



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

HOHE VERTRETERIN DER EUROPÄISCHEN
UNION FÜR AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 7.12.2011
KOM(2011) 865 endgültig

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Globales Europa: Ein neues Konzept für die Finanzierung des auswärtigen Handelns
der EU**

1. KONTEXT

Die Europäische Union (EU) zählt 500 Millionen Einwohner, auf sie entfallen 25 % des weltweiten Bruttoinlandsprodukts und ein Fünftel des Welthandels: Die EU ist somit ein globaler Akteur. Aufgrund ihrer Verantwortlichkeiten im Rahmen der globalen Governance übernimmt die EU eine aktive politische Rolle und verfolgt spezifische regionale und globale Interessen. Untermauert wird dies u. a. dadurch, dass die EU mehr als die Hälfte der internationalen Entwicklungshilfe bereitstellt und mehr humanitäre Hilfe leistet als jeder andere Geber. Im Bewusstsein ihrer Bedeutung für die globale Governance engagiert sich die EU aktiv für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, den Schutz der Menschenrechte und der menschlichen Sicherheit, für die Einhaltung internationaler Umwelt- und Sozialabkommen, für ein offenes Handelssystem und die Förderung menschenwürdiger Arbeit.

Die Welt hat sich verändert. Die derzeitige Wirtschaftskrise zeigt mit aller Deutlichkeit, dass Europa seine Beziehungen zu seinen Partnern vertiefen und stärken muss. Dies gilt insbesondere auch für die Beziehungen zu den Nachbarregionen, die für die finanziellen und wirtschaftlichen Perspektiven Europas von hoher Bedeutung sind. In einer zunehmend interdependenten Welt entstehen neue Formen sicherheitspolitischer Herausforderungen. Knapper werdende natürliche Ressourcen, eine rasch wachsende Weltbevölkerung und die Gefahren des Klimawandels zwingen uns, unsere bisherigen Vorgehensweisen gegenüber unseren internationalen Partnern zu überdenken.

Auch die Entwicklungsländer verändern sich in rasantem Tempo. Gegenwärtig findet eine Machtverschiebung statt, die klar zu erkennen ist an der wachsenden Zahl aufstrebender Mächte, die sich auf der weltpolitischen Bühne positionieren. Vor allem Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika vertreten neue Formen der Interaktion mit anderen Teilen der Welt und vielfach auch andere Wertvorstellungen. Der Bedeutungszuwachs der G-20-Staaten führt zu einer Neudefinition der Regeln der globalen Governance. Viele Bereiche, die für die EU äußerst wichtig sind – wie etwa nachhaltige Entwicklung, sicherheitspolitische Fragen (einschließlich Nichtverbreitung, Abrüstung und Cyber-Sicherheit), Finanzregulierung, Handel und Investitionen, Klimawandel, biologische Vielfalt, Einsatz neuer Technologien –, erfordern multilaterale Lösungsansätze.

Das globale Umfeld ist in Bewegung geraten und die EU hat daher entscheidendes Interesse daran, ein regelgestütztes internationales System zu fördern. Die aufstrebenden Volkswirtschaften spielen auch für die Entwicklungsländer eine immer wichtigere Rolle, nicht zuletzt weil der Süd-Süd-Handel den Nord-Süd-Handel zunehmend überflügelt. Die ärmsten Länder der Welt wiederum sind noch stärker von einer Marginalisierung bedroht. Nicht zu vergessen ist, dass der im südlichen Mittelmeerraum eingeleitete demokratische Wandel enorme Veränderungen in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas mit sich bringt.

Die Europäische Union hat sich verändert. Der Vertrag von Lissabon bietet neue Möglichkeiten, einen umfassenden und kohärenten Ansatz der EU zu fördern. Im Vertrag von Lissabon sind die übergeordneten Grundsätze, die Ziele und der allgemeine Rahmen des auswärtigen Handelns der EU festgelegt. Er sieht zudem die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vor, der dem Hohen Vertreter der EU/Vizepräsidenten der Kommission unterstellt ist. Dieser hat die Aufgabe, für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union zu sorgen. Bei der Umsetzung der auswärtigen Politik der Union arbeiten EAD und Kommission sowohl in den zentralen Dienststellen als auch in den EU-Delegationen eng zusammen. Insbesondere im Rahmen des Haushaltsverfahrens hat auch

das Europäische Parlament zusätzliche Befugnisse erhalten. Die neuen Vertragsbestimmungen über die Beziehungen der EU zu den Erweiterungs- und Nachbarländern, über die Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und den Katastrophenschutz sollten nun durch geeignete rechtliche und finanzielle Instrumente ergänzt werden.

In der vom Kollegium am 29. Juni 2011 angenommenen Mitteilung „Ein Haushalt für Europa 2020“ ist aufgeführt, in welchen Bereichen die EU in einer sich wandelnden und zunehmend globalisierten Welt eine wichtige Rolle übernehmen kann. Diese Mitteilung stützt sich explizit auf die Strategie „Europa 2020“ und die neue Architektur des Vertrags von Lissabon. Angesichts der globalen Wirtschaftskrise muss die EU sich mehr denn je darum bemühen, ihre Mittel auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen sie am dringendsten benötigt werden und die größte Wirkung und den höchsten Mehrwert erzielen.

Das Oberziel des auswärtigen Handels im Rahmen des neuen MFR lässt sich wie folgt definieren: Die EU muss trotz der Wirtschaftskrise und deren haushaltspolitischer Auswirkungen in der Lage sein, mit einer Stimme zu sprechen, sie muss ihren ehrgeizigen Zielsetzungen für die Förderung von Demokratie, Frieden, Solidarität, Stabilität und Wohlstand und der Armutsbekämpfung sowohl auf globaler Ebene als auch in unserer unmittelbaren Nachbarschaft gerecht werden können und sie muss einen Beitrag zum Schutz der globalen öffentlichen Güter leisten können. Dies sind die Leitlinien, die den dieser Mitteilung beigefügten Vorschlägen für die neugestalteten Instrumente im Bereich des auswärtigen Handels zugrunde liegen¹.

2. WARUM SOLLTE DIE EUROPÄISCHE UNION IN IHRE AUSSENBEZIEHUNGEN INVESTIEREN?

2.1 Eine interdependente Welt

Angesichts des wachsenden wirtschaftlichen und politischen Gewichts unserer wichtigsten Partner ist es notwendiger denn je, dass die EU mit einer Stimme spricht. Ereignisse in anderen Teilen der Welt können direkte Auswirkungen auf die europäischen Bürger haben. Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachte Katastrophen können sehr rasch die Stabilität zahlreicher Länder erschüttern. Im Kontext des „Arabischen Frühlings“ haben wir erlebt, dass Ereignisse in unserer Nachbarschaft direkte und unmittelbare Folgen haben. Es liegt im besonderen Interesse der EU und ist zugleich Teil ihrer Verantwortung, die Demokratisierung in dieser Region proaktiv zu fördern, damit dort Frieden und Wohlstand gedeihen können.

Unsere Gesellschaften sind zunehmend von der Globalisierung geprägt. Globale Trends auf den Gebieten internationaler Handel und Investitionsströme, Energie, Migration und Klimawandel wirken bis in unseren Alltag hinein. Die begrenzten Ressourcen unseres

¹ Instrument für Heranführungshilfe, Europäisches Nachbarschaftsinstrument, Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit, Beschluss der Kommission zur Umsetzung des Beschlusses des Rates über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union einerseits und Grönland und dem Königreich Dänemark andererseits, Partnerschaftsinstrument, Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte, Instrument für Stabilität, Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit. Diese Leitlinien gelten auch für die Instrumente in den Bereichen humanitäre Hilfe, Katastrophenschutz und makrofinanzielle Hilfe.

Planeten erfordern eine nachhaltige Ressourcenteilung, und wir müssen uns den sich wandelnden Gegebenheiten anpassen. Eine stabile und faire Weltordnung erfordert zugleich, dass wir denjenigen, die Gefahr laufen, den Anschluss zu verlieren, weiterhin helfen.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die interne Politik der EU direkte Auswirkungen auf Drittstaaten haben und vielfach nur durch eine enge Zusammenarbeit mit unseren internationalen Partnern vollständig verwirklicht werden kann. Angesichts dieser wachsenden Interdependenz und als Verfechter eines wirksamen Multilateralismus hat die EU entscheidendes Interesse daran, sich insbesondere auf Ebene multilateraler Gremien wie der Vereinten Nationen, der WTO und der G-8 und der G-20 aktiv an den globalen Beschlussfassungsprozessen zu beteiligen.

Globale Herausforderungen wie Klimawandel, Verlust an biologischer Vielfalt, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Cyber-Sicherheit und Handelsungleichgewichte machen eine engere Zusammenarbeit der zentralen Akteure erforderlich. Die EU muss sich bei der Verfolgung ihrer außenpolitischen Interessen diesen neuen Realitäten anpassen und sich dabei im Rahmen ihrer bi- und multilateralen Beziehungen auf einen kohärenten und konsistenten Ansatz stützen. Die Union muss gerüstet sein, alle Entwicklungen, die ihre Bürger potenziell betreffen könnten, zu bewältigen, sei es durch Nutzen der sich bietenden Chancen oder durch Vorwegnahme möglicher Risiken und Gefahren.

2.2 EU-Mehrwert

In einer globalisierten Welt ist eine Kräftebündelung wichtiger denn je. Der EU-Mehrwert ist in einer Reihe von Bereichen klar zu erkennen. Die EU bietet die Möglichkeit,

- in einem breiten Spektrum von Politikbereichen und Instrumenten Ressourcen zu bündeln. Alle EU-Mitgliedstaaten können die geografisch breit gefächerte Vertretung der EU in Drittstaaten nutzen und verfügen somit über eine Plattform, um über ein vielfältiges Spektrum von Instrumenten und Maßnahmen, über das einzelne Länder meist nicht verfügen, spezifische Herausforderungen anzugehen.
- unsere Verhandlungspositionen zu verbessern und unseren politischen Einfluss zu stärken, indem unser globales Gewicht und unsere Präsenz auf der Grundlage präzise definierter gemeinsamer Interessen und Verpflichtungen gestärkt werden. Auf diese Weise können multilaterale Diskussionen und Lösungen für globale Anliegen wie Klimawandel, Umweltschutz und Energiesicherheit vorangebracht werden.
- unsere Politiken, Standards und Werte auf der Grundlage gemeinsamer europäischer Interessen überall dort nach außen zu vertreten, wo die EU am besten in der Lage ist, ihre Partner beim politischen und wirtschaftlichen Wandel, bei der wirtschaftlichen Stabilisierung und bei der Angleichung an EU-Vorschriften und -Standards zu unterstützen, wie dies u. a. bei der Erweiterungs- und der Nachbarschaftspolitik der Fall ist.
- durch vorbildliche Praktiken eine hohe internationale Glaubwürdigkeit bei der Förderung der Menschenrechte, der Unterstützung der Demokratisierung (u. a. durch Wahlbeobachtung) und bei der Verbesserung der Staatsführung zu erzielen. Ebenso können die Neutralität und Unparteilichkeit der humanitären

Hilfe in hohem Maße gewahrt und unsere langjährigen Erfahrungen mit der Leistung langfristiger und verlässlicher Entwicklungshilfe umfassend genutzt werden.

- bei der technischen und finanziellen Hilfe sowie bei Maßnahmen der Zusammenarbeit Größenvorteile zu erzielen und in Drittstaaten diplomatische Dienste und entwicklungsrelevante Leistungen zu erbringen.

3. STRATEGISCHE ZIELE

Im Einklang mit der im Juni vorgelegten Mitteilung zum mehrjährigen Finanzrahmen werden mit den Finanzierungsinstrumenten des auswärtigen Handelns der EU die folgenden Ziele verfolgt:²

- Förderung und Verteidigung der Werte der EU in der Welt, wobei Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU stehen,
- Stärkung des langfristigen Wohlstandes und der Stabilität in den Nachbarregionen und Unterstützung des Reformprozesses in den Ländern, die sich auf einen EU-Beitritt vorbereiten,
- Förderung der Interessen der EU in der Welt, wie Schutz der EU-Bürger, Verbesserung der Handelschancen, Förderung der EU-Normen und -Standards, Gewährleistung der Energiesicherheit usw.,
- Vertretung der EU-Politik nach außen als Beitrag zur Bewältigung globaler Herausforderungen, z. B. bei der Bekämpfung des Klimawandels, der Umkehr des Trends zum Verlust der Artenvielfalt und beim Schutz globaler öffentlicher Güter und Ressourcen,
- Wirkungsverbesserung der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit dem vorrangigen Ziel der Armutsbeseitigung,
- Verstärkung der europäischen Solidarität bei der Bewältigung von Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachter Katastrophen,
- Verbesserung der Krisenprävention und der Krisenbewältigung, mit den Zielen Friedenserhaltung, Konfliktprävention und Stärkung der internationalen Sicherheit.

4. WESENTLICHE GRUNDSÄTZE

4.1 Neue Chancen ergreifen

Die zentrale Aufgabe für den Zeitraum nach 2013 besteht darin, die Vorgehensweisen der EU bei der Konzeption, Programmierung und Abwicklung der Außenhilfe ausgehend von dem,

² KOM(2011) 500 „Ein Haushalt für „Europa 2020“ – Teil II“.

was sich als erfolgreich bewährt hat, an die neuen politischen, ökonomischen und institutionellen Realitäten anzupassen.

Die Bewältigung vielfältiger kurz-, mittel- und langfristiger Herausforderungen und die Kombination verschiedener Instrumente des auswärtigen Handelns auf Ebene sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten erfordern besondere Anstrengungen, wenn im Rahmen der Beziehungen zu unseren Partnern ein umfassender EU-Ansatz verfolgt und dabei die Politikkohärenz gewahrt werden soll. Die vorgeschlagene Neugestaltung des Programmierungsprozesses wird eine größere Kohärenz der verschiedenen Bereiche des auswärtigen Handelns der EU und ein stärker ergebnisorientiertes Konzept gewährleisten und gleichzeitig die nötige Flexibilität für die Durchsetzung unserer politischen Prioritäten bieten.

Die neue Generation der Instrumente des auswärtigen Handelns wird den politischen Dialog, Verhandlungsprozesse und die Umsetzung bestehender wie auch künftiger Vereinbarungen mit unseren Partnern erleichtern und auf diese Weise die für das betreffende Land verfolgte politische Gesamtstrategie unterstützen. In diesem Zusammenhang kommt der Kohärenz der Entwicklungspolitik weiterhin höchste Priorität zu. Gleichzeitig wird die EU ihren Dialog und die Koordinierung mit anderen, nichtstaatlichen Partnern, wie etwa zivilgesellschaftlichen Organisationen (einschließlich der Sozialpartner), lokalen Behörden, multilateralen Organisationen, internationalen Finanzinstitutionen, sonstigen Gebern und dem Privatsektor verstärken.

4.2 Knappe Ressourcen möglichst wirksam nutzen

Die EU sollte ihre Mittel auf jene Bereiche konzentrieren, in denen sie am dringendsten benötigt werden und am meisten bewirken. Ein *differenzierter Ansatz* für die Gestaltung der Partnerschaften und die Mittelzuweisungen nach Maßgabe der länderspezifischen Rahmenbedingungen gehört zu den Kernprinzipien dieses Vorschlags. Die EU sollte die Entwicklung der Länder in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und in Sub-Sahara-Afrika auch weiterhin besonders fördern. Andererseits gibt es auch zahlreiche Länder, die in absehbarer Zeit keine EU-Entwicklungshilfe mehr benötigen werden, da sie in der Lage sind, ihre Entwicklungsanstrengungen selbst zu finanzieren.

Maßgeblich für die Vergabe der Hilfe werden Bedarf, Kapazitäten, eingegangene Verpflichtungen und Leistungen des jeweiligen Landes sowie die potenziellen Auswirkungen der EU-Unterstützung sein. Die spezifischen Bedürfnisse von Ländern, deren Lage durch besondere Anfälligkeit, Fragilität, einen Konflikt oder eine Krise gekennzeichnet sind, werden dabei zu den Prioritäten gehören. Diese Differenzierung wird *unterschiedlich gestaltete Formen der Zusammenarbeit* ermöglichen, wie etwa die Kombination von Zuschüssen und Darlehen internationaler Finanzinstitutionen wie z. B. der Europäischen Investitionsbank. Diese stärkere Nutzung innovativer Finanzinstrumente soll zusätzliche Mittel mobilisieren, auch seitens des Privatsektors. Auf diese Weise kann auch im Kontext einer überaus angespannten Haushaltlage eine maximale Wirkung der EU-Finanzierungen erreicht werden. Gleichzeitig wird die EU für eine *Fokussierung der Ausgaben für das auswärtige Handeln* sorgen, um Ineffizienzen aufgrund einer zu breiten sektoralen Streuung und Fragmentierung der Hilfe zu verhindern. Mehr Gewicht sollten Investitionen in die Grundlagen und Antriebskräfte eines nachhaltigen und breitenwirksamen Wachstums und die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und anderer Schlüsselemente verantwortlicher Staatsführung erhalten, einschließlich der Förderung der Geschlechtergleichstellung und der Frauenrechte.

Traditionell mangelte es den EU-Finanzierungsinstrumenten an der nötigen Flexibilität, die in einer sich rasch wandelnden Welt erforderlich ist. Das Instrument für Stabilität (IfS) wurde u. a. mit der Intention eingerichtet, dieses Defizit zu beheben. Damit die EU noch besser als bisher auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren kann, werden im Rahmen der Neugestaltung der Instrumente neue Mechanismen eingeführt, die für eine noch größere Flexibilität sorgen sollen, wie insbesondere die Veranschlagung von Mitteln für unvorhergesehenen Bedarf und die Festlegung von Mindestzuweisungen.

Um eine effizientere Abwicklung der EU-Hilfe zu gewährleisten wird für alle Instrumente des auswärtigen Handelns eine Vereinfachung der Regeln und Verfahren für die Programmierung und Abwicklung der EU-Hilfe vorgeschlagen, wobei auch die überarbeitete Haushaltsordnung berücksichtigt wurde. Die Vereinfachung soll in erster Linie den Partnerländern und -regionen zugute kommen, doch wird die Verringerung des administrativen Aufwands auch eine effizientere Verwaltung der Hilfe ermöglichen. Ein spezifisches horizontales Rechtsinstrument wird eine weitreichende Harmonisierung der Finanzierungsbestimmungen sicherstellen.

Die EU beabsichtigt, die Vergabe und Auszahlung von Mitteln mit einer **gegenseitigen Rechenschaftspflicht** zu verknüpfen. Was die konkrete Aufteilung der Außenhilfe auf die Partnerländer angeht, wird die EU im Rahmen der Instrumente des auswärtigen Handelns Menschenrechten, Demokratie und verantwortungsvoller Staatsführung generell größere Bedeutung beimessen. Im Falle der Erweiterungsländer und der Nachbarländer der EU sollen die Länderzuweisungen und die Bereitstellung der Hilfe enger an Reformfortschritte geknüpft werden. Im Falle der Entwicklungsländer wird die EU die gegenseitige Rechenschaftspflicht in Bezug auf die eingegangenen Verpflichtungen und die Erreichung der mit den Partnerländern vereinbarten Ziele ausbauen. Bei veränderten Bedingungen werden die Richtbeträge für die einzelnen Länder nach Maßgabe der oben genannten Kriterien angepasst. Die humanitäre Hilfe wird weiterhin bedarfsorientiert sein und nach den Grundsätzen Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit gewährt.

Im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon werden die neuen Instrumente neue Mechanismen umfassen, die eine **stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments** und somit eine demokratischere Debatte über die EU-Außenhilfe sicherstellen. Ein Beispiel ist der Rückgriff auf delegierte Rechtsakte³, durch die die Instrumente des auswärtigen Handelns größere Flexibilität erlangen können. Ebenso soll die demokratische Kontrolle über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) verbessert werden, indem der EEF an das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit angeglichen wird, wobei die spezifischen Merkmale des EEF berücksichtigt werden.

5. NEUGESTALTUNG UND VEREINFACHUNG DES PROGRAMMIERUNGSPROZESSES

Zu den wichtigsten Innovationen bei der Neugestaltung der Instrumente des auswärtigen Handelns der EU gehören die im Bereich der Programmierung vorgeschlagenen Änderungen. Der Vertrag von Lissabon legt der EU und den Mitgliedstaaten die eindeutige Verpflichtung auf, ihre Politik des auswärtigen Handelns⁴, die Entwicklungszusammenarbeit⁵ eingeschlossen, zu koordinieren.

³ Auf der Grundlage von Artikel 290 AEUV.

⁴ Artikel 21 und Artikel 22 EUV.

⁵ Artikel 210 AEUV.

5.1. Festlegung umfassender gemeinsamer Strategien der EU

Um dieses Ziel zu erreichen und ihre Beziehungen zu Drittländern möglichst effektiv und außenwirksam zu gestalten, benötigen die EU und ihre Mitgliedstaaten eine klare gemeinsame Strategie für ihre Beziehungen zu einem Partnerland oder einer Partnerregion. In geeigneten Fällen könnte dies die Ausarbeitung eines *gemeinsamen Rahmendokuments (GRD)* beinhalten, das auf einer gemeinsamen Analyse basiert⁶. In das GRD würden alle Aspekte des auswärtigen Handelns der EU und alle der EU zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente einbezogen werden, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität und Planungssicherheit sowie zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Zielen herzustellen. Das GRD würde die strategischen Handlungsleitlinien definieren und sich auf einen breiten Policymix stützen, der wiederum auf den Politiken und Instrumente der EU und der Mitgliedstaaten basiert, die in einem Land oder einer Region zur Anwendung kommen sollen. Berücksichtigt würden dabei auch diplomatische und politische Aspekte (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, politischer Dialog, Demokratie und Menschenrechte usw.), die Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe, Sicherheitsfragen und die externe Dimension der EU-internen Politik. Gemäß den Vorschlägen für die neuen Instrumente soll das GRD, sofern ein solches Dokument für ein Land oder eine Region ausgearbeitet wurde, für die Programmierung herangezogen werden, sodass für das betreffende Land bzw. die betreffende Region kein Strategiepapier mehr erforderlich ist.

5.2. Förderung eines flexibleren und reaktiveren Programmierungsprozesses

Die EU muss den Programmierungsprozess vereinfachen, um besser auf Veränderungen reagieren zu können, und sie muss ihn flexibler gestalten, um die gemeinsame Programmierung mit den Mitgliedstaaten, die für die EU zur Norm werden sollte, zu erleichtern. Die Programmierung der Mittel muss auf einer klaren Strategie beruhen, die für jedes Partnerland bzw. jede Partnerregion in einem Strategiepapier festgelegt wird. Im Strategiepapier wird auch eine mehrjährige Mittelzuweisung angegeben, die oberhalb eines bestimmten Betrags liegen muss⁷. Jedes der nachstehenden Dokumente kann als Strategiepapier dienen:

1. ein von einem Partnerland vorgelegtes nationales Strategiepapier (ein nationaler Entwicklungsplan oder ein vergleichbares Dokument), das von der Kommission und den EAD-Dienststellen anerkannt wurde;
2. ein gemeinsames Programmierungsdokument, das vom EAD und der Kommission in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten ausgearbeitet wurde;
3. ein Länderstrategiepapier, ein regionales Strategiepapier oder ein vergleichbares Dokument, das vom EAD und den Kommissionsdienststellen ausgearbeitet wurde.

Wie oben erwähnt, sollte das GRD, sofern vorhanden, auch als Strategiepapier dienen. Das Vorliegen eines dieser Dokumente schließt nicht aus, dass weitere Dokumente ausgearbeitet

⁶ Die Erweiterungsländer ausgenommen. In ihrem Fall wird die strategische Planung der finanziellen Hilfe von der Kommission auf der Grundlage der Erweiterungsstrategie vorgenommen.

⁷ Der exakte Betrag ist jeweils festzulegen. Im Entwurf der DCI-Verordnung ist dieser bereits vorgesehen. Im Falle von IPA können die Mehrjahresprogramme angenommen werden, ohne dass ein Betrag festgelegt wurde.

werden, doch muss für die Programmierung der EU-Mittel mindestens eines der genannten Dokumente verfügbar sein. Bei Ländern der Nachbarschaftsregion, die mit der EU einen Aktionsplan oder ein vergleichbares Dokument vereinbart haben, werden die Länderstrategiepapiere durch einheitliche Unterstützungsrahmen ersetzt. Beim Instrument für Heranführungshilfe werden die neuen Länderstrategiepapiere für eine größere Kohärenz aller durch das Instrument abgedeckten Politikbereiche sorgen.

Ausgehend von dem Strategiepapier sollte die Programmierung der EU-Mittel grundsätzlich in einem Mehrjahresrichtprogramm oder einem vergleichbaren Dokument festgelegt werden. EAD und Kommission werden sich darum bemühen, wo immer möglich in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gemeinsame Mehrjahresprogrammierungsdokumente zu erstellen.

Die Programmierung der EU-Mittel trägt dem Bedarf und den Strategien der Partnerländer Rechnung und daher sollte der Programmierungszeitraum grundsätzlich zeitlich auf deren Strategiezyklus abgestimmt werden. Der Programmierungszyklus der EU kann von Land zu Land unterschiedlich ausfallen; daher kann es vorkommen, dass der vorab programmierte Mittelansatz nicht den gesamten Zeitraum 2014 bis 2020 bzw. nicht alle Richtbeträge für die einzelnen Länder abdeckt.

Bei Ländern, die sich in Krisen-, Nachkrisen- oder fragilen Situation befinden oder von einem Konflikt betroffen sind, ist ein höheres Maß an Flexibilität erforderlich, damit die EU-Unterstützung nach Maßgabe des GRD oder des Länderstrategiepapiers bzw. vorliegender EU-Strategien für die Bereiche Konfliktprävention, Krisenreaktion, Krisenabwehr und Friedenskonsolidierung rasch (um)programmiert werden kann. Dadurch soll die geeignete Kombination von Konzepten und Instrumenten gefunden werden, die ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den sicherheitsrelevanten, den entwicklungspolitischen und den humanitären Aspekten herstellt und einen nahtlosen Übergang von der kurzfristigen Reaktion zur langfristigen Unterstützung gewährleistet.

Bei der Programmierung bzw. Umprogrammierung sollten u. a. die folgenden Schlüsselbereiche im Vordergrund stehen: Staatsführung, Wiederaufnahme sozialer Dienstleistungen und Wiederherstellung von Existenzgrundlagen, Friedenskonsolidierung und Staatsbildung, Angehen der Grundursachen der Fragilität oder des Konflikts (bzw. eines möglichen Wiederaufflammens), Verwundbarkeit durch Katastrophen. Da sich die politische Lage äußerst rasch verändern kann, sollten die Verfahren zur Annahme bzw. Anpassung der Mehrjahresrichtprogramme verkürzt werden. Falls und soweit erforderlich werden die Programmierungsdokumente überarbeitet.

6. VORGESCHLAGENE STRUKTUR DER NEUEN RUBRIK FÜR DEN BEREICH DES AUSWÄRTIGEN HANDELNS

6.1 Zusammenarbeit mit Partnerländern

Die Europäische Union wird in direkter Anwendung des Vertrags ihre Beziehungen zu ihren externen Partnern auf vier große politische Prioritäten ausrichten: Erweiterung, Nachbarschaft, Zusammenarbeit mit strategischen Partnern und Entwicklungszusammenarbeit.

Das *Instrument für Heranführungshilfe* (IPA) bleibt die finanzielle Säule der Erweiterungsstrategie und umfasst alle Aspekte der internen Politik sowie thematische

Fragen. Es soll sicherzustellen, dass die Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten vollständig auf einen möglichen Beitritt vorbereitet sind, indem sie dazu ermuntert werden, EU-Strategien und -Politiken in ihre nationalen Prioritäten aufzunehmen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf folgenden Bereichen: Unterstützung politischer Reformen, insbesondere durch Stärkung der demokratischen Institutionen, der Rechtsstaatlichkeit sowie durch Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, sozioökonomische Entwicklung, regionale Zusammenarbeit, Übernahme und Umsetzung des Besitzstands, Ziele der Strategie Europa 2020 sowie Vorbereitung auf die Verwaltung interner Politiken ab dem Zeitpunkt des Beitritts. Die Abstimmung der finanziellen Unterstützung auf die allgemeinen Fortschritte bei der Umsetzung der Heranführungsstrategie soll verstärkt werden.

Das **Europäische Nachbarschaftsinstrument** (ENI) wird den Nachbarländern der EU zugute kommen, indem es eine vertiefte politische Zusammenarbeit und eine engere wirtschaftliche Verflechtung mit der EU sowie einen wirksamen und dauerhaften Übergang zur Demokratie unterstützt. Die Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarländern wird sich gemäß der gemeinsamen Mitteilung der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU und der Europäischen Kommission „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“⁸ auf das leistungsorientierte Konzept („mehr für mehr“) stützen.

Der Schwerpunkt des **Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit** (DCI) wird auf der Bekämpfung der Armut liegen. Darüber hinaus soll es zur Verwirklichung weiterer Ziele des auswärtigen Handelns der EU beitragen, wie insbesondere zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der sozialen und ökologischen Entwicklung sowie zur Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der verantwortungsvollen Staatsführung und der Achtung der Menschenrechte. Es umfasst folgende Elemente:

- i) geografische Programme zur Unterstützung der bilateralen und regionalen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, die nicht von ENI, IPA oder dem Europäischen Entwicklungsfonds erfasst werden. Um im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit dem Bedarf der Partnerländer und ihren Prioritäten gerecht zu werden und deren fortgesetztes Engagement sicherzustellen, werden die geografischen Programme weiterhin den Hauptschwerpunkt des DCI bilden.
- ii) thematische Programme, die zusammengefasst werden, sodass mehr Flexibilität gegeben ist, um auf globale Herausforderungen rasch zu reagieren. Das „Programm für globale öffentliche Güter und Herausforderungen“ wird sich mit den wichtigsten globalen Gütern und Herausforderungen befassen, darunter Klimaschutz, Umwelt, Energie, menschliche Entwicklung, Ernährungssicherheit und nachhaltige Landwirtschaft sowie Migration, wobei gleichzeitig für Kohärenz mit dem Ziel der Armutsminderung gesorgt wird. Um das Ziel der Strategie Europa 2020 zu erreichen, sollen mindestens 25 % der Programmmittel für Klima- und Umweltschutzziele eingesetzt werden. Mindestens 20 % der Mittel des Programms „Globale öffentliche Güter und Herausforderungen“ werden für die Förderung der sozialen Inklusion und der menschlichen Entwicklung bereitgestellt, insbesondere für Schlüsselprioritäten

⁸ KOM(2011) 303.

wie Basisgesundheitsversorgung und Grundbildung. Das Programm „zivilgesellschaftliche Organisationen und lokale Behörden“ soll diese Akteure dazu befähigen, sich an Entwicklungsstrategien und -prozessen zu beteiligen. Das afrikaweite Programm im Rahmen des DCI wird die Umsetzung der strategischen Partnerschaft EU-Afrika unterstützen und die anderen Instrumente der Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen Afrikas ergänzen.

Die Kohärenz und Konsistenz der Politik der EU soll dabei angemessen berücksichtigt werden; hierzu soll die umfassende Einbeziehung der externen Dimension der EU-internen Politik im Rahmen des DCI und bei seiner Programmierung mehr Gewicht erhalten und dem Bedarf und den Prioritäten der Partnerländer im Einklang mit den Grundsätzen der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung getragen werden.

Das Konzept der Differenzierung erlaubt eine bessere Verknüpfung von Soforthilfe und Entwicklungshilfe, wobei Länder, die spezifische Herausforderungen im Rahmen des Übergangs bewältigen müssen, bei den Mittelzuweisungen Priorität erhalten sollen. Spezifische Programmierungsbestimmungen und Flexibilität gewährleistende Regelungen für Länder in Krisen- oder Nachkrisenphasen dürften zu einer besseren Koordinierung zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung beitragen. In diesem Zusammenhang könnten durch Rückgriff auf eine Reserve von nicht zugewiesenen Mitteln – auf der Grundlage von Änderungen der Mehrjahresrichtprogramme – Mittel für die Bewältigung von Herausforderungen im Rahmen des Übergangs bereitgestellt werden.

Die Zusammenarbeit mit den Ländern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean wird weiterhin größtenteils nicht aus dem EU-Haushalt, sondern aus dem *Europäischen Entwicklungsfonds* (EEF; 11. Auflage) finanziert. Die Zusammenarbeit mit den überseeischen Ländern und Gebieten fällt ebenfalls unter den EEF. Die unterschiedlichen Beitragsschlüssel für die Mitgliedstaaten im Rahmen des 11. EEF sollen stärker an die für den EU-Gesamthaushalt geltenden Beitragsschlüssel angenähert werden, um eine spätere Eingliederung des EEF in den EU-Haushalt zu unterstützen.

Die Partnerschaft EU-Grönland zielt auf die Fortführung der **engen Beziehungen** zwischen beiden Seiten und die gleichzeitige Unterstützung einer **nachhaltigen Entwicklung** der grönländischen Gesellschaft ab. Die Partnerschaft soll sich auf Bereiche erstrecken, die ein erhebliches wirtschaftliches Potenzial für Grönland bergen - wie etwa Rohstoffe - bzw. diese Bereiche verstärkt berücksichtigen.

Das neue *Partnerschaftsinstrument* (PI) wird die Interessen der EU und die beiderseitigen Interessen voranbringen und fördern und der Strategie Europa 2020 eine globale Dimension verleihen. Es ersetzt das Finanzierungsinstrument für die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern und wird der EU ermöglichen, effizient und flexibel Ziele der Zusammenarbeit, die aus den Beziehungen der Union zu Partnerländern erwachsen, und globale Herausforderungen anzugehen. Das Partnerschaftsinstrument hat einen weltweiten Geltungsbereich, doch liegt sein Schwerpunkt auf strategischen Partnern und aufstrebenden Volkswirtschaften. Es könnte auch neue Beziehungen zu Ländern untermauern, die in absehbarer Zeit nicht mehr für bilaterale Entwicklungshilfe in Betracht kommen. Die Ausgaben können als öffentliche Entwicklungshilfe klassifiziert werden, was jedoch nicht obligatorisch ist. Das Partnerschaftsinstrument könnte auch einen Beitrag zu den Zielen der EU im Bereich Klimaschutz und biologische Vielfalt leisten, jedoch werden für diese Zwecke keine Mittel vorab veranschlagt werden.

Die künftigen Instrumente des auswärtigen Handelns sollen der EU und ihren Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit bieten, ihren bestehenden politischen und wirtschaftlichen Partnerschaften größere Wirkung zu verleihen und ihren in internationalen Gremien eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen. So hat sich die EU u. a. das Ziel gesetzt, mindestens 20 % der Haushaltsmittel der Union für die Schaffung einer klimaresistenten Gesellschaft, die geringe CO₂-Emissionen verursacht, einzusetzen und Maßnahmen in den Bereichen Klimaschutz und biologische Vielfalt durchgängig bei allen Instrumenten des auswärtigen Handelns zu berücksichtigen.

Darüber hinaus sollen zusätzlich zu der Mittelzuweisung für das Programm „Erasmus für alle“ zur Stärkung der internationalen Dimension der Hochschulbildung Mittel in Höhe von voraussichtlich 1 812 100 000 EUR aus den verschiedenen Instrumenten des auswärtigen Handelns (Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit, Europäisches Nachbarschaftsinstrument, Instrument für Heranführungshilfe, Partnerschaftsinstrument und Europäischer Entwicklungsfonds) im Einklang mit den in Artikel 21 EUV festgelegten Zielen des auswärtigen Handelns der EU bereitgestellt werden, und zwar für Maßnahmen zur Förderung der Lernmobilität sowie für die Zusammenarbeit und den Politikdialog mit Behörden/Einrichtungen/Organisationen aus Ländern, die im Rahmen der genannten Instrumente förderfähig sind.

6.2 Weltweite Förderung von Menschenrechten und Demokratie

Die Stärkung des *Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte* (EIDHR) soll der EU die Möglichkeit geben, mehr Unterstützung für die Entwicklung dynamischer Zivilgesellschaften und ihre besondere Rolle als wichtige Akteure für einen positiven Wandel zu leisten und damit zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie beizutragen. Dadurch soll die EU unter anderem besser in die Lage versetzt werden, rasch auf Menschenrechtskrisen zu reagieren sowie internationale und regionale Menschenrechtsschutzmechanismen stärker zu unterstützen. Unterstützt werden sollen auch die Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen, die Weiterverfolgung der von ihnen ausgesprochenen Empfehlungen und die Verbesserung von demokratischen und Wahlprozessen.

6.3 Krisenprävention und Krisenmanagement

Das *Instrument für Stabilität* (IfS) soll ausgebaut werden, um den wachsenden Herausforderungen des internationalen Umfelds besser gerecht zu werden. Die nicht-programmierbaren Mittel werden für die Reaktion auf Krisensituationen, einschließlich Naturkatastrophen, eingesetzt. Die programmierbaren Mittel sind in erster Linie für Folgendes bestimmt: Aufbau von Kapazitäten für die Vorbereitung auf den Krisenfall und Bewältigung globaler und regionenübergreifender Bedrohungen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, illegaler Handel, Schutz kritischer Infrastrukturen und der öffentlichen Gesundheit sowie Minderung von Risiken im Zusammenhang mit chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Stoffen. Unterstützt werden auch Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass den besonderen Bedürfnissen von Frauen und Kindern in Krisen- und Konfliktsituationen, einschließlich ihrer Gefährdung durch geschlechtsbezogene Gewalt, angemessen Rechnung getragen wird.

Das **Instrument für nukleare Zusammenarbeit** (INSC) zielt weiterhin darauf ab, im Einklang mit internationalen Übereinkünften und Normen einen hohen Standard für die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz sowie die Anwendung effizienter und wirksamer

Sicherungsmaßnahmen für Kernmaterial in Drittländern zu unterstützen, insbesondere in den Nachbarländern.

6.4 Sonstige Finanzierungsinstrumente des Bereichs Außenbeziehungen

Zu den Instrumenten, auf die die EU im Außenbereich zurückgreifen kann, gehört auch die makrofinanzielle Hilfe für Drittländer. Dieses Instrument wird eingesetzt, wenn aufgrund außergewöhnlicher Umstände makrofinanzielle Hilfe bereitgestellt werden soll, um die Überwindung vorübergehender Leistungsbilanzprobleme zu unterstützen. Eine Voraussetzung für die Gewährung dieser Hilfe ist die Beteiligung des IWF. Die makrofinanzielle Hilfe ist in erster Linie für EU-Nachbarländer gedacht. Alle Beschlüsse über die Gewährung makrofinanziertere Hilfe müssen mit den Prioritäten des auswärtigen Handelns der EU in Einklang stehen.

Die Instrumente für die Bereiche humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen wurde, werden weiterhin aus der Rubrik „Globales Europa“ des MFR für den Zeitraum 2014-2020 finanziert.

Ferner sollen aus Mitteln der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin Maßnahmen ohne militärische und verteidigungsbezogene Aspekte unterstützt werden.

7. KOHÄRENZ DER INSTRUMENTE

Wie in der Vergangenheit werden auch weiterhin in einem Land verschiedene Instrumente des auswärtigen Handelns der EU zur Anwendung kommen. Für aufstrebende Volkswirtschaften, die in absehbarer Zeit nicht mehr für bilaterale Entwicklungshilfe in Betracht kommen, wie Brasilien, China und Indien, sollten unterschiedlich gestaltete Partnerschaften eingerichtet werden, bei denen die verschiedenen Instrumente, die diesen Ländern über die bilaterale Entwicklungshilfe hinaus zur Verfügung stehen, genutzt werden. In Betracht kämen hier beispielsweise Programme zur Förderung der regionalen Entwicklung und thematische Programme im Rahmen des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte, des Instruments für Stabilität, des Partnerschaftsinstruments oder im Rahmen externer Komponenten EU-interner Instrumente usw. Im Einklang mit den Bestimmungen des neuen Vertrags werden EAD und Kommissionsdienststellen in der Programmierungsphase besonderes Augenmerk auf die Kohärenz der verschiedenen Politikmaßnahmen und Instrumente legen.