



Reform der EU-Außenhilfeinstrumente

Im Zuge der **Finanziellen Vorausschau 2007-2013** plant die Kommission eine **Vereinfachung der Instrumente für das Ausgabenmanagement**. Grundsätzlich soll es nur ein Instrument je Politikbereich geben. Derzeit wird die globale Außenhilfe der EU durch über dreißig regional ausgerichtete oder thematische Instrumente sowie die Bestimmungen des Übereinkommens von Cotonou über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) geregelt. Um die Kohärenz und Konsistenz der außenpolitischen Maßnahmen zu stärken, schlug die Kommission in mehreren Mitteilungen vom Februar, Juli und September 2004 eine vereinfachte Struktur vor, die auf nur noch sechs Instrumenten basieren soll, von denen vier neu sind. Drei allgemeine geographische Instrumente sollen unmittelbar die europäische Außenpolitik unterstützen (Heranführungspolitik, Nachbarschaftspolitik und Entwicklungspolitik), drei thematische Instrumente dienen der Reaktion auf Krisensituationen (politisch, humanitär oder finanziell). Ebenfalls im September 2004 legte die Kommission vier Verordnungsentwürfe für die neuen Instrumente vor.

Titel	<ol style="list-style-type: none">1. Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA), KOM(2004) 6272. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrumentes, KOM(2004) 6283. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstrumentes für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit, KOM(2004) 6294. Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Instruments für Stabilität, KOM(2004) 630
Datum der Dokumente	29.09.2004
Bereich	Außenhilfe der Europäischen Union
Rechtsgrundlagen	Verordnung KOM(2004) 627: Art. 181a EGV Verordnung KOM(2004) 628: Art. 179, 181a EGV Verordnung KOM(2004) 629: Art. 179 Abs.1, 181a Abs. 2 EGV Verordnung KOM(2004) 630: Art. 308 EGV, Art. 203 EAGV
Verfahren	Verordnung KOM(2004) 627: Anhörungsverfahren Verordnung KOM(2004) 628: Mitentscheidungsverfahren Verordnung KOM(2004) 629: Mitentscheidungsverfahren Verordnung KOM(2004) 630: Anhörungsverfahren
Stand der Verfahren	Übermittlung an den Rat und das Europäische Parlament

Zu den Verordnungsvorschlägen im Einzelnen:

Die über die vorgeschlagene Verordnung zur Schaffung eines **Instrumentes für Heranführungshilfe (IPA)** bereitzustellende Hilfe ist für Maßnahmen zur Beitrittsvorbereitung bestimmt und richtet sich dementsprechend an Beitrittskandidaten und potentielle Beitrittskandidaten. Die Förderung umfasst Maßnahmen zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Wirtschafts- und Verwaltungsreformen, Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie zur Angleichung des nationalen Rechts an den gemeinschaftlichen Besitzstand (Acquis communautaire). Für den Zeitraum der nächsten Finanziellen Vorausschau 2007-2013 sieht der Verordnungsvorschlag Ausgaben in Höhe von rund 14,7 Mrd. Euro vor.

Das **Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)** richtet sich an die Nachbarländer und Mittelmeerränderstaaten, die in die Europäischen Nachbarschaftspolitik eingebunden sind, sowie an Russland und die Länder des südlichen Kaukasus. Die im Rahmen des ENPI gewährte Hilfe dient zur Förderung der Zusammenarbeit und der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sollen in Aktionsplänen definiert werden. Mit Russland soll die Zusammenarbeit im Rahmen der „vier gemeinsamen Räume“ intensiviert werden. Der finanzielle Bezugsrahmen wird für den Zeitraum 2007-2013 auf rund 14,9 Mrd. Euro festgesetzt.

Der räumliche Anwendungsbereich des **Finanzierungsinstrumentes für die Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit (DCECI)** umfasst zunächst ohne geographische Begrenzung alle Staaten, die nicht EG-Mitgliedstaaten bzw. nicht förderfähig im Rahmen des IPA oder des ENPI sind. Schwerpunkte und Ziele der Entwicklungszusammenarbeit sind Armutsbekämpfung, nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie harmonische und schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Die Millenniumsentwicklungsziele werden als maßgebliche Vorgaben für die Politik der Entwicklungszusammenarbeit genannt, ebenso die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Das DCECI umfasst auch den EEF, dessen Einbeziehung in den Haushaltsplan ab 2008 vorgesehen ist. Im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit (mit den Industrieländern) sollen insbesondere auf wirtschaftlicher, handelspolitischer, wissenschaftlicher und kultureller Ebene günstige Voraussetzungen für die Intensivierung des wechselseitigen Austauschs geschaffen werden. Sowohl im Bereich der Entwicklungs- als

auch der wirtschaftlichen Zusammenarbeit wird eine Komplementarität zwischen der Politik der Gemeinschaft und den Politiken der Mitgliedstaaten angestrebt. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt im Rahmen geographischer oder thematischer Programme. Hierzu werden Strategiepapiere erstellt als Grundlage für Mehrjahresrichtprogramme. Das DCECI soll für den Zeitraum der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 mit einem Volumen von rund 44,2 Mrd. Euro ausgestattet werden, wobei ca. 23,6 Mrd. Euro zur Finanzierung der geographischen Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten eingesetzt werden, die derzeit noch im Rahmen des EEF erfolgt.

Bei den nicht geografisch, sondern thematisch konzipierten Instrumenten sollen das **Instrument für humanitäre Hilfe** und die **Makrofinanzhilfe** nahezu unverändert bestehen bleiben. Neu geschaffen werden soll das **Instrument für Stabilität** als Beitrag zur Bewältigung von Krisensituationen und bestimmten langfristigen globalen Risiken, zu Frieden und Stabilität sowie zur Sicherheit und zum Schutz der Zivilbevölkerung. Das Instrument für Stabilität ergänzt die geographischen Instrumente IPA, ENPI und DCECI. Für den Zeitraum der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 ist ein Volumen von rund 4,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Verfahren

Zwei der vorgeschlagenen Verordnungen bzw. Instrumente, nämlich das ENPI und das DCECI, sind vom Rat und vom Europäischen Parlament (EP) im Verfahren der Mitentscheidung gemäß Art. 251 EGV zu erlassen; hier hat das EP Mitgestaltungsrecht. Das IPA und das Instrument für Stabilität sind (nur) vom Rat zu erlassen: das IPA mit qualifizierter Mehrheit, das Instrument für Stabilität einstimmig; das EP ist jeweils anzuhören.

Die **vier Verordnungsvorschläge wurden am 1. Oktober 2004 an den Rat und das EP übermittelt**. Vor allem das DCECI begegnete massivem Widerstand im EP, aber auch Bedenken mehrerer Mitgliedstaaten. Der in Bezug auf die Verordnung zur Schaffung des DCECI federführende Entwicklungsausschuss des EP hat im März 2005 einstimmig den Verordnungsvorschlag der Kommission abgelehnt. In Stellungnahmen für den Entwicklungsausschuss hatten zuvor drei weitere Ausschüsse des EP jeweils einstimmig die Ablehnung empfohlen. Moniert wurde vor allem, dass die vorgeschlagenen Verfahren bezüglich der Politikformulierung und Ressourcenbewirtschaftung eine Marginalisierung der Rolle und der Befugnisse des EP bedeuteten und dass die Zusammenlegung von wirtschaftlicher Zusammenarbeit

und Entwicklungszusammenarbeit wegen ihrer ganz unterschiedlichen Zielsetzungen eine unnatürliche Verbindung darstelle, die sich zu Lasten der Entwicklungszusammenarbeit auswirke. Nachdem zunächst die Forderung im Raume stand, das DCECI in zwei getrennte Verordnungen aufzuteilen, wird mittlerweile (nur noch) eine klare Trennung zwischen den Politiken gegenüber Entwicklungsländern auf der einen und den Industrieländern auf der anderen Seite gefordert. Hintergrund der Forderung ist, dass eine eigenständige Verordnung zur Schaffung eines Instruments für wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht im Mitentscheidungsverfahren zu erlassen wäre, was die Einflussmöglichkeiten des EP erheblich mindern würde. Das DCECI wird in sog. „Triolog“-Treffen zwischen Rat, EP und Kommission erörtert. Dabei geht es auch um die Ausgestaltung der Mitwirkungsbefugnisse der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Finanzierungsprioritäten innerhalb der einzelnen Instrumente. Die Verordnungsvorschläge zur Schaffung des Instruments für Stabilität bzw. des IPA werden hauptsächlich wegen ihrer Rechtsgrundlage kritisiert. So fordert der Ausschuss des EP für auswärtige Angelegenheiten, dass auch hier das Mitentscheidungsverfahren gelten solle. Bezüglich des Instruments für Stabilität werden auch Überlappungen mit der GASP bemängelt.

Budgetierung und Finanzielle Vorausschau

Die vorgesehenen Budgets der neu zu schaffenden vier Instrumente halten sich im Rahmen der

von der Kommission vorgeschlagenen Finanziellen Vorausschau 2007-2013. Dabei ist zu beachten, dass die Kommission in ihrem Vorschlag von einer mittleren Obergrenze der Ausgaben von 1,26 % (nach neueren Berechnungen: 1,25 %) des EU-Bruttonationaleinkommens (EU-BNE) ausgeht. Diese Obergrenze ist inkompatibel mit der bisherigen deutschen Verhandlungsposition, wonach die durchschnittlichen Ausgaben beim gegenwärtigen Niveau von 1,0 % des EU-BNE zu stabilisieren sind.

Die Budgetierung des EEF begegnet deutlichen Vorbehalten im Rat. Auch der Nichtständige Ausschuss des EP zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der Union 2007-2013 hält in seinem Bericht vom Mai 2005 eine Einbeziehung des EEF in den Haushaltsplan für nicht akzeptabel, wenn die Gesamtobergrenze des Finanzrahmens unter 1,09 % des EU-BNE bleibt, da ansonsten andere Politikbereiche in finanzieller Hinsicht gefährdet seien.

Ausblick

Die derzeitige britische Ratspräsidentschaft hat angekündigt, noch in diesem Jahr die Zustimmung des Rates und des EP zu den Verordnungsentwürfen erhalten zu wollen. Zu diesem Zweck sind mehrere Treffen angesetzt und enge Konsultationen mit dem EP angekündigt.

Quellen:

- Mitteilung der Kommission an den Rat und Europäische Parlament, KOM(2004) 101
- Mitteilung der Kommission an den Rat und Europäische Parlament, KOM(2004) 487
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Außenhilfeinstrumente im Rahmen der zukünftigen Finanziellen Vorausschau 2007 - 2013, KOM(2004) 626
- Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA), KOM(2004) 627
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, KOM(2004) 628
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit, KOM(2004) 629
- Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Instruments für Stabilität, KOM(2004) 630
- Bericht des Nichtständigen Ausschusses des EP zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013 vom 19.5.2005, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0153+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y> (geladen am 28.9.2005)
- Bericht des Entwicklungsausschusses des EP über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 21.3.2005, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0060+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y> (geladen am 28.9.2005)
- European Scrutiny Committee des britischen Unterhauses, EC External Action – new instruments for cooperation, 4th Report of Session 2005-06, S. 12-15

Heike Baddenhausen-Lange; Valentin Wasilew, Fachbereich XII – Europa, Tel.: 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de