



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2011
SEK(2011) 1476 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Schaffung eines Partnerschaftsinstruments für die Zusammenarbeit mit
Drittstaaten**

{KOM(2011) 843 endgültig}
{SEK(2011) 1475 endgültig}

1. PROBLEMSTELLUNG

Die grundlegende Herausforderung, auf die das vorgeschlagene Partnerschaftsinstrument eingeht, erwächst aus der Globalisierung: Die Beschaffenheit der Weltwirtschaft ändert sich, Macht verlagert sich, es gibt mehr Wohlstand als zuvor, und zunehmend prägen neue Akteure die internationale Agenda. Die G-20 ist ein Symbol dieser Veränderungen. Der Eindruck, dass eine neue Weltordnung allmählich die früheren Machtstrukturen ablöst, ist durchaus begründet, auch wenn das Tempo des Wechsels vielleicht bisweilen überschätzt wird.

Im Einzelnen:

*Das Aufstreben neuer Mächte wie Indien und China oder Südafrika und Brasilien hat die Weltordnung verändert, da diese Länder in Weltwirtschaft und -handel und multilateralen Foren (Vereinte Nationen, G-20) sowie bei der Bewältigung globaler Herausforderungen eine immer wichtigere Rolle spielen. Zwar sind Entwicklung und Armutsbekämpfung auch dort nach wie vor zentrale Probleme, doch lassen diese Länder den Status von Entwicklungsländern immer weiter hinter sich.

*Die EU hat auf breiter Grundlage verbindliche Vereinbarungen mit zentralen Partnern und aufstrebenden Volkswirtschaften ausgearbeitet, um bilaterale Fragen und globale Probleme anzupacken. Die Umsetzung dieser Vereinbarungen erfordert ein Instrumentarium, ein eigenes Finanzinstrument, mit dem die EU weltweit ihre Interessen durchsetzen und globale Fragen behandeln kann, wo immer dies nötig ist.

*Das derzeitige Finanzierungsinstrument für die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern (ICI) hat einen begrenzten geografischen Geltungsbereich; es deckt lediglich 17 Länder und Gebiete mit hohem Einkommen ab, während das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) auf Länder wie Indien, China, Südafrika und Brasilien Anwendung findet, allerdings nur für Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe.

*Die Beziehungen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen der EU und Russland haben sich erheblich weiterentwickelt und verdeutlichen, dass die Bedeutung von Russland als strategischem Partner weit über die Entwicklungszusammenarbeit hinausgeht. Der Bedarf an Finanzhilfe ist zurückgegangen. Russland strebt Beziehungen auf Augenhöhe an und ist selbst zum Geber geworden. Das vorgeschlagene Partnerschaftsinstrument würde zum Hauptinstrument für die Zusammenarbeit mit Russland werden.

2. SUBSIDIARITÄTSPRÜFUNG

Die EU hat zahlreiche internationale Abkommen mit Partnerländern überall auf der Welt geschlossen, mit denen die einzelnen Mitgliedstaaten keine Abkommen haben, was diesen Einfluss auf praktisch allen Ebenen der internationalen Beziehungen verschafft. Mit 27 Mitgliedstaaten, die im Rahmen gemeinsamer Politiken und Strategien handeln, hat die EU die kritische Masse, um auf globale Herausforderungen zu reagieren. Außerdem verfügt sie über einzigartige Voraussetzungen, um für EU-Normen und -Standards einzutreten und diese durch internationale Zusammenarbeit in globale Standards umzuwandeln.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Die EU verfügt derzeit über kein Instrument, das sie in die Lage versetzen würde, mit neu aufstrebenden und bereits präsenten Mächten in Bereichen, in denen es ureigene EU-Interessen zu vertreten gilt, und an gemeinsamen Herausforderungen von globalem Interesse (wie etwa Klimawandel) zusammenzuarbeiten.

Derzeit ist eine solche Zusammenarbeit im Rahmen des Finanzierungsinstruments für die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern (ICI) möglich; diese beschränkt sich allerdings auf 17 hoch industrialisierte Länder oder Länder mit hohem Einkommen (z. B. Vereinigte Staaten, Japan, Korea und Golfstaaten).

Die Zusammenarbeit mit Ländern wie China, Indien und Brasilien fällt in den Bereich des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), was bedeutet, dass sie auf Maßnahmen beschränkt ist, die unmittelbar mit der Armutsbekämpfung/-beseitigung in den Empfängerländern verbunden sind.

Das vorgeschlagene Partnerschaftsinstrument ist so gestaltet, dass es diese Beschränkung der Möglichkeiten der EU, sich möglichst effektiv international zu engagieren, beseitigt. Es würde die oben beschriebene Lücke füllen und es uns insbesondere ermöglichen, mit neuen Mächten an Themen über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus weiterzuarbeiten, erforderlichenfalls aber auch mit jedem anderen Partnerland weltweit für die grundlegenden EU-Themen einzutreten.

Seine spezifischen Ziele sind insbesondere

- (a) die Umsetzung der internationalen Dimension der Strategie Europa 2020 durch Unterstützung der Strategien der Union für bilaterale, regionale und regionenübergreifende Partnerschaftsstrategien, Förderung des Politikdialogs und Ausarbeitung kollektiver Ansätze und Reaktionen auf globale Herausforderungen,
- (b) die Verbesserung des Marktzugangs und die Entwicklung von Handels-, Investitions- und Geschäftsmöglichkeiten für europäische Unternehmen, insbesondere KMU, durch Wirtschaftspartnerschaften, Unternehmenskooperation und Zusammenarbeit bei Rechts- und Verwaltungsvorschriften,
- (c) eine breit angelegte Förderung der Kenntnisse über die Union und ihre Sichtbarkeit und Rolle auf der Weltbühne durch Mittel der Public Diplomacy, Bildung/akademische Zusammenarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen zur Förderung der Werte und Interessen der Union.

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Grundsätzlich gibt es vier mögliche Optionen: Einstellung des ICI, Beibehaltung des Status Quo, Änderung des DCI unter Einbeziehung anderer Ausgaben als öffentlicher Entwicklungshilfe oder Schaffung eines neuen Instruments auf der Grundlage des ICI/ICI Plus.

Nach eingehender Prüfung werden weder die Einstellung des ICI noch die Beibehaltung des Status Quo als politisch tragfähige Lösungen betrachtet. Uns ausschließlich auf Ausgaben im Zusammenhang mit Armutsminderung zu beschränken oder die Zusammenarbeit mit den aufstrebenden Mächten weiterhin nur auf diese Perspektive zu konzentrieren hieße, die diplomatische Agenda der EU künstlich zu begrenzen und ureigene EU-Interessen zu vernachlässigen.

Die Option, das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit so abzuändern, dass auch nicht mit öffentlicher Entwicklungshilfe verbundene Ausgaben getätigt werden könnten, hätte den Vorteil der geografischen Kohärenz (ein Instrument pro Land), doch werden die Schwierigkeiten, die mit der Verwaltung eines Instruments mit zwei sehr unterschiedlichen Zielsetzungen verbunden sind, als gewichtiges Hindernis betrachtet.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

WIRTSCHAFT:

Die Umsetzung eines neuen Partnerschaftsinstruments gäbe der EU erneut Gelegenheit zur Förderung ihrer Unternehmen (insbesondere der KMU) und Produkte. Sie würde die finanzielle Möglichkeit eröffnen, EU-Unternehmen in Drittstaaten zu unterstützen und Wettbewerbs- und Innovationsanreize für die EU zu schaffen und dabei dafür zu sorgen, dass diese weiterhin ergänzend zu den Maßnahmen des Programms für Wettbewerb und KMU und von Horizon 2020 (Forschung und Entwicklung) angelegt sind, und Handel und Investitionen der EU weltweit fördern, wodurch wiederum günstige Bedingungen für mehr Auslandsinvestitionen in der EU geschaffen werden könnten. Die Zusammenarbeit könnte in vielen Bereichen fortgesetzt werden, etwa Klimawandel, Umwelt, Angleichung technischer Vorschriften und Normung, soziale Verantwortung der Unternehmen, Rechte des geistigen Eigentums, Schutz personenbezogener Daten und bewährte Verfahrensweisen in Wirtschafts-, Handels- und Finanzfragen. Dadurch könnten die Sicherheit für die EU-Wirtschaft erhöht und neue Arbeitsplätze geschaffen werden, die letztlich für mehr Wirtschaftswachstum sorgen würden. Mit dem neuen Instrument könnten gut entwickelte Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Partnerländern gefördert werden. Gleichzeitig wäre die EU in der Lage sicherzustellen, dass Werte aus den Bereichen Umwelt, nachhaltige Energieträger, Soziales, Beschäftigung usw. bei der politischen Gestaltung und Umsetzung angemessen berücksichtigt werden.

SOZIALES:

Durch die Harmonisierung der Finanzierungsinstrumente der EU und ihrer Mitgliedstaaten und durch die Unterstützung gemeinsamer Aktivitäten mit anderen bilateralen und multilateralen Gebern könnte das neue Instrument sich spürbar auf die Sozialstruktur der aufstrebenden Länder auswirken. Es könnte die Reform der Sozialsysteme, die Beschäftigungspolitik der einzelnen Länder, einzelstaatliche Maßnahmen für Berufsbildung und Kompetenzentwicklung, Bildungs- und Forschungsprogramme und den Ausbau der einzelstaatlichen Sicherheitsnetze unterstützen. Sein Beitrag zur Schaffung zusätzlicher „grüner“ Arbeitsplätze, zur Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens und zu effektiven Strategien für sozialen Zusammenhalt und Armutsminderung auf einzelstaatlicher Ebene wird erheblich sein. Dabei würde es zur erfolgreichen Umsetzung der internationalen Sozialagenda beitragen, die von der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen und der G-8/G-20 gefördert wird.

UMWELT:

Durch die von dem neuen Instrument ermöglichten Partnerschaften der EU lassen sich Wachstum und langfristige Nachhaltigkeit im Umweltbereich fördern und unterstützen. Dabei soll das neue Instrument eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der Maßnahmen der EU wie auch der Partnerländer für Umwelt- und Klimaschutz und des Politikdialogs zu diesem Thema spielen. Über Anreize für die Privatwirtschaft der EU könnte das Instrument ein an geringem Kohlenstoffausstoß orientiertes Unternehmensmodell unterstützen. Aufbauend auf den Erfolgen der Klimaschutzkonferenz der Vereinten Nationen in Cancún (COP-16) könnte es dazu genutzt werden, die EU-Unternehmen bei der Entwicklung effektiver, kostengünstiger Maßnahmen zur Erreichung umweltgerechter Ziele in den Partnerländern zu unterstützen. Es wird außerdem dazu beitragen, dass den Volkswirtschaften der Partnerländer der gesamte Nutzen der Innovation in den Bereichen Umwelt, Ökologie und Energieeffizienz zugutekommt. Das Instrument könnte zu einer Zusammenarbeit führen, durch die die wirtschaftlichen und sozialen Kosten des Rückgangs der biologischen Vielfalt und der Zerstörung von Ökosystemen in Ländern mit globaler Bedeutung besser verstanden werden.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Nach dem Ausschlussverfahren wurde befunden, dass eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Finanzierungsinstrumentes für die Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Abdeckung nicht entwicklungsorientierter Maßnahmen zu Zielkonflikten und erheblichen Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung und Umsetzung führen könnte. Stattdessen wurde empfohlen, eher ein einziges neues globales Instrument zum Zwecke der Verteidigung der grundlegenden EU-Interessen und der Bewältigung von Herausforderungen von globalem Interesse zu schaffen, dessen Tätigkeitsbereich genau festgelegt wird. Daher wird empfohlen, ein neues Instrument vorzuschlagen, das auf ICI/ICI Plus aufbaut.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Mittelausstattung: 1 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014-2020 (d. h. 1/70 oder rund 1,4 % der gesamten Mittelausstattung, die für Ausgaben im Rahmen der Rubrik auswärtige Beziehungen vorgesehen ist).

Das Partnerschaftsinstrument soll eine Ermächtigungsverordnung sein, in der die wesentlichen Elemente und die Grundlage für das EU-Handeln festgelegt sind. Die genauen Maßnahmen werden in Jahresaktionsprogrammen festgelegt, in denen die von der EU durchzuführenden Maßnahmen einschließlich der operationellen Ziele und der erwarteten Ergebnisse in allen Einzelheiten beschrieben sind. Gleichzeitig werden operationelle Indikatoren festgesetzt, in die die Besonderheiten der fraglichen Maßnahme einfließen.

Fortschritte in Richtung der drei spezifischen Ziele (siehe oben, Punkt 3) werden anhand der folgenden grundlegenden Wirkungsindikatoren beobachtet:

- (1) Einfluss der EU-Maßnahmen auf die Formulierung von Maßnahmen in den wichtigsten von diesem Instrument abgedeckten strategischen Partnerländern
- (2) Anteil der EU am Welthandel sowie am Handel mit Ländern, auf die die Maßnahmen dieses Instruments abzielen

(3) Bild der EU in den wichtigsten von diesem Instrument erfassten strategischen Partnerländern

Typische Indikatoren zur Messung der Auswirkungen der Maßnahmen des Partnerschaftsinstruments werden die Anzahl der teilnehmenden Unternehmen, Ausmaß, Bedeutung und Ausgestaltung der Unterstützungsmaßnahmen, der Grad der Zusammenarbeit innerhalb des europäischen Unternehmensnetzwerks und die Arbeitsteilung, die Zufriedenheit der teilnehmenden Unternehmen und die Erreichung wirtschaftlicher Ziele, d. h. die messbaren Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Umsatz, Direktinvestitionen von EU-Unternehmen und EU-Exporte in die Zielmärkte insgesamt, sein. Die qualitativen wie quantitativen Indikatoren zur Messung der Auswirkungen dieser Maßnahmen werden sich beziehen auf die Tendenzen im Wissensaustausch, den Umfang des wechselseitigen akademischen Austauschs sowie die Anzahl der Programmteilnehmer, der Stipendien und der gemeinsamen Forschungs- und akademischen Projekte. Die Ergebnisse werden auch anhand der Häufigkeit und Qualität der Berichterstattung in Medien, der lokalen Nachfrage nach EU-gesponsorten Aktivitäten und der Beteiligung an EU-Veranstaltungen gemessen.