

Wolfgang Nitsche

**Die Zusammenarbeit der Europäischen
Gemeinschaft mit Drittstaaten:
*Rahmenbedingungen, Abläufe und
Reformvorschläge***

Inhalt

Zusammenfassung	5
1. Einleitung	7
2. Rahmenbedingungen	7
2.1. Globaler Kontext	7
2.2. Entwicklung des Außeninstrumentariums der Europäischen Union	8
3. EG-Außenhilfe in Zahlen	9
3.1. Überblick	9
3.2. Struktur	9
4. Strategische Ausrichtung	10
4.1. Entwicklungspolitik - Europäischer Konsens	10
4.2. Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik	10
4.3. Erweiterungsstrategie	11
4.4. Reform der Außenhilfsinstrumente	11
5. Rechtsgrundlagen	12
5.1. Vertragliche Grundlagen	12
5.2. Sekundärgesetzgebung	12
5.2.1. Neue Verordnungen für die aus dem EU-Haushalt finanzierte Hilfe	12
5.2.2. Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit mit den AKP Staaten	13
5.2.3. Zahlungsbilanzhilfe	14
5.2.4. Humanitäre Hilfe	14
5.2.5. Verträge mit den Partnerstaaten	15
6. Institutionelle Struktur	16
6.1. Kommission	16
6.2. Mitgliedstaaten	16
6.3. Europäisches Parlament	17
6.4. Europäische Investitionsbank	17
7. Schlussfolgerungen und Reformvorschläge	19
7.1. Charakteristika der EG Außenhilfe	19
7.2. Österreichische Interessen	20
7.3. Reformvorschläge	20
7.3.1. Strategische Ziele	20
7.3.2. Governance Struktur	21
8. Vorschläge zur Kooperation Österreich - EG	23
Anhänge	24
Tabellen	27
Literatur	32
Autor	33

Die Working Papers werden von MitarbeiterInnen des Bundesministeriums für Finanzen oder von ExpertInnen, die mit ihnen kooperieren verfasst. Ziel ist es, Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit des Finanzministeriums einer informierten Öffentlichkeit vorzustellen, um die wirtschaftspolitische Diskussion anzuregen und die weitere Arbeit zu bereichern. Die Inhalte stellen nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Bundesministeriums für Finanzen dar, sondern fallen in die Verantwortung der jeweiligen AutorInnen.

Ihre Kommentare und Anfragen richten Sie bitte an:
Dr. Kurt Bayer, Gruppe III/A Internationale Angelegenheiten,
Europäische Integration und Allgemeine Wirtschaftspolitik
Tel.: +43/1/514 33-0
e-mail: kurt.bayer@bmf.gv.at

Dr. Alfred Katterl, Abteilung III/1 Allgemeine Wirtschaftspolitik,
Tel.: +43/1/514 33-0
e-mail: alfred.katterl@bmf.gv.at

Kostenlose Bestellungen der Publikationen:
Bundesministerium für Finanzen, Abteilung I/21
Personalentwicklung und Mitarbeiterkommunikation
Himmelpfortgasse 8, A-1015 Wien
Tel.: +43/1/514 33/1346 (Mo. bis Fr. von 08.00 bis 15.30 Uhr)
Internet: www.bmf.gv.at (Rubrik Publikationen)

Zusammenfassung

Die so genannte Außenhilfe der Europäischen Gemeinschaft (EG) umfasst alle Leistungen an Drittstaaten, die von der Europäischen Kommission abgewickelt werden. Sie betrug 2005 rund 11,3 Mrd. € (Zusagen), wovon etwa zwei Drittel aus dem EU-Haushalt und ein Drittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds kamen. Rund vier Fünftel davon sind als offizielle Entwicklungshilfe (ODA) anrechenbar. Dies entspricht rund einem Fünftel der von den EU-Mitgliedstaaten insgesamt geleisteten ODA¹. Der regionale Schwerpunkt der ODA der EG ist Afrika. Nach Sektoren gingen rund zwei Drittel der Leistungen in die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur.

Im weiteren Sinn gehören auch die Drittlandsaktivitäten der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Außenhilfe der EG. Die EIB hat dafür im abgelaufenen Jahr 5,1 Mrd. € vergeben, das entsprach knapp der Hälfte der von der Kommission abgewickelten Außenhilfe.

Die Analyse der strategischen Grundlagen, rechtlichen Struktur und institutionellen Abläufen der Außenhilfe der Gemeinschaft zeigt folgendes auf:

- Die Ziele sind tendenziell überbestimmt.
- Die EG-Außenhilfe ist stark verrechtlicht.
- Die Entscheidungsstrukturen sind zersplittert.
- Die Bedeutung der EG-Außenhilfe im Vergleich zu jener der Mitgliedstaaten wird in den nächsten Jahren abnehmen.

Daraus lassen sich vor dem Hintergrund der strategischen Interessen Österreichs folgende Reformvorschläge ableiten:

Strategische Ziele

- Die analytische Arbeit der Kommission zu den Synergien und Spannungsfeldern zwischen den unterschiedlichen Zielsetzungen muss verstärkt werden, damit Zielkonflikte und Synergien präziser identifiziert und Integrationsmöglichkeiten besser ausgeschöpft werden können.
- Regional müssen für die Zielhierarchien vor allem auch folgende Richtlinie gelten:
 - o Armutsbekämpfung als erste Priorität in den ärmsten Entwicklungsländern.
 - o Sicherung der globalen öffentlichen Güter in den Bereichen Umwelt, Gesundheit, Sicherheit und Stabilität der Weltwirtschaft als erste Priorität in den großen, politisch und ökonomisch bedeutenden Mitteleinkommensländern.

Governance Struktur

Die Governance Struktur der EG-Außenhilfe soll schrittweise gestrafft werden, durch

- konsequentes Einfordern der Umsetzung aller in den unterschiedlichen Verordnungen enthaltenen Kooperationsgeboten und verstärkte Thematisierung der Koordinationsqualität innerhalb der Kommission.
- Verstärkte Einbeziehung der für die wirtschaftlichen Aspekte der Globalisierung zuständigen Ratsformation ECOFIN in die Diskussion von strategischen Grundsatzdokumenten zur Außenhilfe.
- Stärkere Verzahnung der EIB Aktivitäten in Drittländern mit jenen der Kommission.
- Konsequente Verschlinkung der Strukturen bei jeder künftigen Organisationsreform. In diesen Zusammenhang vor allem auch Ablehnung der Umwandlung der Investitionsfazilität und Partnerschaft Europa-Mittelmeer (FEMIP) in eine neue regionale Entwicklungsbank, welche die Gesamtstruktur weiter verkomplizieren würde, während zusätzlicher materieller Mehrwert eines solchen Schrittes nicht absehbar wäre.
- Straffung der Rechtsgrundlagen zur Außenhilfe beim Review 2010 und Beginn der diesbezüglich erforderlichen Überzeugungsarbeit mit langem Vorlauf.
- Verstärkung der Steuerung der EG-Außenhilfe durch Bedarfsanalysen, Engagement der Partnerstaaten und Evaluierungen gegenüber rechtlicher, bürokratischer Kontrolle.

Kooperation Österreich - EG

- Zwischen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und der Entwicklungszusammenarbeit der EG soll eine langfristig angelegte Kooperation durch ein umfassendes Kofinanzierungsprogramm aufgebaut werden.

¹Letztere enthält auch die Beiträge der Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Gemeinschaftshilfe

1. Einleitung

Im Kontext der fortschreitenden Globalisierung kommen effektiv koordinierten und kohärenten Außenaktivitäten der EU für ihre Rolle in der Welt immer mehr Bedeutung zu. Gleichzeitig hat die EU ihr Außeninstrumentarium in den letzten beiden Dekaden wesentlich weiter entwickelt. Stichworte in diesem Zusammenhang sind die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die externen Dimensionen einer Reihe von Sektorpolitiken, etwa im Bereich innerer Sicherheit oder Umwelt und Energie.

Eines der Außeninstrumente der EU ist ihre Außenhilfe auf Gemeinschaftsebene. Auch diese hat sich in den letzten beiden Dekaden weiter entwickelt, nicht zuletzt durch die Unterstützung des Systemübergangs in den früheren Ostblockstaaten sowie die Vorbereitung eines Teils von ihnen auf den Beitritt zur EU. Dabei ist die inhaltliche und institutionelle Komplexität dieses Bereichs kontinuierlich angestiegen.

Vor diesem Hintergrund gibt diese Ausarbeitung zunächst einen Überblick über die Rahmenbedingungen, finanzielle Größenordnung, strategische Ausrichtung, Rechtsgrundlagen und institutionelle Struktur der Außenhilfe der Gemeinschaft. Aufbauend darauf werden vor dem Hintergrund strategischer Interessen Österreichs Reformvorschläge gemacht.

2. Rahmenbedingungen

2.1. Globaler Kontext

In den letzten beiden Dekaden gab es im externen Umfeld der Europäischen Union (EU) vor allem drei wichtige Veränderungen: Die Wiedereingliederung des Ostblocks in die Weltwirtschaft, eine neue globale Dynamik in der wirtschaftlichen Liberalisierung und schließlich der wirtschaftliche Aufstieg großer Schwellenländer, allen voran China und Indien, welcher das globale Machtgefüge zu beeinflussen beginnt.

Diese strukturellen Veränderungen brachten neue Herausforderungen für die EU mit sich, wobei die unmittelbarste den Umgang mit den Staaten des früheren Ostblocks betraf. So machten die Balkankriege ab Mitte 1990 die damals noch weit gehend fehlende Handlungsfähigkeit der EU im militärischen Bereich in drastischer Weise offensichtlich. Eine wichtige Folge der globalen Dynamik war auch ein Ansteigen des Wettbewerbsdrucks und das Wachsen einer Reihe von spezifischen Problemen, wie illegale und legale Migration, Bedrohungen der inneren Sicherheit durch internationalen Terrorismus, Geldwäsche, das Risiko von Pandemien und globale Bedrohungen der Umwelt.

Seit der Wende zum neuen Jahrtausend hat sich auch der politische Rahmen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verändert. Ausgehend von einer Analyse der Situation in den Entwicklungsländern und dem gemeinsamen Verständnis, dass nur eine gerechte Globalisierung nachhaltig sein kann, wurden beim UN Millennium Gipfel im September 2000 Millennium Development Goals (MDG) vereinbart. 190 Teilnehmerstaaten verpflichteten sich bis 2015 acht quantifizierte Entwicklungsziele zu erreichen, welche für die Bekämpfung von Armut zentral sind. Inhaltlich reichen diese von der Ausrottung extremer Armut und Hunger über Verbesserung der elementaren Gesundheitsversorgung und der ökologischen Nachhaltigkeit bis zur Schaffung einer neuen globalen Partnerschaft für Entwicklung.

2001 wurde im Rahmen der WTO eine ambitionierte neue Runde der Welthandelsliberalisierung eingeleitet,

die erstmals in der Geschichte des Welthandelssystems schwerpunktmäßig auf eine fairen Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft abzielte und bis Ende 2006 abgeschlossen werden sollte. Das Programm der Runde widerspiegelte sich auch im Namen, nämlich Doha Development Agenda².

Vor dem Hintergrund der gemeinsamen Einsicht, dass die Erfüllung der MDG ohne wesentliche Erhöhung der finanziellen Ressourcen für Entwicklung nicht realistisch ist, fand zwei Jahre später, im März 2002 in Monterrey, Mexiko, eine UN Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung statt. Bei dieser verständigten sich die globale Staatengemeinschaft und ihre internationalen Finanzinstitutionen auf ein gemeinsames Strategiepapier, den Monterrey Konsens zur Entwicklungsfinanzierung (Vereinte Nationen, 2002)³.

Ein weiterer wichtiger Schritt in Zusammenhang mit der Umsetzung der MDG war die Paris Declaration on Aid Effectiveness (OECD, 2005 I), welche bei einem High Level Forum im Rahmen der OECD von den DAC Geberländern, 14 Entwicklungsländern und den Internationalen Finanzinstitutionen unterzeichnet worden ist.

Die Paris Declaration on Aid Effectiveness enthält

- Verpflichtungen der Geber- und Nehmerländer zur Verbesserung des internationalen Entwicklungshilfeprozess mit Zielwerten für quantitative Indikatoren, welche bis 2010 erreicht werden sollen. Ein Teil dieser Zielwerte betrifft die Nehmerstaaten. Von diesen wird vor allem erwartet, dass bis 2010 75% von ihnen operative Entwicklungsstrategien erarbeiten. Der größere Teil betrifft aber die Geberländer. Bis 2010 sollen:
- möglichst alle Geberländer das öffentliche Rechnungswesen des jeweiligen Empfängerlandes zur Abwicklung ihrer Unterstützung nützen,
- die Hälfte der technischen Unterstützung durch koordinierte Programme abgewickelt werden, die mit den nationalen Entwicklungsstrategien konsistent sind,
- zwei Drittel aller Hilfe in Form von Sektorprogrammen gegeben werden und

² Die Doharunde ist zwischenzeitlich zumindest vorläufig gescheitert. Am 24. Juli 2006 hat der WTO Generaldirektor Pacal Lamy die Verhandlungen formell ausgesetzt, ohne einen Termin für die Wiederaufnahme zu nennen.

³ Der zentrale Punkt des Monterrey Konsensus ist die Erhöhung der Offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) sowie die Verbesserung ihrer Qualität. Die Geberländer verpflichteten sich zu einer Steigerung ihrer ODA auf 0,7% des GNI (was gegenüber dem Wert von 2002 ungefähr einer Verdoppelung entspricht) und zu einer Reihe von Maßnahmen betreffend die Unterstützungsqualität. Letztere betreffen die Harmonisierung der operationellen Abläufe und Aufhebung der Lieferbindungen von Unterstützungsleistungen sowie eine stärkere Orientierung der Hilfe an umfassenden eigenen Entwicklungsstrategien der Nehmerländer. Die weiteren Punkte des Monterrey Konsensus betreffen:

- die Verbesserung der Politik in den Nehmerstaaten,
- die Mobilisierung von FDI für Entwicklung,
- die Entwicklung und den internationalen Handel,
- Außenverschuldung und schließlich
- die Verbesserung der Kohärenz und Konsistenz des internationalen Finanz- und Handelssystem bei der Unterstützung von Entwicklung, wobei auch die Bedeutung einer effektiven makroökonomischen Koordination zwischen den führenden Industrienationen unterstrichen wird.

- zwei Drittel der analytischen Arbeit über Länder gemeinsam ausgeführt werden.

Der neue politische Rahmen für die Beziehungen der Geberländer zu den Entwicklungsländern führte zu einem beträchtlichen Reformdruck auf die Entwicklungspolitik der EU.

2.2. Entwicklung des Außeninstrumentariums der Europäischen Union

Die außenpolitische Reaktion der EU auf die skizzierten neuen Problemlagen bestand auch in einem Ausbau ihrer Außeninstrumente. Neben der Bewältigung der jeweiligen konkreten Problemlage war dabei die Stärkung der internationalen Handlungsfähigkeit und Position der EU ein übergreifendes Ziel.

Die politisch gewichtigste Erweiterung des gemeinschaftlichen Außeninstrumentariums erfolgte durch die schrittweise Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), ein Prozess der derzeit noch nicht abgeschlossen ist. Die vertraglichen Grundlagen der GASP wurden im Zuge der EU Vertragsrevision von Maastricht 1992 geschaffen (Titel V, EUV). Sie soll sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstrecken und ihre Ziele sind (Art. 11, Abs. 1 EUV):

- die Wahrung der gemeinsamen Werte und grundlegenden Interessen der Union,
- die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen,
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und
- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Seit der Vertragsrevision von Nizza 2000 schließt die GASP ausdrücklich die schrittweise Entwicklung einer EU-Verteidigungspolitik ein⁴.

Wesentliche Elemente der GASP sind gemeinsame Grundsätze und allgemeine Leitlinien, gemeinsame Standpunkte und gemeinsame Aktionen. Über die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien bestimmt der Europäische Rat, die für die Durchführung der GASP erforderlichen Entscheidungen trifft der Rat (Art. 13 EUV).

Die GASP bleibt bisher noch ein unvollkommenes Instrument, welches von ihrem Ziel, nämlich der vollen Etablierung der EU als außenpolitischer Akteur, noch weit entfernt ist.

Aktuell dokumentiert wird das durch das jüngste Strategiepapier der Kommission zum Thema „Europa in der Welt“ (EK 2006) mit dem einigen versprechenden Untertitel: „Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit der EU Außenpolitik“. Die wichtigsten Maßnahmenvorschläge darin beschränken sich auf höhere Sitzungsfrequenzen der für Außenangelegenheiten zuständigen Kommissare und Stage/Personalaustauschprogramme zwischen den EU Institutionen.

Im Bereich der Außenhilfe waren die wichtigsten Änderungen der Auf- und Ausbau der Osthilfe in Ergänzung zur traditionellen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern ab 1989 und die Intensivierung des Ausbaus der Beziehungen zu den Mittelmeerstaaten im Rahmen der Partnerschaft EU-Mittelmeerländer ab 1995. Die Entwicklungshilfe der Gemeinschaft, die sich zunächst nur auf die AKP Staaten beschränkte, war bereits 1976 auch auf die übrigen Entwicklungsländer ausgeweitet worden. Parallel zum Ausbau der Ost- und Mittelmeerhilfe wurden im Rahmen unterschiedlicher Sektorpolitiken, wie Innere Sicherheit (Bekämpfung von Terrorismus, internationaler Kriminalität und Geldwäsche, Migrationsfragen) oder Umwelt (Maßnahmen gegen den Treibhauseffekt und andere globale Umweltprobleme) und Gesundheit (z.B. Prävention gegen Pandemien) und Außenpolitik (Förderung von Demokratie und Menschenrechte) neue Instrumente geschaffen.

Ab dem Jahr 2000 wurde als Reaktion auf negative interne und externe Evaluierungen der EG-Entwicklungshilfe und den neuen internationalen Rahmen eine umfassende Organisationsreform der EG-Außenhilfe eingeleitet. Für die Abwicklung wurde eine neue Generaldirektion, EuropeAid, geschaffen. Ein wichtiges inhaltliches Element der Reform waren die Übertragungen der positiven Erfahrungen mit der Ostunterstützung auf den Süden. In diesem Zusammenhang wurde die Strategieorientierung der Unterstützung gestärkt und ein Prozess der forcierten Dezentralisierung ihrer Abwicklung eingeleitet.

Eine weitere wichtige Entwicklung war schließlich der Ausbau des Netzes von bi- und regionalen Abkommen der EU mit für die sie wirtschaftlich und/oder politisch strategisch wichtigen Partnern.

⁴Obwohl die GASP nicht Teil der EU Außenhilfe ist (die Mittel fließen nicht an Drittstaaten, sondern dienen zur Finanzierung von EU-Aktivitäten in diesen) wird sie wie diese größtenteils aus der Rubrik 4 des EU-Haushaltes finanziert. Ausgenommen sind dabei nur Maßnahmen mit militär- oder verteidigungspolitischen Bezügen sowie Fälle, in denen der Rat der EU einstimmig anders beschließt. (Art 28 EUV).

3. EG-Außenhilfe in Zahlen

3.1. Überblick

Im abgelaufenen Jahr hat die EG 11,3 Mrd. € an Außenhilfe⁵ zugesagt und 10,7 Mrd. € ausbezahlt. Mittelfristig (2001 bis 2005) sind die Auszahlungen mit nominell 39% deutlich stärker gestiegen als die Zusagen (+19%). Dies ist auf den großen Rückstau an EZA-Mitteln zurückzuführen, der im Zuge der Reform zum Teil abgebaut wurde.

Die Finanzierung der EG-Außenhilfe erfolgt aus dem EU-Haushalt und dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Von den Zusagen kamen im abgelaufenen Jahr rund zwei Drittel aus dem EU-Haushalt und ein Drittel aus dem EEF, wobei der Anteil des EEF seit 2001 deutlich gestiegen ist. Bei den Auszahlungen lag der Anteil des EEF mit rund einem Viertel niedriger und hat sich im Zeitraum 2001 bis 2005 wenig verändert.

Der Anteil der Ausgaben für die EG-Außenhilfe an den Gesamtausgaben der EU aus dem Haushalt der Kommission (einschließlich EEF) lag 2005 bei knapp 10%, gegenüber 9% im Jahr davor.

Die EIB hat 2005 Finanzierungen an Drittstaaten im Ausmaß von 5,1 Mrd. € vergeben. Das entsprach knapp der Hälfte der Auszahlungen im Rahmen der EG-Außenhilfe im engeren Sinn. Davon kam der größte Teil, nämlich 4,7 Mrd. € aus eigenen Mitteln der EIB (i.e. Eigenkapital und Refinanzierungen auf den Kapitalmärkten) und 431 Mio. € aus dem EU-Haushalt und dem EEF. Im Zeitraum 2001 bis 2005 erreichte das Finanzierungsvolumen in Drittstaaten 18,907 Mrd. €, davon 1,673 Mrd. € aus EU-Haushaltsmitteln (EU-Haushalt und EEF).

3.2. Struktur

Von der von der Kommission verwalteten Außenhilfe entfallen aktuell (2005) knapp 79% auf offizielle Entwicklungshilfe (ODA), knapp 18% auf offizielle Hilfe und rund 3,5% auf andere Verwendungen.

Regional liegt der Schwerpunkt der ODA bei Afrika, auf welches 2005 44% der Zusagen entfallen

sind, danach folgen Asien (18%), Europa (12%) und (Süd)Amerika (7%). 13% der Mittel entfielen auf horizontale Programme, 5% auf Beiträge zur multilateralen Hilfe. Von der offiziellen Hilfe entfällt der bei weitem größte Teil auf die zentral- und osteuropäischen Reformstaaten (knapp 90% der Zusagen 2005), der Rest geht fast ausschließlich in ökonomisch fortgeschrittenere NIS.

Sektoruell entfallen mehr als 40% der 2005 zugesagten ODA auf den Bereich soziale Infrastrukturen (wie Bildung, Gesundheit, Wasserver- und -entsorgung, staatliche Institutionen und Zivilgesellschaft), gefolgt von wirtschaftlicher Infrastruktur und Dienstleistungen, Sofort- und Wiederaufbauhilfe sowie Budget- und Nahrungsmittelhilfe mit Anteilen von jeweils rund 15%. Der Anteil der Unterstützungen für produktive Sektoren ist mit 5% klein.

Für die von EuropeAid verwaltete EU-Außenhilfe liegt auch eine Aufschlüsselung nach Ländern und Bereichen vor⁶. Folgende Unterschiede in der Struktur der Unterstützung in den einzelnen Regionen außerhalb Europas fallen dabei auf:

In den AKP Staaten, in die der größte Anteil der EU-Außenhilfe geht, ist der Schwerpunkt auf soziale Infrastrukturen unterdurchschnittlich ausgeprägt (35%), während die Unterstützung wirtschaftlicher Infrastrukturen gemeinsam mit Budgethilfen und Hilfen zur Ernährungssicherung überdurchschnittliche Anteile haben. In Asien ist die Konzentration auf soziale Infrastrukturen mit 56% am höchsten, und weitere 25% in dieser Region entfallen auf Soforthilfe und Wiederaufbau, sodass die Anteile der übrigen Bereiche weitgehend vernachlässigbar sind. In den anderen Regionen entsprechen die Anteile der einzelnen Sektoren weitgehend der Gesamtstruktur.

Der Anteil der ODA im Rahmen der EG-Außenhilfe an der ODA der EU insgesamt (i.e. Leistungen auf Gemeinschaftsebene und direkte Leistungen der Mitgliedstaaten zusammen) lag 2004 bei rund einem Fünftel. Die ODA der EU entsprach 0,35% ihres GNI und 54% der ODA aller DAC-Geberländer zusammen. Dieser letztere Wert ist gegenüber 2000 deutlich gestiegen, er lag damals erst bei 47%.

⁵ Die Außenhilfe der EG umfasst alle Leistungen an Drittstaaten, die von der Kommission abgewickelt werden. Dazu gehören Vorbeitritts-, Nachbarschafts- und Entwicklungshilfe einschließlich aller diese Länder betreffende horizontale Programme. Zur Außenhilfe der EG im weiteren Sinn gehören auch die Drittlandsaktivitäten der EIB.

⁶ Die wichtigsten Unterstützungsbereiche, die von anderen Generaldirektionen und nicht von EuropeAid verwaltet werden sind: Die Vorbeitrittsinstrumente PHARE, SAPHARD und ISPA, die Westbalkanhilfe (CARDS); alle verwaltet von der DG Enlarg, humanitäre Hilfe (verwaltet von ECHO) und die Außenhilfe im Rahmen des internationalen Fischereiabkommens.

4. Strategische Ausrichtung

Zentrale Strategiedokumente für die EG-Außenhilfe sind:

- Für die Entwicklungszusammenarbeit der „Europäische Konsens“ (EU, 2006 I).
- Für die Nachbarschafts- und Partnerschaftsländer die im Juni 2004 vom Rat gebilligte Europäische Nachbarschaftspolitik (EK, 2004 III) sowie die darauf aufbauenden Aktionsprogramme.
- Für die Staaten mit Beitrittsperspektive die jeweils aktuelle Fassung der Erweiterungsstrategie.

Die wesentlichen Elemente für die drei Bereiche lassen sich wie folgt zusammenfassen:

4.1. Entwicklungspolitik - Europäischer Konsens

Der Europäische Konsens ist das erste gemeinsame Grundsatzdokument der EU-Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments zur Entwicklungspolitik und damit ein Meilenstein der Europäischen Koordination in diesem Bereich. Er enthält zwei Teile: Einen über gemeinsame Grundsätze der Entwicklungspolitik der Europäischen Union insgesamt und einen mit Leitlinien für die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Der allgemeine Teil basiert wesentlich auf dem im Rahmen der Millenniumskonferenz im Rahmen der Vereinten Nationen erarbeiteten globalen Konsens (siehe Punkt 2.1.): Seine Hauptaussagen sind:

- Übergeordnetes Ziel der EU-Entwicklungszusammenarbeit ist die Beseitigung der Armut im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung zur Förderung einer gerechten Globalisierung.
- Bessere Koordination zwischen allen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit, vor allem auch innerhalb der EU, und gute Staatsführung sowie Ownership der Entwicklungsstrategie im jeweiligen Partnerland sind wesentliche Voraussetzung für die zugesagte Verbesserung der Qualität der Hilfe.
- Die EU beansprucht die Führungsrolle bei der Umsetzung der in der Paris Declaration of Aid Effectiveness (zu dieser siehe Punkt 2.1., S 7) enthaltenen Initiativen.

- Gemeinsames Ziel ist weiters die verstärkte Verlagerung der Hilfe auf allgemeine oder sektorbezogene Budgethilfen, soweit die institutionellen Voraussetzungen auf Nehmerseite dafür gegeben sind.
- Der von der EU angenommene Zeitplan zur Aufstockung ihrer Entwicklungshilfe auf 0,7% des BNE⁷ wird bekräftigt.
- Ein umfassender Dialog mit den Entwicklungspartnern soll helfen, die politischen Anliegen der EU bei der globalen Verbreitung von Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Menschenrechte zu fördern.

Der zweite Teil beschreibt, wie die Grundsätze des ersten Teils auf Gemeinschaftsebene umgesetzt werden sollen und definiert den Mehrwert der Aktivitäten der Kommission. Weiters werden Prioritäten festgelegt, als Leitlinie für die konkreten Unterstützungsprogramme in den einzelnen Ländern und Bereichen, einschließlich der Unterstützungskomponente in sämtlichen Außenaktivitäten der Europäischen Gemeinschaft. Zentrale Aussagen zu horizontalen Themen sind:

- Der Mehrwert der Gemeinschaftsunterstützung im Verhältnis zu jener der Mitgliedstaaten ergibt sich durch deren umfassende Präsenz, den Beiträgen der Kommission zur Politikkohärenz, Verbreitung von besten Praktiken sowie Koordinierung und Harmonisierung der EU-Unterstützung.
- Entwicklungsstrategien sollen entsprechend der regional unterschiedlichen Bedürfnisse differenziert, aber nichtsdestoweniger konsequent am Ziel der Armutsbekämpfung orientiert sein. Die Mittelzuteilung soll nach objektiven und transparenten Kriterien erfolgen.
- Die 2000 eingeleitete Reform der EG-Gemeinschaftshilfe soll fortgesetzt werden.

4.2. Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik

Die Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik ENP⁸ wurde als Beitrittsoption für jene europäischen Staaten konzipiert, für welche die Beitrittsperspektive nach derzeitiger Beschlusslage der Europäischen Union ausgeschlossen ist, sowie weiters

⁷ Der Rat der EU hat in seinen Schlussfolgerungen vom 5. Mai 2005 folgendes festgelegt: Diejenigen Mitgliedstaaten, die noch unter der ODA-Quote von 0,51 % liegen, verpflichten sich, diese bis 2010 zu erreichen, die anderen setzen ihr Engagement fort. Die nach 2002 der EU beigetretenen Länder, deren ODA-Quote derzeit noch unter 0,17% des BNE liegt, sollen diese bis 2010 erreichen, die anderen setzen ihr Engagement fort. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, bis 2015 eine ODA-Quote von 0,7% des BNE zu erreichen; diejenigen, die diese Zielquote bereits einhalten, verpflichten sich, diese nicht zu unterschreiten. Die Mitgliedstaaten, die der EU nach 2002 beigetreten sind und deren ODA-Quote noch unter 0,33% des BNE liegt, werden sich bemühen, ihre Quote bis 2015 auf diesen Wert aufzustocken.

⁸ Ursprünglich nur Europäische Nachbarschaftspolitik. Nachdem Russland auf einer herausgehobenen Behandlung gegenüber den übrigen einbezogenen Staaten bestanden hatte, wurde für die Zusammenarbeit Russlands der Terminus Partnerschaft eingeführt. Seither: Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik.

für die Mittelmeerstaaten⁹. Ihre Grundidee ist, den einbezogenen Staaten langfristig eine vertraglich abgesicherte volle Teilnahme am Binnenmarkt in Aussicht zu stellen. Voraussetzung dafür ist die Entwicklung einer umfassenden Zusammenarbeit mit der EU in allen drei Säulen ihrer Integration, also der Wirtschaftsintegration, der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Innere Sicherheit. Ein weiteres wichtiges Element ist der Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und ihren Nachbarn außerhalb der EU, mit dem Ziel, neue Trennlinien innerhalb von Europa durch den EU-Beitritt von 8 mittel- und osteuropäischen Reformstaaten 2004 sowie den ausgehandelten Beitritt von Bulgarien und Rumänien, anfangs 2007, zu vermeiden.

Die Mitteilung zur Europäischen Nachbarschaftspolitik enthält neben den oben skizzierten Grundprinzipien weiters Grundlinien für die Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Bereichen, wie Vernetzung der Infrastruktur, Handel und Binnenmarkt, Justiz und Innere Sicherheit und Regionalkooperation. Schließlich wird für die finanzielle Zusammenarbeit ein neues Instrument, das Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument vorgesehen. Die konkreten Aktionspläne orientieren sich einerseits an den in der Mitteilung enthaltenen Grundlinien und andererseits an den Strukturmerkmalen und dem Engagement des jeweiligen Partnerstaates. Die Aktionspläne ihrerseits sind die Grundlage für die Programmierung der konkreten Unterstützung.

4.3. Erweiterungsstrategie

In die Erweiterungsstrategie sind neben den aktuellen Beitrittskandidaten (Türkei, Kroatien, Mazedonien) weiters die potentiellen Kandidaten, das sind die verbleibenden Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien und Albanien einbezogen. Sie baut auf der erfolgreichen Entwicklung der Heranführungspolitik seit dem Beginn des PHARE Programms 1989 auf.

Wesentliche Elemente sind Beitrittspartnerschaften¹⁰, im Falle der potentiellen Kandidatenstaaten die Europäischen Partnerschaften. Sie enthalten mit der EU vereinbarte Pläne mit konkreten und quantifizierten Zielen im Rahmen des rechtlichen, institutionellen und wirtschaftlichen Annäherungsprozesses an die EU und sind Basis für ein darauf abgestimmtes

Unterstützungsprogramm. Grundlage der jeweiligen Partnerschaft ist der umfassende EU-Rechtsbestand, die Situation im jeweiligen Partnerland und die Ambitionen des Partnerlandes betreffend das Tempo der Annäherung an die EU.

4.4. Reform der Außenhilfsinstrumente

Im Rahmen der Agenda 2007 hat die Kommission einen Vorschlag zur Straffung der derzeit über 30 gesonderten Außenhilfsinstrumente gemacht (EK 2004 II). Im Einzelnen schlägt sie vier neue Instrumente, davon drei regionale und ein horizontales vor.

Die drei regionalen Instrumente sind das „Instrument für Heranführungshilfe“, IPA, für die Zusammenarbeit mit den EU-Beitrittskandidaten, das „Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument“, ENPI, für die Zusammenarbeit im Rahmen der Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik und das „Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit“, DCECI, für die Entwicklungs- und andere Kooperationen mit allen noch nicht von den anderen Instrumenten abgedeckten Ländern. Das neue horizontale Instrument (Stabilitätsinstrument, SI) soll die EU-Unterstützungsaktivitäten in Krisenregionen regeln, in denen der institutionelle Rahmen für die Anwendung der regionalen Instrumente zu schwach ist, sowie die Maßnahmen zur Bewältigung globaler Herausforderungen, wie dem Klimawandel. Weiter bestehen bleiben sollen das horizontale Instrument für humanitäre Hilfe und die Makrofinanzhilfe.

Übergeordnetes Ziel der Kommissionsvorschläge ist eine Steigerung der Effizienz und Effektivität der EG-Außenhilfe und eine Stärkung des internationalen Einflusses der EU durch bessere Verzahnung der unterschiedlichen Außenaktivitäten auf Gemeinschaftsebene (i.e. Außenhilfe, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Handelspolitik und Außenkooperation in unterschiedlichen Sektoren, wie globaler Umweltschutz, Migration, Terrorismusbekämpfung und Geldwäsche, Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten) und bessere Bündelung der Unterstützungsaktivitäten auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf Ebene der Gemeinschaft.

⁹ Partnerländer im Rahmen der Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik sind: Weißrussland, Georgien, Moldau, Russische Föderation, Ukraine, Armenien, Aserbaidschan, Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Behörde für das Westjordanland und den Gazastreifen, Syrien und Tunesien.

¹⁰ Die aktuelle Version für die einzelnen Kandidatenstaaten ist auf der Internetseite der DG Erweiterung; http://ec.europa.eu/enlargement/index_de.htm unter dem Unterpunkt „Dokumente“ abrufbar, 31. August 2006.

5. Rechtsgrundlagen

5.1. Vertragliche Grundlagen

Die wichtigsten vertraglichen Grundlagen für die EG-Außenhilfe sind Titel XX (Art. 177 bis 181) EGV über die Entwicklungszusammenarbeit und der mit der Vertragsrevision von Nizza in den EGV eingefügte Titel XXI (Art. 181a) über die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern. Titel XX definiert Entwicklungszusammenarbeit als gemeinsame Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten und verlangt eine wechselseitige Koordination. Übergeordnetes Ziel ist die Armutsbekämpfung. Titel XXI hält im Wesentlichen fest, dass die Gemeinschaft Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit durchführt und diese die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen sollen. Eine detailliertere Zusammenfassung der Vertragsbestimmungen zur Außenhilfe ist im Anhang 1 enthalten.

Die Aktivitäten der EIB in Drittländern sind in ihrer, dem EGV als Anhang angeschlossenen, Satzung geregelt. Artikel 18, Abs. 1 (2. Satz) bestimmt, dass für jedes Darlehen oder Investitionsvorhaben der EIB außerhalb der EU eine Ausnahmegenehmigung des Gouverneursrates erforderlich ist, welche auf Vorschlag des Verwaltungsrates erteilt wird. Darlehen müssen mit einer Haftung des jeweiligen Staates oder anderen ausreichende Bürgschaften abgesichert sein (Satzung, Art. 18, Abs. 3).

5.2. Sekundärgesetzgebung

5.2.1. Neue Verordnungen für die aus dem EU-Haushalt finanzierte Hilfe

Die neue Generation der Sekundärrechtsgrundlagen für die Außenhilfe widerspiegelt die seit der grundlegenden Reform ab dem Jahr 2000 geltende Leitlinie einer verstärkten Strategie- und Programmorientierung. Alle bereits beschlossenen oder noch in Diskussion befindlichen Instrumente haben eine weitgehend einheitliche Struktur, die sich wie folgt gliedert:

- Grundsätze, strategische Ziele und Programmierung
- Horizontale Bestimmungen zu den Modalitäten und Umsetzung der Hilfe, Evaluierung und Kontrolle sowie Überprüfungs Klausel und finanzielle Richtbeträge

Über das IPA, das ENPI und das SI ist bereits Einigung zwischen Rat und EP erzielt worden, wobei die Kommissionsvorschläge in einigen Punkten verändert worden sind. So wurde aus dem SI ein eigenes Instrument für Nukleare Sicherheit abgespalten, der Einsatzbereich dieses Instruments präziser auf zivile Aufgaben in Abgrenzung zu militärischen im Kontext der GASP und EVP fokussiert und die Mitspracherechte der Mitgliedstaaten bei der Abwicklung der Hilfe gestärkt.

Die Diskussion zum DCECI sind zwischenzeitlich ebenfalls weit fortgeschritten, wobei sich hier die am weitesten gehenden Änderungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag abzeichnen (Stand: August 2006). Wichtigster Punkt ist, dass das DCECI in mehrere Instrumente zerlegt werden wird, nämlich ein Instrument für Entwicklungszusammenarbeit, ein Instrument für die Zusammenarbeit mit Industrieländern, ein Instrument für thematische Kooperationen und ein Instrument für Demokratie und Menschenrechte. Im Zuge dieser Aufspaltung werden vor allem die Bestimmungen zu den Unterstützungszielen wesentlich stärker detailliert.

Die Elemente des in den einzelnen Verordnungen festgelegten Rahmens betreffend Ziele, Unterstützungsstrategie und Programmierung (jeweils Art 1ff) lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Ausgangspunkt der Programmierung sind Länder- und Regionalstrategien oder thematische Strategien, für welche die Kommission im Dialog mit den jeweiligen Partnern Entwürfe verfasst. Die Mitgliedstaaten sind in die Entscheidung über diese Strategie und Planungsdokumente zum Teil durch den Rat (Vorgaben für Aktivitäten der Kommission und Beschlüsse) und zum Teil durch Regelungsausschüsse eingebunden.

Basierend auf den Länderstrategien werden von der Kommission Entwürfe für mehrjährige indikative Mittelzuteilungen vorgeschlagen, wobei in die Zuteilungskriterien sowohl Bedarfsindikatoren als auch die Qualität der Wirtschaftspolitik und die Bilanz bei der Erfüllung vereinbarter Reformziele einfließen. In weiterer Konkretisierung erstellt die Kommission gemeinsam mit den Partnern Länderprogramme. Auch bei der mehrjährigen Rahmenplanung und den Jahresprogrammen bleiben die Mitgliedstaaten in den meisten Fällen, entgegen den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission, durch Regelungsausschüsse eingebunden.

Entscheidungen über konkrete Projekte und deren Abwicklung unter definierten Schwellenwerten trifft in jedem Fall die Kommission. Auch Projektentscheidungen jenseits solcher Schwellenwerte trifft die Kommission zum Teil alleine, die Abwicklung fällt jeden-

falls in ihre alleinige Zuständigkeit. In der Regel kann die Kommission in unvorhersehbaren Ausnahmefällen Projekte auch außerhalb des Programmierungszyklus durchführen. Je nach Umfang sind die Mitgliedstaaten durch nachträgliche Berichte oder in Form von Regelungsausschüssen eingebunden.

Alle neuen Verordnungen enthalten auch finanzielle Referenzgrößen für die Gesamtperiode der finanziellen Vorausschau, zum Teil mit Untergliederungen für einzelne Unterstützungsbereiche (IPA: Art. 26, ENPI: Art. 29, SI: Art. 24, DCECI-Entwurf Mai 2006: Art. 25). In der Interinstitutionellen Vereinbarung zur Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 (EU, 2006 II, Art. 37) sind Rat und Parlament als Haushaltsbehörde übereingekommen bei der jährlichen Budgetierung nicht mehr als 5% von den sich aus der Gesamtvorgabe ergebenden Jahresdurchschnittsbeträgen abzuweichen, es sei denn gravierende außergewöhnliche Umstände machten dies erforderlich.

Die Art und der Umfang der Definition der operativen Unterstützungsziele und -bereiche war vor allem beim DCECI einer der Hauptdiskussionenpunkte zwischen Rat, Parlament und Mitgliedstaaten. Die Kommission hat diese Bestimmungen in den von ihr vorgelegten Entwürfen knapp und allgemein gehalten, einerseits um die Dokumente klar und leicht verständlich zu machen, andererseits aber auch, um ihren Spielraum („Flexibilität“) bei der Ausarbeitung konkreter Unterstützungsaktivitäten und Programme möglichst groß zu halten.

Dem gegenüber hat das Parlament in den Diskussionen auf eine viel genauere Festlegung bestanden, wobei zwei Motive eine wesentliche Rolle gespielt haben dürften: Erstens liegt der Schwerpunkt der Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung, während es bei der Verwaltung und Umsetzung nur das Recht auf zusammenfassende Informationen hat. Erst bei der nachprüfenden Kontrolle aufgrund der in allen Verordnungen vorgesehenen Berichte der Kommission über die Umsetzung der Hilfe, die auch dem Parlament zu übermitteln sind, kommt es wieder stärker ins Spiel. Zweitens schränken genauere Vorgaben für die Mittelverwendung den Spielraum der Kommission ein, sektorielle Außeninteressen der EU, z.B. im Bereich der Energie- oder Verkehrspolitik sowie handelspolitische Interessen in der Abwicklung der Unterstützung gegenüber entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu forcieren. Insgesamt hat sich das Parlament vor allem bei der Zusammenarbeit mit den nicht zum AKP-Raum gehörenden Entwicklungsländern und den thematischen Kooperationen weitgehend durchgesetzt.

Die in allen Verordnungen oder deren Entwürfen enthaltenen horizontalen Bestimmungen sind weitgehend ähnlich. Der Kreis der Unterstützungsempfänger ist jeweils breit abgegrenzt, ebenso wie die in

Frage kommenden Unterstützungsinstrumente. Mit Ausnahme des IPA sind in allen Fällen auch umfassende Kofinanzierungsmöglichkeiten vorgesehen, mit dem Ziel, auf diesem Weg den katalytischen Effekt der Gemeinschaftshilfe zu stärken, sowohl betreffend Unterstützungsvolumina als auch in Richtung größerer Konsistenz der EU-Hilfe insgesamt. Die Beschaffungsregeln sind liberal und sehen eine Aufhebung der Lieferbindung vor, für die meisten EU-Drittstaaten aber nur auf Gegenseitigkeit. Weiters enthalten alle Verordnungen eine Reihe von an die Kommission, die Mitgliedstaaten und die EIB gerichteten Kooperationsgeboten, Bestimmungen betreffend Evaluierungen und Berichtspflichten sowie Revisionsklauseln per Ende 2010. Eine detaillierte Zusammenfassung der horizontalen Bestimmungen in den einzelnen Verordnungen ist im Anhang 2 enthalten.

5.2.2. Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit mit den AKP Staaten

Allgemeiner Rahmen für die Zusammenarbeit der EU mit den AKP Staaten ist das 2000 zwischen der EU und dieser Staatengruppe abgeschlossene Abkommen von Cotonou, in der Fassung der Novelle aus dem Jahr 2005 (EU, 2000 und 2005). Es ist in 6 Teile gegliedert.

- Teil 1 und 2: Ziele, Akteure und gemeinsame Institutionen.
- Teil 3: Grundsätze und Ziele der Zusammenarbeit in den Einzelbereichen sowie Bestimmungen zur Wirtschafts- und Handelskooperation.
- Teil 4: Grundsätze der Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung.
- Teil 5: Zusammenarbeit der EU mit ihren überseeischen Gebieten.
- Teil 6: Schlussbestimmungen.

Die Vorgaben in den einzelnen Teilbereichen sind umfassend und detailliert; das Abkommen hat insgesamt 100 Artikel. Die Hauptinhalte lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Ziele und Grundsätze

- Übergeordnetes Ziel der Zusammenarbeit ist die Armutsbekämpfung und die Integration der AKP Staaten in die Weltwirtschaft.
- Regionale Zusammenarbeit ist wichtig und daher ein zentraler Unterstützungsbereich.
- Ein umfassender politischer Dialog ist ein wichtiges Instrument der Partnerschaft, und der Kampf gegen Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ist ein wichtiges gemeinsames Anliegen.

Entwicklungsstrategien und Handelskooperation

- Entwicklungsstrategien und Handelskooperation sollen ineinander verzahnt und komplementär sein.

- Bei der Formulierung der Entwicklungsstrategien haben die Partnerstaaten die Führungsrolle, die EU ist Partner und hat bei den Finanzierungsbeiträgen das letzte Wort.
- Inhaltlich wird die Bedeutung effektiver Verwaltungsstrukturen in allen Bereichen, gesamtwirtschaftlicher Stabilität und umfassender und - soweit im Rahmen der jeweiligen Gegebenheiten realistisch - marktorientierter Strukturreformen hervor gestrichen.
- Die präferentiellen Handelsbeziehungen sollen durch den Abschluss von Economic Partnership Agreements in eine WTO kompatible Form übergeführt werden.
- Die Einrichtung von Komitees in Zusammenhang mit der Verwaltung der Hilfe (Investitionsfazilitätskomitee (IF-Komitee) und European Development Fund Komitee, (EDF Komitee),
- Die Beiträge der Mitgliedstaaten zur Finanzierung des EEF sowie die Stimmrechte in den beiden genannten Komitees,
- die grobe Verteilung der Mittel auf einzelne Unterstützungsbereiche und
- Unterstützungsmodalitäten im Rahmen der Investitionsfazilität der EIB.

Betreffend die Bestimmungen zur Programmierung der Hilfe wird auf das Implementierungsabkommen zum 9. EEF (EU 2000, II) verwiesen, in der solche enthalten sind (Art. 14 bis 30). Die Implementierungsbestimmungen des 9. EEF bleiben bis zur Verabschiedung einer Umsetzungsverordnung zum 10. EEF in Kraft. Ein Kommissionsentwurf dafür liegt derzeit (August 2006) noch nicht vor. Dieser dürfte seitens der Kommission erst nach einer Einigung über die Verordnungen zur Entwicklungshilfe aus dem EU-Haushalt in Aussicht genommen sein, um eine möglichst große Kohärenz bei der Verwaltung der Entwicklungshilfe der EG insgesamt sicher zu stellen.

Modalitäten der Unterstützung

- Die Unterstützungsinstrumente und mögliche Empfänger sind ähnlich weit abgegrenzt wie in den neuen Verordnungen betreffend die Hilfe aus dem EU-Haushalt.
- Umfassende Kofinanzierungsmöglichkeiten mit praktisch allen in Frage kommenden Akteuren, wie vor allem auch EU-Mitgliedstaaten und internationale Finanzinstitutionen sind vorgesehen; Voraussetzung ist aber ein diesbezügliches Ersuchen des Partnerstaates.

Die von der EU bereitgestellten Finanzmittel betreffen jeweils mehrere, in der Regel fünf, Jahre. Höhe und grobe Verteilung der Mittel auf unterschiedliche Unterstützungsbereiche sind in einem Anhang zu diesem Abkommen („Finanzprotokoll“) festgelegt, welches mit Auslaufen des jeweils abgedeckten Zeitraums erneuert wird.

Derzeit in Kraft ist das Finanzprotokoll aus 2000, mit dem der 9. Europäische Entwicklungsfonds (EEF) vereinbart worden ist. Mit dem 9. EEF werden von der EU bis Ende 2007 EU 13,3 Mrd. € bereitgestellt. Zusätzlich können bis Ende 2007 weitere 9,9 Mrd. € aus früheren EEFs ausgenutzt werden. Nach dem 31.12.2007 verfallen die nicht ausgenutzten Zusagen aus dem 9. EEF, mit Ausnahme der Mittel, welche für die von der EIB verwaltete Investitionsfazilität gewidmet sind. Diese Entscheidung kann allerdings mit einstimmigem Ratsbeschluss auf Vorschlag der Kommission revidiert werden. Die Mittel für die Investitionsfazilität werden in jedem Fall auf den 10. EEF übertragen (EU 2006, III, Art. 1, Abs. 2b).

Eine Einigung über den Umfang des 10. EEF ist im EU-APC Rat im Juni 2006 erzielt worden. Demnach sollen ab Anfang 2008 für einen 5 oder 6jährigen Zeitraum von der EU 22,7 Mrd. € bereitgestellt werden, davon 22 Mrd. € für die AKP Staaten, 286 Mio. € für die überseeischen EU Gebiete laut Annex 2 zum EGV und 430 Mio. € für Verwaltungskosten der Kommission.

Im internen Abkommen zur Umsetzung des 10. EEF (EU 2006, III) werden folgende Punkte geregelt:

5.2.3. Zahlungsbilanzhilfe

Für Zahlungsbilanzhilfe gibt es keine spezifische Rechtsgrundlage. Die politischen Richtlinien sind in Schlussfolgerungen des Rates enthalten, deren aktuelle Fassung vom 8. Oktober 2002 stammt. Darin wird festgehalten, dass diese nur ausnahmsweise gewährt wird, komplementär zur Unterstützung durch internationale Finanzinstitutionen ist und mit einer angemessenen Konditionalität versehen sein muss. Zahlungsbilanzhilfe soll sich auf Länder mit einem spezifischen Nahebezug zur EU, der sich vor allem geographisch ausdrückt, beschränken.

Jede einzelne Hilfe muss vom Rat, basierend auf einem Vorschlag der Kommission, beschlossen werden. Die Umsetzung obliegt der Kommission, wobei der Wirtschafts- und Finanzausschuss die Rolle des Komitologieausschusses in den Verordnungen zur Außenhilfe übernimmt.

5.2.4. Humanitäre Hilfe

Humanitäre Hilfe (EG 1996) ist im Wesentlichen Soforthilfe bei Katastrophen. Die Regelungen der Verordnung sind dem spezifischen Unterstützungsgegenstand angepasst, in dem einerseits Raschheit der kritische Faktor ist und sich andererseits die Art der benötigten Hilfe besser eingrenzen lässt als in allen übrigen Fällen.

In Zusammenhang mit diesen Gegebenheiten enthält die Verordnung keine ausdrücklichen Beschaf-

fungs- und Beteiligungsregelungen, sind die Alleinzuständigkeiten der Kommission bei der Abwicklung umfassender und ist der Katalog möglicher Unterstützungsarten enger eingegrenzt. Letzterer umfasst als Kernpunkt die Finanzierung des Kaufs und der Lieferung aller für die Durchführung der humanitären Aktion erforderlichen Erzeugnisse und Ausrüstungsgegenstände sowie alle übrigen mit der Durchführung der humanitären Hilfe verbundenen Kosten, einschließlich für Personal und Verteilung (Art. 4 und 5).

5.2.5. Verträge mit den Partnerstaaten

Die externen vertraglichen Grundlagen für die Außenhilfe sind entweder in den umfassenden Abkommen der EU mit dem jeweils betroffenen Land (Kooperationsabkommen, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, Europaabkommen, Assoziationsabkommen) oder in bereichsspezifischen bilateralen Abkommen enthalten.

6. Institutionelle Struktur

Die Rollen- und Zuständigkeitsverteilung bei strategischer und operationeller Planung und Abwicklung der EG-Außenhilfe ist komplex.

6.1. Kommission

Der materiell wichtigste Akteur ist die *Kommission*. Sie ist sowohl

- bei den Rechtsgrundlagen (einschließlich des internen Umsetzungsabkommens zum Cotonou Abkommen, welches von den Mitgliedstaaten intergouvernemental beschlossen wird),
- den übergeordneten Strategiedokumenten,
- den Abkommen und Verträgen mit den externen Partnern und
- in allen Phasen des Projektzyklus
- und nicht zuletzt bei der Erstellung des EU-Budgets

für die Verfassung der Entwürfe der jeweiligen Dokumente zuständig.

Sie ist weiters für die Kontakte zu den Partnern, also Drittländern und internationalen Institutionen zuständig.

Sie stellt den Vorsitzenden aller Komitologieausschüsse zur Implementierung der einzelnen Verordnungen zur Außenhilfe, einschließlich des EEF Ausschusses, mit Ausnahme des Investitionsfazilitätskomitee, in dem sie lediglich Mitglied ist.

Bei der *Abwicklung* der Hilfe entscheidet sie alleine und erstattet dem Rat und Parlament jährlich Berichte.

Innerhalb der Kommission sind die Aufgaben im Zusammenhang mit der Außenhilfe auf eine beträchtliche Zahl von Generaldirektionen verteilt.

Die regionale Zuständigkeit für die *strategischen Grundlagen und Programmierung* der Gemeinschaftsunterstützung ist auf vier Generaldirektionen aufgeteilt, nämlich

- Generaldirektion für Außenbeziehungen
Sie programmiert federführend die Unterstützung für alle Entwicklungs- und Transformationsstaaten der Welt, für die nicht eine der beiden anderen regionalen GDs zuständig ist, i.e. die Länder im Rahmen der Nachbarschafts- und Partnerschaftsstrategie und die Entwicklungsländer, die nicht Mitglied der AKP Gruppe sind.
- Generaldirektion für Entwicklung
Sie ist federführend für die Politikformulierung für alle Entwicklungsstaaten zuständig.
Weiters programmiert sie federführend die Unterstützung für die AKP Länder und eine Reihe hori-

zontaler Programme, von denen das wichtigste die Nahrungsmittelhilfe betrifft.

- Die Generaldirektion für Erweiterung
Sie ist federführend für die Politikformulierung und Unterstützungsprogrammierung für die Erweiterungskandidaten zuständig.
- Die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
Sie ist federführend für die Zahlungsbilanzunterstützungen und die Außenmandate der EIB zuständig.

Für die Programmierung der meisten horizontalen Programme sind die für die jeweilige Sachmaterie zuständigen Generaldirektionen verantwortlich, wie die GD für Umwelt oder die GD für Verkehr und Energie. Diese sind zum Teil auch in die Programmierung der Länderprogramme für die sie betreffenden Teile eingebunden.

In die *Projektabwicklung* sind folgende Generaldirektionen einbezogen:

- EuropeAid: Programme für die aus dem EEF finanzierte Hilfe für die AKP Staaten sowie der Programme im Rahmen der Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik und auch der Programme für die übrigen Entwicklungsländer, mit Ausnahme einzelner horizontaler Programme, die in die Zuständigkeit der für die jeweilige Sektorpolitik zuständigen Generaldirektionen fallen.
- GD Erweiterung: Hilfe für die Beitrittskandidaten.
- ECHO: Katastrophenhilfe der Gemeinschaft.
- Für Sektorpolitiken zuständige Generaldirektionen: zum Teil horizontale Programme, die in ihre fachliche Zuständigkeit fallen.
- GD Wirtschaft und Finanzen: Zahlungsbilanzunterstützungen.

6.2. Mitgliedstaaten

Die im Rat versammelten Mitgliedstaaten spielen zunächst bei der Entscheidung über den *Rechtsrahmen* zur Außenhilfe und bei den *Abkommen mit Drittstaaten* (die zumeist auch den Rahmen für die jeweiligen Unterstützungsbeziehungen enthalten), eine zentrale Rolle. Beim Rechtsrahmen ist zu erwähnen, dass dazu auch die Ratsbeschlüsse für die Außenmandate der EIB gehören, durch die zu Lasten des EU-Haushalts eine Garantie für einen Teil der Risiken der EIB bei Aktivitäten in Drittländern übernommen wird. Für die Abkommen mit Drittstaaten genehmigt der Rat die Mandate, aufgrund derer die Kommission mit dem jeweiligen

Partner die Verhandlungen führt, sowie das Verhandlungsergebnis. Weiters schließt er die Abkommen namens der Gemeinschaft ab.

Sowohl im Falle des Rechtsrahmens als auch bei den Abkommen mit Drittstaaten werden die Kommissionsvorschläge zunächst in Ratsarbeitsgruppen behandelt und dort oft intensiv diskutiert. In vielen Fällen bleiben die Veränderungen an den Kommissionsvorschlägen vergleichsweise gering. Dies liegt zum Einen daran, dass die Kommission ihre Vorschläge soweit als möglich auf vom Rat gebilligte Strategiepapiere basiert und zum Anderen daran, dass sie mit wichtigen oder in einem bestimmten Dossier besonders engagierten Mitgliedstaaten informelle Kontakte unterhält, die in ihre Vorschläge bereits einfließen. Größere Modifikationen betreffen oft Fälle, in denen es um Abgrenzungen der Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten geht oder um wichtige Partikulärinteressen einzelner Mitgliedstaaten.

Als *Haushaltsbehörde*, gemeinsam mit dem Europäischen Parlament entscheidet der Rat über die jährliche Dotierung der aus dem EU-Haushalt finanzierten Außenhilfe mit.

In die *Programmierung der Außenhilfe* ist der Rat durch die in allen Verordnungen zur Außenhilfe vorgesehenen Komitologieausschüsse eingebunden. Dies bedeutet in der Praxis vor allem ein detailliertes Informationsrecht. Weiters kann ein Kommissionsvorschlag von den Vertretern der Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig an den Rat zur Entscheidung verwiesen werden. Derartige Abstimmungen sind in der Praxis selten. Allfällige, potentiell mehrheitsfähige Einwände von Mitgliedstaaten werden von der Kommission regelmäßig im Vorfeld berücksichtigt und sind zudem auch von vorneherein selten.

6.3. Europäisches Parlament

Die Einflussmöglichkeiten des *Europäischen Parlaments* konzentrieren sich auf die Gesetzgebung und das jährliche Haushaltsverfahren.

Beim *Rechtsrahmen* entscheidet das Parlament in den meisten Fällen gleichberechtigt mit dem Rat (Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV). Ausnahmen sind lediglich die Unterstützung für die Beitrittskandidaten und die Außenmandate der EIB, bei denen das Parlament nur ein Anhörungsrecht hat (Rechtsgrundlage jeweils Art. 181a), weiters die Zahlungsbilanzhilfen, bei denen jede aufgrund eines Ratsbeschlusses erfolgt, von dem das Parlament nur Kenntnis erhält, und im weiteren Sinn auch die humanitäre Hilfe, wo für den Beschluss der Verordnung das Verfahren nach Art. 252 gilt, in dem der Rat eine abweichende Stellungnahme des Parlaments einstimmig überstimmen kann.

Im *Haushaltsverfahren* hat das Parlament über die Mittel im Bereich der Außenhilfe als „Nicht Obligatorische Ausgaben“ das letzte Wort. Der potentielle Handlungsspielraum ist allerdings durch die in den budgetär wichtigsten Verordnungen enthaltenen Richtbeträge und die Vereinbarung im Rahmen der Finanziellen Vorausschau in den jährlichen Haushaltsverfahren von diesen nicht mehr als 5% abzuweichen eingeschränkt.

In die *Programmierung und Abwicklung* der Außenhilfe ist das Parlament nicht unmittelbar eingebunden, es erhält aber im Bereich der Nachbarschaftshilfe (ENPI) und Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern einschließlich der thematischen Zusammenarbeit (DCECI Entwurf Mai 2006, Art. 22) regelmäßige Informationen der Kommission über die Arbeit der jeweiligen Komitologieausschüsse.

Als *Grundlage der politischen Kontrolle* erhält das Parlament wie der Rat die in allen Verordnungen zur Außenhilfe vorgesehenen Jahresberichte.

6.4. Europäische Investitionsbank

Die *Europäische Investitionsbank (EIB)* ist teilweise in die Programmierung und Abwicklung der Außenhilfe der Gemeinschaft eingebunden.

Die bedeutendste Rolle spielt sie bei der Unterstützung der AKP Staaten. Durch das Abkommen von Cotonou, genauer in dem diesen angeschlossenen Finanzprotokoll, wird eine Investitionsfazilität für Darlehen und Risikokapitalbeteiligungen eingerichtet, welche die EIB verwaltet. Sie führt den Vorsitz im für diese Fazilität zuständigen Komitologieausschuss, in dem die Mitgliedstaaten und die Kommission als Mitglieder vertreten sind. Im zweiten im Rahmen des Abkommens von Cotonou eingerichteten Komitologieausschuss, dem EEF-Ausschuss, welcher für die anderen auf Grundlage des Abkommens finanzierten Unterstützungen zuständig ist, ist die EIB Mitglied.

Weiters ist die EIB in die Unterstützung der Mittelmeerländer im Rahmen der FEMIP eingebunden. Auch hier verwaltet sie Unterstützungsmittel der Gemeinschaft, allerdings in wesentlich geringerem Ausmaß als im Bereich des Cotonou Abkommens.

Die neuen Verordnungen zur Außenhilfe sehen durchwegs vor, dass die EIB in den jeweiligen Komitologieausschüssen bei Tagesordnungspunkten, die sie betreffen, als Beobachter vertreten ist. (IPA: Art. 14, ENPI: Art. 26, SI: Art.22, DCECI Entwurf Mai 2006: Art. 22) Gleichzeitig wird in allen Fällen, mit Ausnahme von IPA, die EIB als möglicher Abwickler von Gemeinschaftsunterstützung ausdrücklich genannt. (ENPI: Art. 15, SI Art.11 in Verbindung mit Art. 20, DCECI Entwurf Mai 2006: Art. 11)

Weiters entscheidet der Gouverneursrat der EIB, welcher in der Zusammensetzung mit dem Rat ECOFIN ident ist, über ihre eigenen Aktivitäten in Drittländern. Im Hinblick auf das satzungsgemäße Erfordernis, ihr Außenengagement durch angemessene Garantien abzusichern, sind für dieses die vom Rat zu beschließenden Außenmandate eine wichtige Rahmenbedingung.

7. Schlussfolgerungen und Reformvorschläge

7.1. Charakteristika der EG Außenhilfe

Aus dem in den bisherigen Abschnitten gegebenen Überblick werden folgende Charakteristika deutlich, die für die Formulierung von Reformvorschlägen wichtig sind.

Erstens: *Die Ziele sind tendenziell überbestimmt.* Die EG-Außenhilfe soll mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen, von denen jedes für sich immer wichtiger wird. Im Einzelnen:

Armutsbekämpfung ist ein traditionelles Ziel der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Im EG-Vertrag ist sie als Element im Rahmen eines breiteren Zielbündels enthalten. Durch die neuen global vereinbarten programmatischen Vorgaben, also vor allem die MDG und den Monterrey Konsens zur Finanzierung der Entwicklungspolitik, ist ihr Stellenwert im entwicklungspolitischen Zielbündel weiter angestiegen und sie ist zur ersten Priorität geworden. Gleichzeitig wird im Zuge der fortschreitenden Globalisierung eine Reihe von Zielen in den Außenbeziehungen der EU immer wichtiger, wobei zunehmend der Anspruch besteht, dass auch die Entwicklungszusammenarbeit zu deren Erreichung beiträgt. Wichtige Beispiele für solche in ihrem Stellenwert gestiegenen Ziele sind die Lenkung und Kontrolle legaler und illegaler Migration, die Konsolidierung der internationalen Sicherheit durch Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, einschließlich der Geldwäsche, die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit im globalen Rahmen und nicht zuletzt die Sicherung der globalen energiepolitischen Interessen der EU.

Für die Beitrittskandidaten und die in die Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik einbezogenen Länder kommt als weiteres, und im Kontext dieser beiden Politiken prioritäres, Ziel die Beitrittsvorbereitung oder umfassenden Annäherung an die EU hinzu. Alle in diese beiden Politiken einbezogenen Länder haben mit Ausnahme Russlands auch den Status von Entwicklungsländern, was bedeutet, dass Unterstützungsleistungen an sie als ODA anrechenbar sind, vorausgesetzt sie erfüllen auch die übrigen gestellten Bedingungen¹².

Zweitens: *Die EU Außenhilfe ist stark verrechtlicht.* Sowohl im Cotonou Abkommen und der dazu intern

erlassenen Durchführungsverordnung als auch in den neuen Verordnungen für die aus dem Haushalt der Kommission finanzierte Außenhilfe sind zum Großteil sehr detaillierte Vorgaben für die unterschiedlichen Unterstützungsbereiche enthalten. Ein jährliches Berichtswesen gibt den politischen Stakeholdern an der Außenhilfe innerhalb der EU, i.e. den Mitgliedstaaten und ihren NGOs sowie dem Europäischen Parlament die Möglichkeit, die Einhaltung der regionalen und sektoriellen Prioritäten zu kontrollieren. Verglichen mit dem detaillierten rechtlichen Rahmen und der politischen Kontrolle seiner Einhaltung ist die Evaluierung der Wirksamkeit der Unterstützung (Development Impact) unterentwickelt; gleichzeitig setzt der vorgegebene rechtliche Rahmen teilweise Grenzen bei der Verwertung der Lehren aus solchen Analysen, vor allem dann, wenn sie Änderungen in sektoriellen Schwerpunkten oder der Unterstützungsstrategie in den einzelnen Schwerpunkten nahe legen würden.

Drittens: *Die Entscheidungsstrukturen sind zersplittert.* Innerhalb des materiell wichtigsten Akteurs, der Kommission, haben sechs Generaldirektionen wesentliche Zuständigkeiten und zusätzlich eine Reihe weiterer kleinere Verantwortungsbereiche. Der sich aus dieser Verteilung ergebende Koordinationsaufwand ist beträchtlich. Die Qualität der internen Koordination kann aufgrund der verfügbaren Informationen nicht in allen Fällen verlässlich eingeschätzt werden, dürfte zum Teil aber mangelhaft sein. Dies gilt etwa für die Koordination der DG ECFIN mit den für die Unterstützungskonzeption insgesamt zuständigen Generaldirektionen RELEX und ENLARG betreffend die Bereiche Makrofinanzhilfe und EIB Außenmandate.

Der Rat ist in die Konzeption und Abwicklung durch eine Vielzahl von Ratsarbeitsgruppen und Komitologieausschüssen eingebunden; von letzteren sind in jedem einzelnen Rechtsinstrument zur Außenhilfe zumindest einer vorgesehen. Hier stellt sich die Herausforderung einer effektiven Koordination vor allem auf Ebene der Mitgliedstaaten.

Das Europäische Parlament spielt vor allem bei der Gesetzgebung, mit Ausnahme des Bereiches Beitrittsvorbereitung, eine mit dem Rat gleichberechtigte Rolle, während es in die Abwicklung nicht eingebunden ist. In der Praxis trägt das Parlament bedeutsam zur Verrechtlichung der EG-Außenhilfe bei, weil es seinen Einfluss auf die Wahl von Unterstützungssektoren und Strategie nur im Wege der Gesetzgebung ausüben kann.

¹² (1) Leistung des öffentlichen Sektors, (2); Förderung der Wirtschaftsentwicklung und der Wohlfahrt sind Hauptziele der Unterstützung, (3) zu weichen Konditionen, i.e. Geschenke oder Darlehen mit einem Geschenkteil von mindestens 25% oder Technische Unterstützung.

Die fragmentierte Entscheidungsstruktur beeinträchtigt die Kohärenz der EG-Unterstützung beträchtlich.

Viertens: *Die Bedeutung der EG-Außenhilfe im Verhältnis zu jener der Mitgliedstaaten wird in den nächsten Jahren abnehmen.* Die politischen Beschlüsse der EU sehen eine Erhöhung der EU-ODA bis 2010 auf insgesamt 0,51% des BNE vor und bis 2015 auf 0,7%. Gegenüber dem Wert 2004 von 0,35% entspricht dies bis 2010 einer Erhöhung von knapp 50% und bis 2015 einer Verdoppelung. Gleichzeitig steigen im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 die Mittel in der Rubrik 4, welche aufgrund ihres hohen Anteils an ODA-anrechenbaren Ausgaben ein grober Indikator für den Anstieg der ODA aus dem EU-Haushalt sind, im Zeitraum 2007 bis 2013 nur um knapp 30% und die Ausgaben aus dem 10. EEF im Zeitraum 2008 bis 2013 werden gegenüber der Vorperiode real in etwa konstant bleiben. Zur Erreichung der politisch vereinbarten Vorgaben wird die ODA der Mitgliedstaaten somit deutlich rascher wachsen müssen als jene aus dem EU-Haushalt und dem EEF.

Die Kommission versucht dem relativen Bedeutungsverlust der EG-Hilfe durch in den einzelnen neuen Rechtsinstrumenten festgeschriebenen umfassenden Kofinanzierungsmöglichkeiten von Kommissionsaktivitäten durch Mitgliedstaaten und deren Agenturen, Internationalen Finanzinstitutionen sowie Unternehmen und NGOs entgegen zu wirken.

7.2. Österreichische Interessen

Österreich ist ein kleines, reiches, zentraleuropäisches Land mit traditionell stark ausgebauten Beziehungen zu den mittel- und südosteuropäischen Reformstaaten und einer ebenso traditionell relativ bescheidenen Entwicklungszusammenarbeit. In den Zeiten des Kalten Krieges stand diesem letzteren Punkt eine großzügige Flüchtlingspolitik, vor allem für illegale Emigranten aus dem Ostblock gegenüber. Dieser Aspekt ist seit dem Zusammenbruch des Kommunismus weggefallen. Aus diesen Charakteristika ergeben sich eine Reihe von grundsätzlichen Orientierungen für die österreichischen Außeninteressen:

- Als kleines Land mit begrenztem außenpolitischem und außenwirtschaftlichem Einfluss muss Österreich generell für eine Stärkung der gemeinsamen Außenaktivitäten der EU sein, bei möglichst ausgebauten internen Mitsprache- und Informationsrechten.
- Als reiches Land hat Österreich auch ein besonderes Interesse an globalen öffentlichen Gütern, wie Sicherheit und Stabilität, einer im Gleichgewicht befindlichen globalen Umwelt oder effektivem Schutz

gegen Pandemien.

- Als zentraleuropäisches Land hat Österreich besonderes Interesse an der Stabilität und dem Wohlstand der südosteuropäischen Beitrittskandidaten.
- Als reiches Land mit einer, verglichen mit anderen kleinen, reichen europäischen Ländern (Schweden, Dänemark, Finnland, Niederlande), bescheidenen Entwicklungszusammenarbeit muss Österreich auch der schrittweise Ausbau seines Beitrags zur internationalen Entwicklungsunterstützung ein Anliegen sein. Sowohl als internationaler Solidarbeitrag als auch als längerfristige Investition in eine verstärkte Mitsprache bei der Formulierung der EU-Politiken gegenüber Drittstaaten.

7.3. Reformvorschläge

7.3.1. Strategische Ziele

Die in den obigen Abschnitten skizzierten Zielkonflikte können auf zweifache Weise aufgelöst werden:

Ersten muss die analytische Arbeit in der Kommission betreffend Synergien und Spannungsfelder zwischen den einzelnen Zielsetzungen verstärkt werden. Dies betrifft alle relevanten Ziele, Armutsbekämpfung, Annäherung an die EU sowie die Außenzielsetzungen in den unterschiedlichen Sektorpolitiken (Umwelt, Energie, innere Sicherheit, Demokratie, Menschenrechte). Dadurch würde eine Basis geschaffen, um mit Zielkonflikten besser umgehen und potentielle Synergien besser nutzen zu können und dadurch würde auch die Kooperation zwischen den unterschiedlichen mit Außenhilfe befassten Generaldirektionen in der Kommission gestärkt werden.

Zweitens müssen diese Zielkonflikte nach Regionen unterschiedlich aufgelöst werden:

- *In den am wenigsten entwickelten Ländern, die sich auf den AKP Bereich konzentrieren, muss der Armutsbekämpfung Priorität zukommen.* Das bedeutet, dass kurzfristig alle anderen Ziele, vor allem auch die Außenaspekte der Sektorpolitiken diesem nachgeordnet werden müssen. Eine effektivere Verfolgung letzterer ist demnach in diesem Länderkreis nur durch einen differenzierteren Umgang mit den Spannungsfeldern und Synergiepotentialen realistisch und zweckmäßig. Dafür sollen die oben angelegten Analysen eine systematische Basis legen.
- *In den Beziehungen zu den fortgeschrittenen großen Entwicklungsländern (Mittleinkommensländern), welche beginnen, eine maßgebliche Rolle als globale Akteure zu spielen, wie vor allem China, Indien, Brasilien, soll die Sicherung globaler Güter in den Bereichen globale Sicherheit, Ökologie, Gesundheit und Stabilität des Weltwirtschaftssystems Priorität haben.*

Dazu gehört durchaus auch die Förderung einer Politik zugunsten der armen Bevölkerungsschichten durch den Aufbau funktionierender sozialer Sicherungssysteme und der Absicherung elementarer Arbeitnehmerrechte, jedoch primär ausgerichtet auf die oben genannten Primärziele. Dies vor dem Hintergrund, dass diese Länder zu einer nachhaltigen Bekämpfung der Armut aus eigener Kraft prinzipiell in der Lage sind und die diesbezüglichen Ergebnisse wesentlich vom verfolgten wirtschaftspolitischen Gesamtansatz abhängen. Dieser kann durch die EG, aber auch die Gebergemeinschaft insgesamt, aufgrund der steigenden ökonomischen und politischen Macht dieser Länder realistischer Weise nur marginal beeinflusst werden.

- Auch die Aktivitäten der EIB in solchen Ländern sind primär auf diese Zielsetzungen auszurichten und nicht auf die Förderung der handelspolitischen Interessen einzelner Mitgliedstaaten oder großer europäischer Unternehmen.
- Für die Beitrittskandidaten ist das Primat der Beitrittsvorbereitung unbestritten. Dies vor allem auch deshalb, weil die Orientierung an der Beitrittsperspektive in diesen Ländern der wichtigste Stabilitätsanker ist, und gleichzeitig die Übernahme des EU-Rechtsbestandes (v.a. in den Bereichen Umwelt, innere Sicherheit, Geldwäsche) auch zur Erreichung aller anderen Kooperationsziele maßgeblich beitragen kann.
- Am komplexesten wird das Zielbündel in den Nachbarchafts- und Partnerstaaten bleiben, weil sich hier die Perspektive der EU-Annäherung, Armutsbekämpfung und externe Aspekte der EU-Sektorpolitiken am gleichgewichtigen gegenüber stehen. Hier muss die Entscheidung über die Zielhierarchie pragmatisch von Land zu Land fallen. Vor diesem Hintergrund ist für diese Ländergruppe die Analyse der Spannungsfelder und Synergien zwischen den einzelnen Zielsetzungen, auch länderspezifisch, besonders wichtig.

7.3.2. Governance Struktur

Als wesentliche Voraussetzung zur Steigerung der Kohärenz und Effektivität der EG-Außenhilfe muss die Governance Struktur gestrafft werden. Dies gilt sowohl für den Rechtsrahmen als auch für die institutionellen Strukturen.

An kurzfristigen Maßnahmen zur Verbesserung der Koordination wären folgende Aktivitäten zweckmäßig:

- Die Einforderung der konsequenten Umsetzung der in allen Verordnungen enthaltenen Kooperationsgebote zwischen den unterschiedlichen Akteuren der Außenhilfe (Kommission, EIB, Mitgliedstaaten) und vor allem auch die aktive Unterstützung aller Initiativen der Kommission in diese Richtung (siehe dazu auch Punkt 8).
- Die verstärkte Thematisierung der Koordinationsqualität innerhalb der Kommission. Ein Weg dazu ist die Anforderung eines diesbezüglichen regelmäßigen Berichts, welcher vom Rat und seinen Arbeitsgruppen diskutiert werden müsste, und allenfalls in entsprechende Verbesserungsvorschläge zu münden hätte.
- Die Ratsdiskussion zu diesem Bericht, aber auch zu den oben angesprochenen Analysen zu Synergien und Spannungsfelder zwischen den Zielen der Außenaktivitäten der Gemeinschaft sollte federführend vom RAA/AB geführt werden. Inputs in diese Diskussion sollten aber auch von dem für die wirtschaftlichen Aspekte der Globalisierung federführenden Rat ECOFIN und den diesen Rat vorbereitenden Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) geleistet werden. Dies wäre möglicherweise auch ein pragmatischer Weg, um die strategischen Überlegungen zur Zahlungsbilanzhilfe und zu den EU-Außenmandaten stärker mit der strategischen Diskussion über die EU-Außeninstrumente insgesamt zu verzahnen.

Mittelfristig müsste bei jeder Organisationsreform darauf geachtet werden, dass durch sie die Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen einfacher und schlanker werden und nicht im Gegenteil noch komplexer.

- Aus diesem Blickwinkel ist vor allem auch ein Ausbau der FEMIP zu einer Mittelmeerbank abzulehnen. Aufgewogen werden könnte dieses Argument nur durch einen substantiellen funktionalen Mehrwert einer solchen Bank, der aber nicht absehbar ist. Die durch ein solches Projekt zusätzlich zu gewinnende politische Visibilität müsste, falls erforderlich, durch alternative Methoden der Öffentlichkeitsarbeit hergestellt werden.
- Bei der 2010 anstehenden Revision der jetzt zu beschließenden Verordnungen zur EG-Außenhilfe sollten die Festlegungen zu den Unterstützungszielen und Bereichen deutlich gestrafft und die Kompetenzen der Kommission bei der Programmierung und Abwicklung der Hilfe gestärkt werden. Entsprechende Vorschläge der Kommission in diese Richtung für die laufende Diskussion sind vor allem vom Europäischen Parlament stark verwässert worden. Die diesbezügliche Überzeugungsarbeit bei Parlament und Mitgliedstaaten müsste bereits relativ weit im Vorfeld der Vorlage der Revisionsberichte beginnen. Ebenfalls weiter gestärkt werden sollten die Koordinations- und Kooperationsgebote zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.
- Gleichzeitig mit der Vereinfachung des Rechtsrahmens sollte die Steuerung der EG-Außenhilfe durch Bedarfsanalysen und Evaluierungen systematisiert und verstärkt werden. Dabei sollte die Mitsprache/Entscheidung der Mitgliedstaaten stärker zentralisiert werden, unter Umständen beim RAA/AB, wobei die vorbereitende Diskussion auf möglichst wenige Ratsarbeitsgruppen beschränkt werden sollte.

- *Die Aktivitäten der EIB in Drittländern sollten stärker mit denen der Kommission verzahnt werden. Als Ausgangspunkt dafür wäre eine detaillierte Analyse des Ist-Standes durchzuführen, wobei die Hinzuziehung eines externen Beraters wahrscheinlich zweckmäßig wäre. Aufbauend auf einer derartigen Analyse wären konkrete Maßnahmen auszuarbeiten und umzusetzen.*

8. Vorschläge zur Kooperation Österreich - EG

Österreich kann als kleines Land mit bislang unterdurchschnittlicher Entwicklungszusammenarbeit von der Kooperation mit großen Akteuren überdurchschnittlich profitieren, sofern der Partner zu einem systematischen Know-how-Transfer bereit ist. Eine Reihe von Argumenten sprechen dafür, dass Österreich eine solche, langfristig angelegte Partnerschaft mit der EK entwickeln soll:

- Die Ressourcenausstattung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit wird durch die Umsetzung der gegebenen Zusagen zur Erhöhung der ODA deutlich steigen. Damit ergibt sich sowohl ein nachhaltiger finanzieller Spielraum für eine solche Kooperation, gleichzeitig kann dadurch allfälligen Absorptionsproblemen auf Seiten Österreichs entgegen gewirkt werden.
- Die Mittelausstattung der Kommission wird relativ zu jener der Mitgliedstaaten sinken und die Kommission hat deshalb in den aktuellen Verordnungen breite und flexibel angelegte Kofinanzierungsmöglichkeiten vorgesehen.
- Im Rahmen einer langfristig angelegten Partnerschaft, die allenfalls auch mit diesbezüglichen Performance Benchmarks versehen werden könnte, wäre die Bereitschaft seitens der Kommission zur systematischen Teilung von know how, Kontakten und Netzwerken wahrscheinlich gegeben.
- Durch eine solche langfristige Kooperation könnten „first mover Vorteile“ lukriert werden. Die verstärkte Kooperation Österreich-EK könnte auch als Beispiel für andere Mitgliedstaaten angelegt werden („best practice“). Auch deshalb könnte die Kommission zu günstigeren Kooperationsbedingungen bereit sein, als unter anderen Rahmenbedingungen.
- Schließlich würde durch eine solche Vorgangsweise direkt und im Wege der Beispielswirkung zusätzlich indirekt ein Beitrag zur Stärkung der Kohärenz der EU Außenhilfe geleistet werden, von welchem Österreich, so wie auch alle anderen Mitgliedstaaten, profitieren würde.

Anhang 1

Bestimmungen des EGV zur Außenhilfe

Zusammenfassung

Titel XX, Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik ist eine zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit. Die Politik der Gemeinschaft soll die Politik der Mitgliedstaaten ergänzen und fördern (Art. 177 Abs. 1) und die Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sollen ihre Entwicklungspolitik koordinieren, sowohl bilateral als auch im Rahmen von internationalen Organisationen und Konferenzen. Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordination förderlich sind (Art. 180).

Ziele der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft sind (Art. 177 Abs. 1):

- Die Förderung der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Entwicklungsländer, vor allem der am meisten benachteiligten unter diesen.
- Die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft.
- Die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern.
- Die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte durch die Maßnahmen zur Verwirklichung der drei erstgenannten Ziele.

Der Rat erlässt die zur Verfolgung der genannten Ziele erforderlichen Maßnahmen gemäß dem Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV. Ausgenommen von dieser Bestimmung ist die Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit den AKP Staaten im Rahmen AKP-EG Abkommens. Die EIB trägt nach Maßgabe ihrer Satzung zur Entwicklungspolitik der Gemeinschaft bei (Art. 179).

Einzelheiten der Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Drittstaaten können Gegenstand von Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden dritten Parteien sein. Solche Abkommen werden nach dem Verfahren des Art. 300 geschlossen (Art. 181), das heißt folgender Ablauf kommt zur Anwendung: Die Kommission führt die Verhandlungen basierend auf einem Mandat des Rates, welches der Rat basierend auf einem Vorschlag der Kommission beschließt. Der Rat kann Ausschüsse bestellen, welche die Kommission bei den Verhandlungen unterstützen. Nach Verhandlungsabschluss beschließt der Rat über die Unterzeichnung des Abkommens. Beide

Arten von Beschlüssen werden in der Regel mit qualifizierter Mehrheit getroffen, wobei das Parlament nur Anhörungsrechte hat. Wichtigste Ausnahmen sind Assoziationsverträge und Abkommen betreffend Fragen, deren Regelung innerhalb der Gemeinschaft Einstimmigkeit erfordert, über welche der Rat einstimmig beschließt. Der Abschluss der Abkommen erfolgt durch den Rat, wobei Parlament nur Anhörungsrechte hat. Assoziationsabkommen brauchen die Zustimmung des Parlaments.

Titel XXI, Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern

Kernbestimmung des *Titel XXI*, der nur aus einem Artikel (181a) besteht, ist die Aussage, dass die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit durchführt, wobei die Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene

- jene der Mitgliedstaaten ergänzen,
- mit der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft in Einklang stehen und
- Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte fördern sollen (Abs.1).

Der Rat erlässt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission die zur Durchführung des Abs. 1 erforderlichen Maßnahmen, wobei das Parlament im Gegensatz zur Entwicklungspolitik nur ein Anhörungsrecht hat.

Beim Abschluss von Verträgen zwischen der Gemeinschaft und dritten Parteien betreffend Einzelheiten der Zusammenarbeit kommen, so wie im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, die Bestimmungen des Artikels 300 zur Anwendung.

Anhang 2

Horizontale Bestimmungen der neuen Verordnungen für die EG-Außenhilfe

Zusammenfassung

Mögliche Unterstützungsempfänger; Förderfähigkeit (ENPI: Art. 14, SI: Art. 10, DCECI-Entwurf Mai 2006: Art. 10)

Der potentielle Kreis der Unterstützungsempfänger ist breit abgegrenzt, und in allen Fällen weitgehend identisch. Lediglich im IPA wird dieser Punkt überhaupt nicht ausdrücklich geregelt. Folgende Akteure können Empfänger von Gemeinschaftshilfe sein:

- Alle Gebietskörperschaften der Empfängerländer.
- Internationale Organisationen, einschließlich internationaler Finanzorganisationen und UN-Teilorganisationen.
- Europäische Agenturen.
- Unternehmen, Finanzinstitutionen, ein breiter Kreis von nicht staatlichen Organisationen (NGOs) und natürliche Personen aus Partnerstaaten und Mitgliedstaaten sowie auch aus anderen Drittstaaten, sofern sie zur Umsetzung der Verordnungsziele beitragen.

Unterstützungsinstrumente (IS: Art. 10, ENPI: Art. 15, IPA: Art. 15, DCECI, Entwurf Mai 2006: Art. 11)

Auch der Kreis der möglichen Unterstützungsinstrumente ist in allen neuen Verordnungen umfassend. Unterstützungsmittel der EG können für die folgenden Zwecke eingesetzt werden, wobei einzelne Instrumente nicht in allen Fällen ausdrücklich genannt sind.

- Programm- und Projektfinanzierungen.
- Generelle oder sektorische Budgethilfen.
- Technische Unterstützung, unter anderem in Form von Twinning-Programmen zwischen öffentlichen Institutionen des Partnerlandes mit Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten.
- Zinssubventionen.
- Garantien für politische Risiken.
- Beiträge zu Schuldenerleichterungen.
- Mittel für internationale Finanzinstitutionen (auch als Eigenkapitalbeitrag) und Finanzintermediäre für Darlehen und Risikokapitalbeteiligungen.
- Beiträge zu internationalen oder nationalen Fonds.
- Unterstützungsverwaltung.

Kofinanzierung (ENPI: Art. 17, IS: Art. 13, DCECI, Entwurf Mai 2006: Art. 13)

Mit Ausnahme des IPA sind in allen Fällen umfassende Kofinanzierungsmöglichkeiten vorgesehen, wo-

bei die in den jeweiligen Artikeln enthaltenen Listen ausdrücklich indikativ sind. So können EU Unterstützungsmaßnahmen insbesondere durch folgende Akteure kofinanziert werden:

- Mitgliedstaaten und anderen Geberstaaten, einschließlich derer öffentlicher und halböffentlicher Agenturen.
- Internationale Organisationen, einschließlich regionaler Organisationen und insbesondere internationaler und regionaler Finanzinstitutionen.
- Unternehmen, andere private Organisationen und nicht staatliche Akteure.
- Partnerländer und Regionen bei Projekten, die sie betreffen.

Dabei sind sowohl Parallelfinauzierungen möglich, bei denen das gemeinsame Projekt in zwei eindeutig unterscheidbare Komponenten zerlegt wird als auch gemeinsame Kofinanzierungen, bei denen die Mittel zusammengelegt werden und nicht mehr unterschieden werden kann, wer konkrete Einzelaktivitäten im Rahmen des gemeinsamen Projekts finanziert. Bei gemeinsamen Kofinanzierungen kann die Kommission von ihrem Partner Mittel zur Verwaltung übernehmen, falls dieser eine öffentliche Institution aus einem Geberstaat oder eine Internationale Organisation ist, i.e. nicht privater Akteur oder Unterstützungsempfänger.

Beschaffung (IPA: Art. 19, ENPI: Art. 21, SI: Art. 17, DCECI Entwurf Mai 2006: Art. 17)

Grundprinzip der Regeln für die Beteiligungsmöglichkeiten an von der Gemeinschaft finanzierten Unterstützungsmaßnahmen ist der freie Zugang für alle Länder, für solche außerhalb der EU, der Beitrittskandidaten und der Mitglieder des EWR aber nur auf Basis von Reziprozität (i.e. gleiche Rechte für die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der Außenhilfe des betroffenen Staates). In einzelnen Fällen (Nothilfe im Rahmen des Stabilitätsinstruments und bei der Unterstützung von LDC, ebenfalls im Rahmen des Stabilitätsinstruments) ist der Zugang sogar auf globaler Basis ohne Bedingungen offen.

Weiters gelten folgende Regeln:

- Güter und Dienstleistungen müssen in einem zugangsberechtigtem Land laut obiger Definition ihren Ursprung haben.
- Freier Zugang für Internationale Organisationen.
- Keine Beschränkung für die Nationalität von Experten.
- Ausnahmebestimmungen von den obigen Beschaffungsregeln, zum Teil für traditionelle Handelsbeziehungen und falls sich in deren Rahmen Engpässe bei der Beschaffung benötigter Waren und Dienstleistungen ergeben.

- Bevorzugte Beschaffung in den unterstützten Ländern und Regionen.
- Alle Auftragnehmer sollen international akkordierte Arbeitsstandards, z.B. im Rahmen der ILO beachten (nur DCECI).

Kooperationsgebote (IPA: Art.20, EPNI: Art. 5, IS: Art. 2 und Art. 7 Abs. 4, DCECI, Entwurf Mai 2006: Art. 3, Abs. 5 und 6, Art. 28, Abs. 1)

Die Regelungen in IPA und EPNI fordern von der Kommission und den Mitgliedstaaten Kohärenz zwischen der Unterstützung im Rahmen der jeweiligen Verordnung mit der Finanzunterstützung, welche die Kommission und die Mitgliedstaaten durch andere interne und externe Finanzinstrumente und die EIB bereitstellen. Weiters sollen die Kommission und Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Unterstützungsprogramme koordinieren, vor allem durch Kontakte vor Ort in allen Phasen des Programmierungszyklus. Schließlich soll die Kommission in Absprache mit den Mitgliedstaaten eine angemessene Koordination mit Drittstaaten und internationalen Organisationen sicherstellen.

Die Regelungen zum SI verpflichten die Kommission sicherzustellen, dass die Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen dieser Verordnung mit jenen der übrigen Außenhilfsmittelinstrumente konsistent sind. In diesem Zusammenhang hat die Kommission die enge Koordination zwischen ihren eigenen Aktivitäten und denen der Mitgliedstaaten zu stärken, sowohl in der Entscheidungs- als auch in der Abwicklungsphase.

Die relevanten Bestimmungen des DCECI zur Kooperation mit Entwicklungsländern verlangen, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Koordination und Komplementarität ihrer Entwicklungskooperation verbessern sollen, und zwar durch Berücksichtigung der Prioritäten der Partnerländer. Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sollen sich regelmäßig abstimmen, mit dem Ziel auf eine gemeinsame mehrjährige Programmierung, basierend auf der Armutsreduktionsstrategie der Nehmerländer, hin zu arbeiten. Kommission und Mitgliedstaaten sollen einen multilateralen Ansatz zur Bewältigung globaler Herausforderungen fördern.

Für die Kooperation mit Industrieländern wird nur ein knappes allgemeines Konsistenzgebot mit Aktivitäten unter anderen relevanten Unionspolitiken formuliert.

Evaluierungen, Berichtspflichten und Revisionsklauseln (IPA, Art. 22 (Evaluierung), Art. 27 (Review und Bericht) SI: Art. 21 (Evaluierung), Art. 23 (Bericht) und Art. 25, (Review), EPNI: Art. 24 (Evaluierung), Art. 25 (Bericht), Art. 30, Review), DCECI, Entwurf Mai 2006: Art. 20 (Evaluierung), Art.21 (Jahresbericht), Art. 35, (Review)).

Die Kommission ist in allen Fällen verpflichtet, Evaluierungen betreffend die Ergebnisse und Effizienz der jeweiligen Unterstützung zu machen, diese den

zur Mitbestimmung und Kontrolle der Mitgliedstaaten eingerichteten Regelungsausschuss zuzuleiten und die Ergebnisse in die neue Programmierung einfließen zu lassen. Im Falle des DCI müssen die Evaluierungsberichte auch dem Europäischen Parlament zugeleitet werden.

In allen Fällen, mit Ausnahme des IPA hat die Kommission Jahresberichte über die Umsetzung und die Effekte der Unterstützung im abgelaufenen Jahr zu verfassen und diese dem Rat und dem Europäischem Parlament, sowie teilweise weiteren Akteuren zu übermitteln.

In allen Fällen hat die Kommission bis 31.12.2010 einen Umsetzungsbericht über die Unterstützung bis zu diesem Zeitpunkt vorzulegen, sowie, falls zweckmäßig einen Novellierungsvorschlag für die jeweilige Verordnung.

Tabellen

Tabelle 1

EG-Außenhilfe 2001 bis 2005

(in Mio. €)

Zusagen	insgesamt	EUHH EAid*	EUHH nEAid**	EUHHinsges.	EEF	EEF/EUHH (%)
2001	9729	3823	4352	8175	1554	16
2002	10206	3898	4540	8438	1768	17
2003	12611	4060	4823	8883	3728	30
2004	9888	4268	2971	7239	2647	27
2005	11364	3997	3856	7853	3511	31
2005/2001	117	105	89	96	226	
Auszahlungen						
2001	7700	3289	2343	5632	2068	27
2002	7905	3461	4199	6052	1853	23
2003	9363	3407	4509	6936	2427	26
2004	10203	3746	3993	7739	2464	24
2005	10703	3693	4466	8159	2544	24
2005/2001	139	112	191	145	123	

Quelle: Annex zu den Jahresberichten über die Entwicklungshilfe der EG
2004, 2005, 2006, eigene Berechnungen

* EU-Haushaltsmittel von EuropeAid verwaltet, **EUHH nicht von EAid verwaltet

Tabelle 2

Finanzierungen der EIB außerhalb der EU

(in Mio. €)

	2005		2001- 2005	
	Insgesamt	Davon aus Haushaltsmittel	Insgesamt	Davon aus Haushaltsmittel
Südosteuropäische Länder	1438	0	4337	0
Russland	60	0	85	0
Länder der Partnerschaft Europa Mittelmeer	2194	45	9475	116
AKP/ÜLG	537	386	2259	1557
Südafrika	145	0	705	0
Lateinamerika/Asien	756	0	2045	0
Insgesamt	5131	431	18907	1673

Quelle: EIB Jahresbericht 2005, Teil III, Statistischer Bericht, S.23

Tabelle 3

Anteil der EG-Außenhilfe, der für Entwicklungshilfe verwendet wird

(Zusagen 2005, in Mio. €)

	Außenhilfe	ODA/OA	Anteil an Außenhilfe insgesamt
ODA	8967	8967	78,9
OA	2021	2021	17,8
Verwaltungskosten ODA (=ODA)		320	
Verwaltungskosten OA (=OA)		72	
non ODA/OA	375		3,3
Insgesamt	11363	11380	100,0

Quelle: Jahresbericht über die Entwicklungspolitik der EG 2006 Fig. 7.5, Seite 152

Tabelle 4

EG-Außenhilfe nach Regionen, 2005
 (Zusagen)

ODA	in Mio. €	in % ODA
Afrika	4143	44
Amerika	605	7
Asien	1641	18
Ozeanien	87	1
Entwicklungsländer, nicht spezifiziert	1189	13
Multilaterale Hilfe (ODA)	479	5
Europa	1144	12
ODA insgesamt	9288	100
OA	absolut	in % OA
CEEC/NIS	2058	98
<i>davon</i>		
<i>CEEC</i>	<i>1860</i>	<i>89</i>
<i>NIS (Russland)</i>	<i>198</i>	<i>9</i>
Fortgeschrittene EL	35	2
OA insgesamt	2093	100
Insgesamt	11381	
<i>davon</i>	<i>absolut</i>	<i>in % insges.</i>
<i>ODA</i>	<i>9288</i>	<i>82</i>
<i>OA</i>	<i>2093</i>	<i>18</i>

Nachrichtlich:

ODA Länder in Europa: Albanien, Weißrussland, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, FYROM, Moldawien, Türkei, Serbien und Montenegro, Ukraine.

OA Länder in Europa: Slowenien, CEEC/NIS, i.e. Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Russland, Slowakische Republik.

Quelle: Jahresbericht über die Entwicklungspolitik der EG 2006, Fig. 7.7 und 7.8., S. 154ff, eigene Berechnungen

Tabelle 5

EG-Außenhilfe (ODA) nach Bereichen, 2005
 (Zusagen)

	in Mio. €	in %
Soziale Infrastrukturen	3832	41
Wirtschaftl. Infrastrukturen und DL	1291	14
Produktion	455	5
Sektorübergreifende Themen	512	6
Budgethilfe, Nahrungsmittel, Ernährungssicherheit	1275	14
Soforthilfe, Wiederaufbau	1386	15
Sonstige (v.a. Verwaltung, NGO Unterstützung)	536	6
insgesamt	9287	101

Quelle: Jahresbericht über die Entwicklungspolitik der EG 2006, Fig. 7.9, S. 161

Tabelle 6
Von EuropeAid verwaltete EG-Außenhilfe nach Bereichen und Regionen
 Zusagen 2005

in Mio. €

	NIS	MEDA	Asien	Latein- amerika	ACP	andere
Soziale Infra- strukturen	292	513	517	173	1371	397
Wirtschaftl. Infrastrukturen und DL	125	129	19	61	889	1
Produktion	14	41	10	63	215	26
Sektorübergrei- fende Themen budgetnahe, Nahrungsmittel, Ernährungs- sicherheit	87	54	50	24	203	62
Soforthilfe, Wiederaufbau	40	168	63	3	980	13
Sonstige (v.a. Verwaltung, NGO Unterstützung)		187	238	10	197	118
insgesamt	25	19	22	14	18	53
	583	1111	919	348	3873	670

in %

	NIS	MEDA	Asien	Latein- amerika	ACP	andere
Soziale Infra- strukturen	50	46	56	50	35	59
Wirtschaftl. Infrastrukturen und DL	21	12	2	18	23	0
Produktion	2	4	1	18	6	4
Sektorübergrei- fende Themen budgetnahe, Nahrungsmittel, Ernährungs- sicherheit	15	5	5	7	5	9
Soforthilfe, Wiederaufbau	7	15	7	1	25	2
Sonstige (v.a. Verwaltung, NGO Unterstützung)	0	17	26	3	5	18
insgesamt	4	2	2	4	0	8
	100	100	100	100	100	100

Quelle: Jahresbericht über die Entwicklungspolitik der EG 2006, Fig. 7.12, S 164, eigene Berechnungen

Tabelle 7

Offizielle Entwicklungshilfe der EG im Kontext (ODA)

	2003	2004
Mio. US \$, Id. Preise und WK		
DAC Mitglieder insgesamt	69085	79512
EK (inkl. EEF)	7173	8704
EU insgesamt (EK und MS)	37130	42886
ODA in %		
EU insges./GNI	0,35	0,35
EU insges./DAC Mitglieder insges.	54	54
EK (inkl. EEF)/EU insges.	19	20

Quelle: OECD Development Cooperation Report, 2005

Tabelle 8

EU-Außenhilfe 2007 bis 2013 Finanzielle Vorausschau; indikative Mittelaufteilung auf Teilbereiche (Verpflichtungsermächtigungen, Preise 2004 in Mio. €)

R4 (EU als globaler Akteur) Finanzrahmen 2007-13

	R4 insgesamt	IPA ¹	ENPI ²	DCECI ³	IS ⁴	GASP ⁵
2006 ^a	6222	1121	1274	1862	531	99
2007	6199	1193	1390	2000	232	150
2008	6469	1290	1400	2060	268	185
2009	6739	1353	1437	2116	338	220
2010	7009	1452	1470	2167	363	250
2011	7339	1565	1530	2190	400	285
2012	7679	1660	1640	2246	430	310
2013	8029	1700	1720	2324	500	340
07-'13	49463	10213	10587	15103	2531	1740
Steigerung '13/'06 in %	29	52	35	25	-6	243

1: Vorbeitragsinstrument

2: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument

3: Instrument für wirtschaftliche und Entwicklungszusammenarbeit

4: Stabilitätsinstrument

5: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

6: u. a. humanitäre Hilfe, Makrofinanzhilfe

Quelle: IIV, Finanzrahmen 2007-2013, EUAbI. 2006/C 139/01
Arbeitsdokument der Kommission, 11. April 2006

Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)

(in Mio. €)

	9.EEF	10.EEF
Laufzeit	2000 bis Ende 2007	2008 bis Ende 2013
Dotierung insgesamt	13800 ¹	22682
AKP Staaten	13500	21966
davon		
Geschenke für Länder- Programme und regionale Programme	9836	17766
Regionalkooperation	1300	2700
Kapital für Investitionsfazilität	2200	1500
überseeische Gebiete (EGV, Teil IV)	175	286
Verwaltungskosten EK	125	430

1) Ergänzend in der Periode bis Ende 2007: 9,9 Mrd. € aus nicht ausgenützten Mittel früherer EEFs
 Nachrichtlich: im 9.EEF sind gesondert 164 Mio. € an Geschenken für die Finanzierung von Institutionen im Rahmen der AKP Zusammenarbeit vorgesehen, welche im 10 EEF nicht mehr gesondert veranschlagt wurden, sondern aus den anderen Einzelposten getragen werden müssen.

Quelle: Interne Abkommen 2000 und 2005, betreffend die Finanzierung der Finanzprotokolle zum Cotonou Abkommen.
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>

Literatur

- EIB, Jahresbericht (2005) www.eib.org.report, 31.8.2006.
- Europäische Gemeinschaft (1996) Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates über die humanitäre Hilfe, Amtsblatt Nr. L 163 vom 2.7.1996, S 1-6.
- Europäische Kommission, Jahresberichte über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Jahre 2004, 2005, 2006.
- Europäische Kommission (2004 I) Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen, Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007 – 2013, Mitteilung vom 12.3.2004, KOM (2004) 101, endgültig.
- Europäische Kommission (2004 II) Finanzielle Vorausschau, Mitteilung vom 14.7. KOM (2004) 487, endgültig.
- Europäische Kommission (2004 III) Europäische Nachbarschaftspolitik, Mitteilung vom 12.5.2004, KOM (2004) 373 endgültig.
- Europäische Kommission (2004 IV) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe, KOM 2004/627, endg.
- Europäische Kommission (2004 V) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, KOM 2004/628 endg.
- Europäische Kommission (2004 VI) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit, KOM 2004/629 endg.
- Europäische Kommission (2004 VII) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für Stabilität, KOM 2004/630.
- Europäische Kommission (2006) Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sicherheit, Mitteilung vom Juni 2006, KOM (2006) 278 endg.
- Europäische Union (1996) Verordnung des Rates ((EG) 1257/96 vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe, Amtsblatt Nr. L 163, vom 2.7.1996.
- Europäische Union (2000 I) Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Gruppe von Staaten einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten andererseits, Amtsblatt L 317 vom 15.12.2000.
- Europäische Union (2000 II) Interne Abkommen über die Finanzierung und Verwaltung der Gemeinschaftshilfe des Finanzprotokolls zum Cotonou Abkommen, welches am 23. Juni 2000 in Benin unterzeichnet wurde, Ratsdokument 10688/1/00/rev1.
- Europäische Union (2005) Abkommen zur Novellierung des Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Gruppe von Staaten einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten andererseits, Amtsblatt L 314 vom 30.11. 2005.
- Europäische Union (2006 I) Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union, vom 20. Dezember 2005, Amtsblatt 2006/C 46/01
- Europäische Union (2006 II) Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, Amtsblatt Nr. C 139 vom 14/06/2006.
- Europäische Union (2006 III) Internes Abkommen zum Cotonou Abkommen vom Juni 2000 über die Finanzierung der Gemeinschaftshilfe im Rahmen der Finanziellen Vorausschau für die Periode 2007 bis 2013, Ratsdokument 8944/06.
- Europäischen Union (2006 IV) Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Ratsdokument 9056/06.
- Europäische Union (2006, V) Instrument für Heranführungshilfe, Dokument der Ratsarbeitsgruppe Erweiterung MD 79/06 vom 17.5.06.
- Europäische Union (2006 VI) Stabilitätsinstrument, Ratsdokument 7443/2006.
- Europäische Union (2006 VII) Entwurf einer Verordnung für ein Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit [und Wirtschaftskooperation], Kompromisstext vom 31. Mai 2006, Ratsdokument.
- OECD (2005 I) Paris Declaration on Aid effectiveness, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>, 31.8.2006.
- OECD (2005 II) Development Cooperation Report http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_34485_1893129_1_1_1_1,00.html, 31.8.2006.
- Vereinte Nationen (2002) Monterrey Consensus on Financing for Development.

Zum Autor

Wolfgang Nitsche ist seit 1999 stellvertretender Leiter der Abteilung für EU Koordination und allgemeine Handelspolitik und derzeit auch stellvertretender Verwaltungsrat in der Europäische Investitionsbank. Von 1993 bis 1999 leitete er das Referat für Beziehungen zu mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. Er studierte Volkswirtschaft (Mag. rer. soc. oec.) in Wien.

In der Reihe Working Papers erschienen:

Peter Part, (2006). AUSTRIA: Pension Projects 2004 – 2050, Austrian Contribution to the EU Ageing Report by the Economic Policy Committee and the European Commission (published in February 2006). Working Paper 5/2006.

Harald Stieber, (2006). Exogenous determinants of Austrian economic growth. Working Paper 4/2006.

Kurt Bayer, (2006). Europa and Asia in the Macroeconomics of Globalisation. Working Paper 3/2006.

Arnd Einhaus, Edith Kitzmantel, Anton Rainer, (2006). Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral? Working Paper 2/2006.

Kurt Bayer, (2006). Growth and Employment through Innovation. Working Paper 1/2006.

Ulrike Mandl, (2005). Stand und Entwicklung ausgewählter Bereiche der wissensbasierten Wirtschaft in Österreich. Working Paper 5/2005.

Nikolaus Fink, Alfred Katterl, Manuel Schuster (2005). Wirtschaftspolitik und Dynamik der Wirtschaftssektoren in Österreich 1995 – 2003. Working Paper 4/2005.

Ulrike Mandl, Karin Schönpflug (2005). Steigerung es Wirtschaftswachstums durch F&E und Humankapital. Working Paper 3/2005.

Peter Part, Karin Schönpflug (2005). Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktreformen. Working Paper 2/2005.

Brandner Peter, Frisch Helmut, Grossmann Bernhard, Hauth Eva (2005). Eine Schuldenbremse für Österreich. Working Paper 1/2005.

Ertl Birgit (2004). Der Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Working Paper 4/2004.

Vitzthum Elisabeth (2004). Reformvorschläge für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Welthandelsorganisation und Internationalen Finanzinstitutionen. Working Paper 3/2004.

Burgstaller Markus, Stieber Harald (2004). Ausgabenquoten im internationalen Vergleich: Behindern hohe Quoten die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates? Working Paper 2/2004.

Vondra Klaus, Weiser Harald (2004). Basel II: Was wirklich hinter der Asset Return Correlation und ihren Auswirkungen auf die Prozyklizität steckt. Working Paper 1/2004.

Katterl Alfred, Part Peter, Stieber Harald (2003). Die neuen Haushaltsregeln der EU für die Überprüfung der Stabilitätsziele. Working Paper 5/2003.

Mandl Ulrike (2003). European policy making. Die offene Methode der Koordinierung als Alternative zur Gemeinschaftsmethode? Working Paper 4/2003.

Corrales-Díez Natalia (2003). Die EU Außenvertretung im Internationalen Währungsfonds (Deutsch/Englisch). Working Paper 3/2003.

Bayer Kurt (2003). Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert – Die Rolle der Weltbank. Working Paper 2/2003.

Part Peter (2003). Real exchange rate developments in the accession countries. Working Paper 1/2003.

Part Peter (2002). Finanzielle Auswirkungen der Bevölkerungsalterung. Working Paper 8/2002.

Bauer Bernhard (2002). Kleine und mittlere Unternehmen: Übersicht über Bedeutung, bereits getroffene und mögliche weitere Maßnahmen auf EU-Ebene und in Österreich (Materialiensammlung). Working Paper 7/2002.

Tzanoukakis Kira (2002). Die Verfahren zur Sicherung der Konvergenz in der Europäischen Union. Working Paper 6/2002.

Rabitsch Franz (2002). Die österreichischen Wachstumssprognosen 1978 bis 1999. Working Paper 5/2002.

Karlinger Liliane (2002). An Equilibrium Analysis of International Fiscal Transfers as Insurance against Asymmetric Shocks. Working Paper 4/2002.

Morawek Roman (2002). Reale Konvergenz im Euroraum mit besonderer Berücksichtigung der EU-Osterweiterung. Working Paper 3/2002.

Hauner David (2002). The Euro, the Dollar, and the International Monetary System. Working Paper 2/2002.

Traxler Christian (2002). Verteilungspolitische Aspekte von Kapitalsteuerwettbewerb. Working Paper 1/2002.

Kutos Paul (2001). Euro exchange rate policy: Institutions and procedures. Working Paper 8/2001.

Part Peter, Stefanits Hans (2001). Austria: Public Pension Projections 2000 - 2050. Working Paper 7/2001.

Katterl Alfred (2001). Renditen der Universitätsausbildung. Working Paper 6/2001.

Burger Christina (2001). Strukturindikatoren. Working Paper 5/2001.

Moser Erhard (2001). Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell. Stand der Umsetzung ein Jahr nach Lissabon. Working Paper 4/2001.

Nitsche Wolfgang (2001). EU-Erweiterung: Budgetäre Auswirkungen wirtschaftlicher Anpassungsszenarien. Working Paper 3/2001.

Nitsche Wolfgang (2001). Österreich im neuen Europa. Überblick über die Argumente zur EU-Erweiterung. Working Paper 2/2001.

Part Sigrid (2001). Der Vertrag von Nizza: Ein Wegweiser für die Europäische Integration. Working Paper 1/2001.

Part Peter (2000). Entwicklung der Definition für das mittelfristige Budgetziel in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen. Working Paper 8/2000.

Pregesbauer Andreas (2000). Österreichischer Finanz- und Kapitalmarkt in der WWU. Working Paper 7/2000.

Wieser Robert (2000). Österreichische Strukturpolitik in der WWU. Working Paper 6/2000.

Part Peter (2000). Österreichische Budgetpolitik in der WWU. Working Paper 5/2000.

Bayer Kurt, Katterl Alfred, Kutos Paul, Part Peter, Pregesbauer Andreas, Wieser Robert (2000). Aktuelle Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik in der WWU. Working Paper 4/2000.

Rainer Anton (2000). Indexprobleme der realen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und Verzerrungen bei Prognosen und Analysen. Working Paper 3/2000. vergriffen

Wieser Robert (2000). Regulatoren in Netzwerkindustrien. Eine polit-ökonomische Synthese. Working Paper 2/2000. vergriffen

Katterl Alfred, Part Peter (2000). Koordination der Wirtschaftspolitik in der EU. Working Paper 1/2000. vergriffen

Felbermayr Gabriel J. (1999). The Political Economy of Financial Crises. Working Paper 6/1999.

Saghy Hannes M., Fürstaller Katharina, Fuchs Franz (1999). Die neue Bedeutung der Einkommenspolitik als nationales Politikfeld im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Working Paper 5/1999.

Pregesbauer Andreas (1999). Transmissionsmechanismen der Geldpolitik. Working Paper 4/1999.

Nitsche Wolfgang (1999). Kosovo-Krise und Wiederaufbau. Working Paper 3/1999.

Herbeck Gabriele (1999). Kostennutzenanalyse in der EU. Working Paper 2/1999. vergriffen

Bayer Kurt (1999). Der OECD-Wirtschaftsbericht über Österreich 1999. Working Paper 1/1999.

Part Peter (1998). Öffentliche Finanzen in der Europäischen Union. Working Paper 3/1998.

Schuh Andreas-Ulrich (1998). Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aus österreichischer und europäischer Sicht. Working Paper 2/1998.

Bayer Kurt, Katterl Alfred, Wieser Thomas (1998). Economic policy in EMU. National Necessities and Coordination Requirements. Working Paper 1/1998. vergriffen



Impressum:

Herausgeber, Eigentümer und Verleger:
Bundesministerium für Finanzen, Abteilung I/21
Personalentwicklung und Mitarbeiterkommunikation,
Himmelpfortgasse 8, A-1015 Wien

Grafische Gestaltung und Druck:
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen
Wien, Oktober 2006
www.bmf.gv.at