



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.10.2011
KOM(2011) 638 endgültig

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

DER KÜNFTIGE ANSATZ FÜR DIE EU-BUDGETHILFE AN DRITTSTAATEN

1. WAS IST BUDGETHILFE? WARUM SETZT DIE EU DIESES INSTRUMENT EIN?

Die Budgethilfe umfasst Politikdialog, den Transfer finanzieller Ressourcen an das Finanzministerium des Partnerlandes sowie Leistungsbewertungen und Kapazitätsaufbau auf der Grundlage von Partnerschaft und gegenseitiger Rechenschaftspflicht. Sie ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um die Hilfemaßnahmen zu verbessern und Ziele der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Dies soll zum einen durch eine stärkere Eigenverantwortung der Partnerländer für die entwicklungspolitischen Maßnahmen und Reformprozesse und zum anderen durch die Umsetzung der Agenda zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Konsens von Monterrey (2002), dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik (2005), der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2005) und dem Aktionsplan von Akkra (2008) geschehen.

Die Budgethilfe ist ein wichtiges Instrument der breit angelegten Entwicklungszusammenarbeit der EU mit ihren Partnerländern. Die Kommission wird sicherstellen, dass die EU-Budgethilfe¹ mit den übergeordneten Prinzipien und Zielen der Außenhilfe und der Entwicklungspolitik der Europäischen Union (Artikel 21 EUV und Artikel 208 AEUV) im Einklang steht.

Auf der Grundlage ihrer im Jahr 2000 vorgelegten Mitteilung² über Budgethilfe schlug die Kommission einen neuen Kurs ein, der auf einem auf Ergebnisindikatoren gestützten, ergebnisorientierten Ansatz basierte. 2008 wurde im Zuge der Einführung der „MDG-Vereinbarungen“ (Vereinbarungen über die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele) mehr Nachdruck auf Vorhersehbarkeit der Hilfe, Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht gelegt.

Die Budgethilfe der EU ist kein Blankoscheck und wird auch nicht jedem Land gewährt. Die „wesentlichen Grundsätze“ und der Politikdialog sind zentrale Bestandteile dieses Pakets. Darüber hinaus müssen Förderkriterien (vor und während der Programmdurchführung) und Auflagen (vor der Auszahlung von Geldern) erfüllt werden. Dies stellt die Verwendung der Mittel für den vorgesehenen Zweck sicher, trägt zur Risikominderung bei und schafft Anreiz für bessere Leistungen. Zudem werden Anreize für unsere Partnerländer geschaffen, ihre Regierungssysteme zu verbessern.

Da die Kommission bereits auf eine zehnjährige Erfahrung in der Budgethilfe zurückblicken kann und sie von Interessenträgern aufgefordert wurde, den Budgethilfemechanismus weiter zu verbessern und zu verfeinern, beschloss sie, Ende 2010 eine öffentliche Konsultation über „Die Zukunft der EU-Budgethilfe an Drittstaaten“ durchzuführen³.

In der vorliegenden Mitteilung legt die Kommission eine neue Strategie für die Budgethilfe mit konkreten Vorschlägen für ein abgestimmtes EU-Konzept dar. Dies soll die Anpassung der EU-Budgethilfe an sich wandelnde politische und strategische Rahmenbedingungen (wie sie beispielsweise der Vertrag von Lissabon schafft) ermöglichen und ihre Wirksamkeit erhöhen. Die Mitgliedstaaten könnten diese Vorschläge zudem als Empfehlungen für ihre

¹ EU-Budgethilfe wird als Budgethilfe definiert, für die die Kommission verantwortlich ist.

² KOM(2000) 58 vom 2. Februar 2000.

³ KOM(2010) 586 vom 19. Oktober 2010.

bilaterale Budgethilfe nutzen, damit ein koordiniertes Vorgehen der EU insgesamt erreicht wird.

2. EIN MODERNES BUDGETHILFEKONZEPT

2.1. An Erfolge anknüpfen

Die EU-Budgethilfe sollte weiterhin durch ein hohes Maß an Vorhersehbarkeit gekennzeichnet sein, sich auf Entwicklungsstrategien konzentrieren, für die die Partnerländer Eigenverantwortung übernehmen, und die Auszahlung von Mitteltranchen von den Leistungen abhängig machen. Die Kommission hält an dem Konzept ergebnisorientierter Budgethilfemaßnahmen fest und wird die Fortschrittsbewertungen und die Ergebniskontrolle (z. B. anhand von Prozess- und Outputindikatoren) weiter ausbauen, um den Beitrag der EU-Budgethilfe zur Entwicklung der Partnerländer besser nachweisen und darlegen zu können. Eine höhere Sichtbarkeit der EU-Maßnahmen und bessere Vermittlung der Ergebnisse werden dazu beitragen, dass die öffentliche Unterstützung für die Entwicklungsmaßnahmen gewahrt bleibt.

Die EU sollte bei den Förderkriterien weiterhin einen dynamischen Ansatz verfolgen und den Fokus auf Fortschritte bei der Umsetzung glaubwürdiger und relevanter Reformstrategien legen. Die Kommission wird durch Verbesserungen bei den Förderkriterien und den Mittelzuweisungen sicherstellen, dass im Rahmen der Haushaltsverfahren ein effizienterer Beitrag zur Verwirklichung der politischen Ziele geleistet wird.

Die Kommission wird keine globalen Ziele für die EU-Budgethilfe für Drittländer festlegen. Ihrer Auffassung nach lässt sich die geeignete Mischung der unterschiedlichen Unterstützungsmodalitäten am besten auf der Grundlage eines Portfolio-Ansatzes bestimmen, der verschiedene Hilfemodalitäten umfasst, die anhand der Besonderheiten des jeweiligen Partnerlandes und der vereinbarten Entwicklungsziele ausgewählt werden.

Die Kommission wird ihren Rahmen für das Risikomanagement der EU-Budgethilfe im Einklang mit den Empfehlungen des Rechnungshofes ausbauen. Sie wird insbesondere die Fortschritte bei der Bekämpfung von Korruption und Betrug genau verfolgen, um den Beitrag der Budgethilfe zur nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen.

2.2. Reaktion auf neue Herausforderungen und Entwicklungsziele

Der neue Ansatz sollte die im Rahmen der Budgethilfe geknüpften partnerschaftlichen Vertragsbeziehungen zwischen der EU und den Partnerländern verstärkt darauf ausrichten, demokratische Strukturen aufzubauen und zu festigen, nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erzielen und die Armut zu bekämpfen. Der neue Ansatz muss sich auf gegenseitige Rechenschaftspflicht stützen und beide Seiten müssen sich zu den Grundwerten Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bekennen. Er sollte eine stärkere Differenzierung der Budgethilfemaßnahmen ermöglichen, damit die EU den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen des jeweiligen Partnerlandes stärker Rechnung tragen kann. Dies wird eine enge Koordinierung zwischen der Kommission, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und den Mitgliedstaaten erfordern.

Um Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rahmen der EU-Budgethilfe zu stärken, befürwortet die Kommission die Einführung eines spezifischen Förderkriteriums für

Transparenz und Haushaltskontrolle. Sie empfiehlt ferner, relevante Informationen über EU-Budgethilfemaßnahmen zu veröffentlichen.

Die EU sollte die Budgethilfe als Triebkraft des Wandels mit Blick auf die folgenden entwicklungspolitischen Herausforderungen und Ziele einsetzen:

2.2.1. Förderung der Menschenrechte und demokratischer Werte

Das Bekenntnis zu den Grundwerten Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist für jede Form der Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Drittländern unabdingbar.

Die allgemeine Budgethilfe wird aufgrund ihrer Natur als implizite Billigung des politischen Kurses des Partnerlandes und seiner politischen Governance erachtet. Daher sollte allgemeine Budgethilfe geleistet werden, wenn Vertrauen herrscht und die Zuversicht besteht, dass die Hilfe im Einklang mit den Werten und Zielen eingesetzt wird, für die die Europäische Union eintritt und für die auch die Partnerländer eine Annäherung an internationale Standards zugesagt haben.

Im Rahmen der Budgethilfe möchte die Kommission die Rechenschaftspflicht im Partnerland und die nationalen Kontrollmechanismen stärken, um auf dieser Grundlage die verantwortungsvolle Staatsführung und die Achtung von Grundwerten zu verbessern.

Falls Grundwerte in einem Partnerland zunehmend missachtet werden, müssen die EU und die Mitgliedstaaten eine angemessene und koordinierte Strategie festlegen und umsetzen. Sofern die Umstände nicht eindeutig den Schutz der finanziellen Interessen und des Ansehens der Europäischen Union erfordern (was eine sofortige Einstellung der Budgethilfe ermöglichen würde), sollte auf diese Verschlechterung der Lage in mehreren Schritten und nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit reagiert werden. Bei Bedarf sollten EU und Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit anderen Gebern außerhalb der EU gemeinsame Maßnahmen vorsehen, um die Auswirkungen der Reaktionsmaßnahmen auf die Armen zu begrenzen. Denkbar wären in diesem Zusammenhang z. B. Anpassungen des Umfangs der festen Tranchen und/oder Mittelumschichtungen auf Sektorprogramme, die Bereitstellung von Mitteln für bestimmte Zielgruppen über Nichtregierungsorganisationen oder der stärkere Rückgriff auf andere Unterstützungsmodalitäten wie etwa Projekthilfe.

Um diese grundlegenden Änderungen stärker sichtbar zu machen, sollte im Zusammenhang mit der allgemeinen Budgethilfe der EU in Zukunft von „Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarungen“ gesprochen werden.

Die sektorbezogene Budgethilfe der Europäischen Union konzentriert sich in der Regel auf Sektoren, in denen die Chancen größer sind, dass die eingeschlagenen Strategien und Reformen die Entwicklung voranbringen und die Armut mindern. Die Kräfte, die sich für einen Wandel einsetzen, haben mehr Gewicht und sie richten ihre Bemühungen auf den Grundbedarf der Bevölkerung aus (z. B. grundlegende Dienste wie Gesundheit, Bildung, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung). Meist ist es effizienter, staatliche Strukturen zu nutzen, um die Bevölkerung über sektorbezogene Budgethilfeprogramme zu erreichen. Auf diese Weise kann auch die Nachhaltigkeit der Programme verbessert werden, indem die Effizienz und Wirksamkeit der staatlichen Bereitstellung sektorbezogener Unterstützung verbessert werden. Die sektorbezogene Budgethilfe ist sogar in Fällen, in denen die Voraussetzungen für die Anwendung von Good-Governance- und

Entwicklungsvereinbarungen nicht vorliegen, ein wertvolles Instrument, denn sie ist oft das beste Mittel zur Bereitstellung der Hilfe und kann als Triebkraft für die Verbesserung der Governance genutzt werden. Bei der Bewertung der sektorbezogenen EU-Budgethilfe ist das Kriterium der politischen Governance sorgfältig gegen die Notwendigkeit, die Bevölkerung zu unterstützen und zu schützen, abzuwägen. Im Falle einer drastischen Verschlechterung der politischen Governance sollte die EU jedoch ihre gesamte Zusammenarbeit mit dem Partnerland einschließlich der sektorbezogenen Budgethilfe neu bewerten.

2.2.2. Verbesserung der Finanzverwaltung, makroökonomische Stabilität, integratives Wachstum und Bekämpfung von Korruption und Betrug

Die Budgethilfe und insbesondere die „Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarungen“ sollten dafür genutzt werden, Kernbereiche der Verwaltungssysteme wie die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die öffentliche Verwaltung zu stärken. Die Budgethilfe soll die makroökonomische Stabilität und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte fördern, die Wirksamkeit und Rechenschaftspflicht der Systeme verbessern und dazu führen, dass die Haushaltsmittel in einem umfassenden und transparenten Verfahren zugewiesen werden. Ferner soll sie eingesetzt werden, um Hindernisse für ein nachhaltiges Wachstum zu beseitigen und eine umweltverträgliche Wirtschaft zu fördern, was auch den Schutz und die nachhaltige Nutzung öffentlicher Güter und natürlicher Ressourcen sowie die Gewährleistung einer breiten Teilhabe der Bevölkerung an den Früchten des Wachstums einschließt.

Im Rahmen der Bemühungen um die Verbesserung von Kernbereichen der Verwaltungssysteme (insbesondere des Beschaffungswesens) wird die Budgethilfe einen Beitrag zur Bekämpfung von Korruption und Betrugsdelikten leisten. Die Partnerländer sollten sich verpflichten, die Kommission sowie generell auch alle anderen Partner über Betrugs- oder Korruptionsvorwürfe zu unterrichten, die den nationalen Behörden zur Kenntnis gebracht werden. Unbeschadet der Untersuchungen sollten die Ergebnisse der nationalen Untersuchungsbehörden und die geplanten Maßnahmen nach Möglichkeit der Kommission sowie generell auch allen anderen Partnern mitgeteilt werden.

2.2.3. Förderung von Sektorreformen und Verbesserung sektorspezifischer Dienstleistungen

Wenn in einem spezifischen Sektor (bzw. miteinander verbundenen Sektoren) auf der Grundlage der Sektorstrategie eines Partnerlandes Dienstleistungen und Reformen gefördert werden, kann die sektorbezogene Budgethilfe entscheidend dazu beitragen, dass die Regierung in der Lage ist, ihre Aufgaben wahrzunehmen und die sektorspezifischen Ziele zu erreichen.

Zu diesem Zweck müssen klare Ziele festgelegt werden, vor allem im Hinblick auf hohe Qualitätsstandards der Dienstleistungen und die Verbesserung des öffentlichen Zugangs zu ihnen; auch in den Nachbarschaftsländern muss die Partnerschaftsagenda unterstützt werden. Sektorspezifische Auflagen sollten zu einem regelmäßigen Politikdialog führen, bei dem auch Themen wie die Zuweisung von Haushaltsmitteln für den Sektor, die Durchführung von Reformen, die Stärkung von Institutionen und Systemen, Fortschritte bei der Verwirklichung von Sektorzielen und die effiziente Erbringung von Dienstleistungen erörtert werden. Besonderes Augenmerk muss der Erbringung grundlegender Dienste gelten, vor allem unter Berücksichtigung der ärmsten Bevölkerungsschichten, der Belange von Kindern sowie des Aspekts der Gleichstellung der Geschlechter. Ebenso muss darauf geachtet werden, dass

sektorbezogene Forschungsergebnisse rezipiert und genutzt werden und dass die Voraussetzungen für ein integratives und nachhaltiges Wachstum zur Förderung der menschlichen Entwicklung geschaffen werden.

Ferner sollen die durch „Cash-on-delivery“-Konzepte gebotenen Möglichkeiten ausgelotet werden, ausgehend von den Erfahrungen, die mit den variablen Tranchen gesammelt wurden. Zu berücksichtigen sind dabei auch der Entwicklungsstand und der Finanzierungsbedarf des betreffenden Landes.

Die Kommission beabsichtigt, die sektorbezogene Budgethilfe stärker auf die Bewältigung sektorspezifischer Probleme, die Förderung von Reformen und die Verbesserung der für die Bevölkerung zu erbringenden Dienstleistungen auszurichten. Um diese grundlegenden Änderungen stärker sichtbar zu machen, sollte im Zusammenhang mit der sektorbezogenen Budgethilfe der Europäischen Union in Zukunft von „Sektorreformvereinbarungen“ gesprochen werden.

2.2.4. Schaffung geordneter Staatlichkeit in fragilen Staaten und Bewältigung von Entwicklungsproblemen von kleinen Inselstaaten und überseeischen Ländern und Gebieten

Unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit müssen Maßnahmen ergriffen werden, um Partnerländer bei der Wahrnehmung der wichtigsten staatlichen Funktionen zu unterstützen, den Übergang zur Entwicklung voranzubringen, verantwortliche Staatsführung, Menschenrechte und Demokratie zu fördern und grundlegende Dienste für die Bevölkerung zu erbringen. Diese Situationen erfordern eine umfassende, kohärente und koordinierte Reaktion, für die die Budgethilfe das geeignete Instrument darstellen kann. Die Budgethilfe muss in diesem Fall durch weitere Unterstützungsmodalitäten (z. B. humanitäre Hilfe, Poolfinanzierungen, Projekthilfe, technische Hilfe) ergänzt werden und mit einem verstärkten Politik- und Strategiedialog einhergehen.

Die Entscheidung über die Bereitstellung von EU-Budgethilfe sollte auf Einzelfallbasis getroffen und auf einer Bewertung der erwarteten Vorteile und möglichen Risiken beruhen. Die Kommission wird sicherstellen, dass die allgemeine politische Lage und die Sicherheitslage, die finanziellen Risiken und die möglichen Kosten eines Nichttätigwerdens bei diesen Entscheidungen Berücksichtigung finden. Die Dynamik des Wandels sollte nach Möglichkeit anhand einer gemeinsamen Analyse der EU und der Mitgliedstaaten bewertet werden. Dies sollte die Grundlage für die Koordinierung mit den wichtigsten Entwicklungspartnern bilden. Für die EU-Budgethilfe sollte vorzugsweise eine abgestufte, schrittweise Vorgehensweise zugrunde gelegt werden, um den spezifischen Umständen bestmöglich Rechnung tragen und die Risiken unter Kontrolle halten zu können.

Dies sollte künftig durch die Verwendung der Bezeichnung „Staatsentwicklungsvereinbarungen“ zum Ausdruck kommen.

Ferner wird die EU den kleinen Inselentwicklungsländern sowie den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) besondere Aufmerksamkeit widmen. Dort kann die Budgethilfe große Wirkung erzielen, da ein hohes Maß an Rechenschaftspflicht und großes Engagement für die Bewältigung der Strukturprobleme und der durch den Klimawandel aufgeworfenen Probleme (einschließlich des Rückgangs der biologischen Vielfalt und anderer Umweltbelastungen) vorhanden sind. Die Budgethilfe kann ein effizientes Mittel zur Bewältigung dieser

sektorübergreifenden, langfristigen und strukturellen Herausforderungen und Gefahren darstellen.

2.2.5. Stärkere Mobilisierung eigener Einnahmen des Partnerlandes und geringere Hilfeabhängigkeit

Bei der Programmierung der EU-Budgethilfe (insbesondere der Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarungen) wird die Kommission stärkeren Nachdruck auf die Mobilisierung eigener Einnahmen des Partnerlandes (auch aus natürlichen Ressourcen) legen. Gerechte und transparente Steuersysteme sind für die Förderung staatsbürgerlichen Verhaltens und geordneter staatlicher Verhältnisse von ausschlaggebender Bedeutung und führen zu einer Stärkung der landesinternen Rechenschaftspflicht und der politischen Partizipation. Die EU-Budgethilfe gibt den Partnerländern Planungssicherheit, soll aber die Anstrengungen dieser Länder zur Mobilisierung eigener Einnahmen lediglich ergänzen und nicht ersetzen.

Gemäß der Mitteilung über die Herausforderungen auf den Grund- und Rohstoffmärkten sollte die EU in ressourcenreichen Ländern die Unterstützung umfassender Reformprogramme verstärken, um den verantwortungsvollen Umgang mit natürlichen Ressourcen, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu fördern⁴.

Durch die Unterstützung der Partnerländer bei der schwierigen Mobilisierung eigener Einnahmen würde die EU zur Verbesserung ihrer Eigenständigkeit und zur Verringerung der langfristigen Hilfeabhängigkeit beitragen.

3. ABGESTIMMTES EU-KONZEPT

Vorrangiges Ziel eines abgestimmten EU-Konzepts für die Budgethilfe wäre es, die Wirksamkeit des Beitrags dieser Unterstützungsmodalität zu Entwicklungs- und Reformstrategien zu verbessern und kohärente und schlüssige Antworten auf die jeweiligen Herausforderungen zu bieten. Die EU sollte mit den Mitgliedstaaten insbesondere auf eine „einheitliche Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarung der EU“ hinarbeiten. Ein gemeinsames Vorgehen würde sowohl die Hebelwirkung auf den politischen Dialog und den Politikdialog erhöhen als auch die Wirkung der EU-Budgethilfe und der bilateralen Budgethilfe der Mitgliedstaaten auf die Entwicklung des Partnerlandes verstärken. Die Koordinierung sollte sich an folgenden Prinzipien ausrichten:

- *Entscheidungssouveränität*: Anerkannt wird, dass die EU-Mitgliedstaaten die ministerielle Zuständigkeit für die Budgethilfemaßnahmen behalten müssen und dass die EU ihre rechtsverbindlichen Übereinkommen und Finanzvorschriften einhalten muss.
- *Systematischer Informationsaustausch* ist das Minimalziel, während die Koordinierung der Maßnahmen und gemeinsame Budgethilfekonzepte das Endziel darstellen.
- Die Koordinierungsmaßnahmen der EU sollten eine umfassende Geberkoordinierung und Koordinierungsmaßnahmen unter Federführung eines Landes unterstützen.

⁴ KOM(2011) 25 vom 2.2.2011 und Ratsdokument Nr. 7029/11 vom 10.3.11

- Die Koordinierung sollte mit der Einbeziehung der zentralen Dienststellen und der vor Ort tätigen Akteure einhergehen und sich auf bestehende Einrichtungen, Kooperationsmechanismen und Rechtsvorschriften stützen.

Gemäß diesen Prinzipien sollte die EU:

- sich in einer ersten Beurteilung darüber austauschen, inwieweit sich das Partnerland zu den Grundwerten der EU bekennt, um ein gemeinsames Konzept zu ermitteln;
- sich bei Bedarf über Diagnosen und Beurteilungen der Förderkriterien austauschen;
- die Risikobewertung so weit wie möglich harmonisieren und einen koordinierten Dialog über Maßnahmen zur Risikominderung fördern;
- gemeinsame Länderbewertungen und regelmäßige gemeinsame Bewertungen der Budgethilfemaßnahmen durchführen;
- ein hohes Maß an Fachkompetenz gewährleisten, um den wirksamen Politikdialog mit den Partnerländern zu fördern (z. B. durch Vereinbarungen über delegierte Zusammenarbeit und Transfervereinbarungen);
- gemeinsam einen politischen Dialog auf hoher Ebene führen und dabei auch die Achtung von Grundwerten überwachen und erörtern, ob es zweckmäßig ist, die Good-Governance-Vereinbarung fortzuführen;
- gemeinsam die Beteiligten vor Ort über die getätigten Auszahlungen informieren und erläutern, inwieweit die die Auszahlungsbedingungen eingehalten wurden.

4. GESTALTUNG UND DURCHFÜHRUNG

Die EU sollte prüfen, ob die Voraussetzungen für den Abschluss von Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarungen mit einem Partnerland gegeben sind, d. h., ob die Grundwerte Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geachtet werden bzw. ob ein Partnerland sich klar auf dem Weg zu den internationalen Standards in diesem Bereich befindet und eine solche Vereinbarung diese Annäherung aller Voraussicht nach beschleunigen könnte.

Wenn mit den Ländern, die für Budgethilfe und insbesondere für Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarungen in Frage kommen, ein politischer Dialog und Politikdialog auf hoher Ebene geführt werden soll, ist zu prüfen, ob die EU-Delegationen über genügend hochrangiges und fachkundiges Personal für die einzelnen Länder und Regionen verfügen. Zu diesem Zweck wird die Kommission in Brüssel und in den Delegationen unter Beteiligung der zuständigen Kommissionsdienststellen und des EAD mit hochrangigen Mitarbeitern besetzte Regionalteams einrichten. Diese Teams werden bei Bedarf auch die Mitgliedstaaten konsultieren.

4.1. Förderkriterien im Rahmen der Budgethilfe

i) Die Kommission wird die drei bisherigen Förderkriterien weiterhin anwenden und dabei folgende Akzente setzen:

4.1.1. *Stabilität des makroökonomischen Rahmens: Die Kommission wird insbesondere darauf achten, ob die Finanzpolitik und deren Ziele der makroökonomischen Stabilität dienen und ob klare Regeln in Bezug auf die finanzpolitische Transparenz und die Tragbarkeit der Staatsverschuldung gelten. Ein weiterer wichtiger Bereich, der künftig sowohl im Rahmen der makroökonomischen Förderkriterien*

(Finanzpolitik) als auch der die öffentliche Finanzverwaltung betreffenden Förderkriterien (Steuer- und Abgabenverwaltung) verstärkt berücksichtigt werden soll, ist die Mobilisierung eigener Einnahmen des Partnerlandes. Die entsprechende Prüfung wird im Einklang mit der EU-Politik im Bereich Steuerwesen und Entwicklung⁵ erfolgen.

4.1.2. Nationale und sektorspezifische Strategien und Reformen: *Hier sollte der Schwerpunkt auf der Förderung nachhaltigen Wachstums und der Armutsbekämpfung im Einklang mit Mitteilung der Kommission „Für eine Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“⁶ liegen. Voraussetzung für ein stabiles Sozialgefüge sind zudem ein hohes Maß an Gerechtigkeit und Fairness bei der Steuererhebung und der Ausgabenverteilung (Ausrichtung auf Armutsbekämpfung, Gleichstellung und Belange der Kinder) sowie ein wirksamer Sozialschutz und Fortschritte bei der Verbesserung der Beschäftigungslage und der Qualität der Arbeitsplätze.*

4.1.3. Verwaltung der öffentlichen Finanzen: *Vor der Aufstellung eines Budgethilfeprogramms wird die Kommission die institutionellen Rahmenbedingungen im Partnerland, seine Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Leistungsfähigkeit seines Systems für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen (Public Financial Management, PFM) prüfen, um sich ein Bild von der Ausgangslage, von der der dynamische Ansatz ausgehen wird, und den zentralen Reformen zu verschaffen, die während der Durchführung der Budgethilfe durch Politikdialog, Kapazitätsausbau und die Gestaltung der Auszahlungsbedingungen unterstützt werden sollen.*

Sollte das PFM-System Defizite aufweisen, kann die Kommission im Einzelfall entscheiden, ob es angebracht wäre, vor Einleitung der Budgethilfemaßnahmen einige kurzfristige, in der der PFM-Reformstrategie des Partnerlandes vorgesehene Maßnahmen einzufordern.

Die Korruptions- und Betrugsbekämpfung ist ein zentraler Aspekt, dem im Zusammenhang mit diesem Kriterium mehr Bedeutung beigemessen werden sollte. Die Kommission wird der Korruptionsbekämpfung besonderes Augenmerk schenken und eine stärkere Anwendung der Korruptionsbekämpfungsbestimmungen fördern. Die Partnerländer müssen sich aktiv für die Bekämpfung von Betrug und Korruption einsetzen und über angemessene und wirksame Instrumente (einschließlich geeigneter Kontrollbehörden und Justizkapazitäten) verfügen, um Betrug und Korruption zu verhindern und aufzudecken, angemessen darauf zu reagieren und wirksame Sanktionen durchzuführen. Andernfalls kann dies zur Aussetzung der EU-Budgethilfe führen.

ii) Die Kommission wird zudem ein neues Förderkriterium einführen.

4.1.4. Transparenz und Haushaltskontrolle: *Der öffentliche Zugang zu Haushaltsdaten ist für die Förderung einer stärkeren Haushaltskontrolle von höchster Bedeutung. Die Kommission wird auf der Grundlage der wichtigsten Haushaltsdaten einen „Ausgangspunkt“ für die Bewertung dieses Förderkriteriums festlegen. Die Partnerländer müssen zudem nachweisen, dass sie die relevanten Daten der*

⁵ KOM(2010) 163 vom 21.4.2010 und Ratsdokument Nr. 11082/10 vom 14.6.2010.

⁶ KOM(2011) xxx xxx.

Öffentlichkeit zugänglich machen bzw. schon bald dazu in der Lage sein werden. Dies erfordert möglicherweise eine Bewertung des statistischen Systems und insbesondere der Qualität der Haushaltsdaten. Außerdem wird die Kommission einen dynamischen Ansatz zugrunde legen, indem sie sich auf die Durchführung einer glaubwürdigen Reform konzentriert, mit der schrittweise eine vollständige Offenlegung der Haushaltsdaten erreicht werden soll. Die Besonderheiten fragiler Staaten sowie der kleinen Inselentwicklungsländer und der ÜLG werden bei der Anwendung dieses Kriteriums ebenfalls Berücksichtigung finden.

4.2. Risikomanagement

Die Dienststellen der Kommission und ggf. der EAD werden einen verbesserten Rahmen für das Risikomanagement entwickeln, der den mit der Budgethilfe verbundenen Risiken Rechnung trägt und auf politische Governance, makroökonomische Stabilität, Entwicklungsrisiken, Verwaltung öffentlicher Finanzen, Korruption und Betrug eingeht. Dieser Rahmen wird ein wichtiges ergänzendes Instrument für die Planung, Ausgestaltung und Durchführung von Programmen sein und wichtige Informationen für den Politikdialog bieten. Er wird die Identifizierung, Bewertung und Bewältigung von Risiken im Einklang mit den von der Kommission als akzeptabel erachteten Schwellen ermöglichen. Zudem wird er für die Bewältigung und Minderung von Risiken Vorschläge enthalten, die durch das Risiko-Nutzen-Verhältnis bestimmt sind.

4.3. Umfang der EU-Budgethilfeleistungen für ein Partnerland

Die Kommission wird eine umfassende qualitative Bewertung der folgenden Bedarfs- und Leistungskriterien vornehmen:

- Finanzierungsbedarf des Partnerlandes (dieser Bedarf wird auf der Grundlage des mittelfristigen Finanzrahmens und/oder nationaler bzw. sektorbezogener Entwicklungsstrategien ermittelt);
- Engagement des Partnerlandes für die Zuweisung nationaler Haushaltsmittel gemäß der Entwicklungsstrategie und Entwicklungszielen;
- Wirksamkeit, Kosten-Nutzen-Verhältnis und zusätzlicher Nutzen der Budgethilfe für die Verwirklichung der Politikziele des Partnerlandes;
- Erfolgsbilanz und Aufnahmekapazität bei früheren Auszahlungen sowie Wirksamkeit der bisherigen Budgethilfemaßnahmen für die Erreichung vereinbarter Ziele;
- Ergebnisorientierung in der Entwicklungsstrategie des Partnerlandes (einschließlich Monitoringsystem).

4.4. Politikdialog

Der Politikdialog sollte mit dem allgemeinen Politikdialog der EU mit Partnerländern im Einklang stehen. Die Kommission wird den Politikdialog ausbauen, um sicherzustellen, dass wichtige Reformen erörtert, die erforderlichen Ressourcen dafür bereitgestellt, Ziele identifiziert und Ergebnisse bewertet werden. Entsprechende Maßnahmen und verifizierbare Ergebnisse sollten den Kern eines gezielteren Dialogs mit stärkerer strategischer Ausrichtung bilden.

Der Gegenstand des Politikdialogs mit den einzelnen Ländern wird von den spezifischen Zielen der Budgethilfemaßnahmen abhängen und auch die Förderkriterien einschließen. Die

Kommission wird weitere Anstrengungen unternehmen, um bei der Mobilisierung des für einen wirksamen Politikdialog erforderlichen Fachwissens auf eine breitere Basis zurückgreifen zu können. Zu diesem Zweck wird sie mit Mitgliedstaaten Vereinbarungen über delegierte Zusammenarbeit bzw. Vereinbarungen über den Transfer finanzieller Ressourcen unterzeichnen.

4.5. Leistungsanreize und Bedingungen

Die Budgethilfe sollte weiterhin in Form einer Kombination aus festen (Basis-)Tranchen, die an die Erfüllung der Förderkriterien geknüpft sind, und leistungsabhängigen variablen Tranchen, die zusätzlich zu den Förderkriterien von Fortschritten bei bestimmten Indikatoren abhängen, geleistet werden. Die Indikatoren sollten aus der nationalen und/oder sektorbezogenen Entwicklungspolitik oder einem diesbezüglichen Reformprogramm des Partnerlandes abgeleitet werden und sowohl Prozess- als auch Output- und Ergebnisindikatoren umfassen. Indikatoren und Ziele sollten Gegenstand der jährlichen Überprüfungen sein und bei Bedarf anhand der gewonnenen Erkenntnisse angepasst werden. Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarungen können zusätzliche Auflagen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten enthalten.

4.6. Vorhersehbarkeit

Die Kommission wird die Vorhersehbarkeit der EU-Budgethilfeprogramme gewährleisten, indem sie für eine möglichst klare Darstellung der Förderkriterien und der entsprechenden Bewertungsverfahren Sorge trägt. Außerdem wird sie in Ländern, die überzeugende Erfolge bei der Durchführung der Budgethilfe nachweisen können, langfristige Verpflichtungen eingehen und damit Lehren aus den MDG-Vereinbarungen berücksichtigen.

4.7. Stärkung der landesinternen und der gegenseitigen Rechenschaftspflicht

Die landesinterne und die gegenseitige Rechenschaftspflicht sollten wie folgt gestärkt werden:

- Förderung von mehr Offenheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht in den Haushaltsverfahren;
- Förderung eines partizipatorischen Ansatzes für die Budgethilfe;
- systematische Einbeziehung von Programmen zur Förderung nationaler Legislativ- und Kontrollorgane sowie von regionalen oder lokalen Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft;
- Erhöhung der Transparenz durch die Veröffentlichung relevanter Informationen über Budgethilfevereinbarungen und Leistungsbewertungen.

4.8. Kapazitätsentwicklung

Der Kapazitätsentwicklungsbedarf muss systematisch überprüft werden, um die Fähigkeit der Regierung zur Umsetzung von Strategien und der Erbringung von Dienstleistungen für die Endempfänger zu verbessern, die aktive Mitwirkung aller inländischen Akteure zu fördern und das nationale Statistiksystem zu unterstützen. Die Kommission wird bei der Förderung der Kapazitätsentwicklung von der Nachfrage ausgehen, klare Ziele festlegen und harmonisierte und abgestimmte Maßnahmen durchführen.

4.9. Monitoring, Evaluierung und Informationspolitik

Das Partnerland sollte über ein zuverlässiges und funktionierendes System für das Monitoring und die Evaluierung der Ergebnisse verfügen. Weist dieses System Schwachstellen auf, sollten Maßnahmen vereinbart werden, um sie zu beheben. Die Kommission wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf folgende Punkte achten:

- Institutionelle Struktur des Monitoring- und Evaluierungssystems;
- Vorliegen eines Monitoring- und Evaluierungsplans, der auf entwicklungspolitische Ziele und wichtige Rahmenvorgaben abgestimmt ist;
- Qualität, regelmäßige Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit von Daten, einschließlich amtlicher Statistiken, Informationssysteme, Indikatoren (Input-, Prozess-, Output- und Ergebnisindikatoren) und Berichterstattung;
- Kapazitätsentwicklung zur Unterstützung von Monitoring und Evaluierung.

Das Monitoring- und Evaluierungssystem sollte dazu beitragen, den nationalen Akteuren im Haushaltsverfahren des Partnerlandes mehr Gewicht zu verleihen und ihre Legitimität zu stärken. Außerdem sollte es der Öffentlichkeit nachprüfbar Informationen über Budgethilfemaßnahmen zugänglich machen.

Die EU sollte besser über ihre und die bilateral von den Mitgliedstaaten geleistete Budgethilfe informieren. Dabei sollte sie sich auf Analysen, Rahmenvorgaben für die Leistungsbewertung, Ergebnisse aktueller Evaluierungen und Erkenntnisse aus früheren Maßnahmen stützen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission ersucht den Rat, ihren Vorschlag für eine Mitteilung zu billigen. Ziel dieser Mitteilung ist es,

- die Wirksamkeit und Effizienz der EU-Budgethilfe für die Verwirklichung entwicklungspolitischer Ziele zu erhöhen; zudem wird der Rat ersucht, die darin enthaltenen Vorschläge für die bilaterale Budgethilfe zu billigen, um
- der EU und den Mitgliedstaaten ein abgestimmtes EU-Konzept für die Budgethilfe zu bieten.

Die in dieser Mitteilung dargelegten Leitprinzipien werden bei der Planung und Durchführung der EU-Budgethilfe berücksichtigt.