zu den am weitesten entwickelten Ländern (BRIC) unterstützen.

Die dritte Option bezieht sich auf einen geographischen Ansatz. Ziel ist dabei die Einschränkung der geographischen Streuung der EU-Hilfe, wobei die Kommission ihre Hilfe auf eine begrenzte Zahl von Ländern ausrichten soll, die nach ihrem Bedarf und ihren Fähigkeiten, Interessen und Verpflichtungen ausgewählt werden; an der Abdeckung eines breiten Spektrums von Sektoren soll sich jedoch nichts ändern.

Bei der vierten Option würde die EU den sektorbezogenen und den geographischen Ansatz miteinander vereinen und eine differenzierte Vorgehensweise für die Vergabe von Entwicklungshilfe sowie ein Hilfeangebot, das auf eine begrenzte Zahl von Sektoren konzentriert ist, vorlegen.

Bei der Folgenabschätzung wurde nicht versucht, bestimmte Sektoren und geographische Schwerpunkte vorher festzulegen. Geprüft wurden vielmehr die Grundsätze der Konzentration auf Sektoren und der geographischen Differenzierung. Die endgültige Auswahl der Sektoren und Länder erfolgt nach einer detaillierten Analyse einzelner Länder und eines Dialogs, der von den in der Pariser Erklärung verankerten festen Grundsätzen der Eigenverantwortung und der Partnerschaft geprägt ist, sowie nach dem Diskurs mit anderen Gebern – insbesondere EU-Mitgliedstaaten – im Rahmen des EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik.

Mehr Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, eine bessere Koordinierung in der EU, die Auswahl der Modalitäten für die Hilfe und die allgemeinen Finanzierungsmöglichkeiten für die Entwicklung sind Faktoren, die sich ebenfalls auf den Erfolg der EU bei der Verwirklichung ihrer Entwicklungsziele auswirken und Konstanten sein werden, die für jede der vier Optionen eine Rolle spielen. Daher werden diese Faktoren nicht als Teil der Folgenabschätzung betrachtet.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG: Welche wesentlichen Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft haben die jeweiligen Optionen insbesondere im Hinblick auf Kosten und Nutzen (quantifiziert/beziffert und einschließlich Schätzungen der Verwaltungslasten, anderer Anpassungskosten und der Durchführungskosten für die öffentliche Verwaltung)?

Option 1

Im Rahmen der Status-quo-Option würde die von der Kommission verwaltete Hilfe weiterhin an eine Vielzahl von Sektoren und begünstigten Ländern vergeben. Die Kommission wäre daher weiterhin allgegenwärtig und sektorübergreifend präsent und hätte möglicherweise Einfluss auf allen Ebenen und eventuelle Hebeleffekte in allen Ländern. Bei der Status-quo-Option wird das Problem der breiten Streuung und Zersplitterung der Hilfe nicht gelöst und somit die Gefahr der Ineffizienz künftiger Hilfeprogramme erhöht. Die knappen Ressourcen würden außerdem zu breit gestreut, wodurch die EU-Hilfe in ihrer Wirkung abgeschwächt würde und ihre Bedeutung, ihre Legitimität und ihre Sichtbarkeit verloren gingen.

Option 2

Ein verstärkt sektorbezogener Ansatz könnte dadurch zu einer größeren Wirkung der EU-Hilfe beitragen, dass die Ressourcen auf eine begrenzte Zahl von Sektoren konzentriert würden und die kritische Masse der EU-Hilfe somit erhöht würde. Dies könnte auch die spezialisierte Kompetenz, die Sichtbarkeit und den Ruf der EU in einer Reihe von Sektoren verbessern, insbesondere dort, wo sie anerkanntermaßen komparative Vorteile aufweist. Zusätzlich würde die Kommission ihre globale Präsenz in der Entwicklungspolitik aufrechterhalten und sich damit in allen Ländern Einflussmöglichkeiten und Hebeleffekte sichern. Die Konzentration auf bestimmte Sektoren birgt jedoch die Gefahr, dass sich das begrenzte Angebot der Kommission nicht mehr mit dem Bedarf der Partnerländer deckt. Dies könnte dazu führen, dass nicht alle Ressourcen untergebracht werden könnten. Außerdem würde ein Top-down-Ansatz bei der Konzentration auf bestimmte Sektoren der Eigenverantwortung des Landes entgegenstehen (anerkanntermaßen eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe und den allgemeinen Erfolg von Entwicklung).

Option 3

Ein verstärkt geographisch ausgerichteter Ansatz könnte zur Steigerung der Wirkung der EU-Hilfe beitragen, indem die knappen Ressourcen auf diejenigen Länder konzentriert würden, in denen sie am dringendsten benötigt werden und die größte Wirkung entfalten können. Dabei würde die Kommission auf die Vergabe von Hilfe und die Partnerschaften einen differenzierten Ansatz anwenden, der auf einem umfassenden politischen Dialog und Politikdialog mit allen Partnerländern beruht, durch den die EU die am besten geeignete Form der Zusammenarbeit definieren würde; dies würde zu objektiven Entscheidungen in Kenntnis der Sachlage über den effektivsten Policy mix, die Höhe der Hilfe, die Finanzierungsinstrumente und Hilfevereinbarungen führen.

Der geographische Ansatz könnte jedoch den Einfluss der EU und die Hebeleffekte in bestimmten Ländern und Regionen, in denen sie nicht mehr tätig ist, schwächen. Wenn keine verstärkte Koordinierung und Arbeitsteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten besteht, droht er außerdem die Kluft zwischen Geberlieblingen und Geberwaisen in einer Zeit zu vergrößern, in der eine wachsende Zahl von EU-Gebern ihr Hilfevolumen zusammenstreicht und sich aus einer Reihe von Entwicklungsländern zurückzieht. Diese beiden Probleme lassen sich jedoch mit Begleitmaßnahmen abmildern, etwa mit einer schrittweisen Rückzugsstrategie, mit der neue Arten von Partnerschaften mit denjenigen Ländern geschlossen werden, die keine Zuschüsse mehr erhalten, und mit der Fortschritte bei der gemeinsamen Programmierung und der Arbeitsteilung erreicht werden.

Option 4

Ein gezielter sektorbezogener und geographischer Ansatz könnte dazu beitragen, die Wirkung der EU-Hilfe durch eine bessere und strategischere Verwendung und Vergabe der knappen Hilferessourcen zu erhöhen. Damit könnte die EU ihre kritische Masse in bestimmten Sektoren und Ländern erhöhen und damit mehr Verhandlungsmacht und größere Hebeleffekte bei den Ressourcen und Maßnahmen erzielen. Durch vorbildliches Wirken könnte die Kommission die Sichtbarkeit und die Legitimität ihrer Hilfe erhöhen und die EU-Mitgliedstaaten anregen, ähnlich zu verfahren. Dies würde auch die Rolle der Kommission als Initiator und Koordinator insbesondere bei wesentlichen Aspekten der Arbeitsteilung stärken.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN: Welche Option ist anhand welcher Kriterien/Begründung die beste?

Nach der Folgenabschätzung hat Option 4 die meisten Vorzüge. Sie würde zu einer strategischeren, besser zu begründenden und sichtbaren Vergabe der knappen EU-Ressourcen führen, die nicht mehr wie bei der Status-quo-Option (Option eins) zu breit über Sektoren und Länder gestreut würden, sondern dort konzentriert würden, wo sie am meisten benötigt werden und die größte Wirkung auf die Armut erzielen können. Option 4 vereint die Vorzüge der Optionen 2 und 3 in sich und unterliegt den Einschränkungen eines sektorbezogenen oder geographisch ausgerichteten Ansatzes in geringerem Maße.

Die mit Option 4 verfolgte Herangehensweise wird der Kommission eine ausgewogenere, strategische Geberrolle ermöglichen, die sich von der Sichtbarkeit und vom Ruf her positiv auswirken dürfte.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG: Wie sollen Kosten und Nutzen und die Erreichung der gewünschten Auswirkungen festgestellt werden?

Die Kommission verfügt bereits über reguläre Überwachungs- und Bewertungssysteme, die ihre Hilfsprogramme auf breiter Front abdecken. Sie bewertet derzeit Länder- und thematische Strategien, einzelne Programme und Projekte. Mit breiter angelegten Bewertungen werden Komplementarität und Synergien der jeweiligen legislativen Instrumente einschließlich nicht ausgabenwirksamer Maßnahmen geprüft. Komplexe Bewertungen können auch übergeordnete politische Ziele, die sich in einschlägigen politischen Prozessen zeigen, und Querschnittsthemen betreffen, die für alle oder einen Teil der legislativen Instrumente wichtig sind. Die Kommission bindet alle einschlägigen Akteure so weit wie möglich in die Bewertungsphase der EU-Hilfe ein und führt auch gemeinsame Bewertungen durch.