



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 05.03.2004
KOM(2004)150 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Umsetzung des Konsenses von Monterrey in die Praxis:
Beitrag der Europäischen Union**

{SEK(2004)246}

BEGRÜNDUNG

Der Konsens von Monterrey, der auf der Internationalen Konferenz über die Finanzierung der Entwicklung (Financing for Development – FfD) in Mexiko (18.-22. März 2002) angenommen wurde, beinhaltet eine Reihe grundlegender Verpflichtungen zur *“Annahme der Herausforderungen der Entwicklungsfinanzierung in der Welt, insbesondere in den Entwicklungsländern”*. Die Europäische Union, die als Kollektiv für mehr als 50% der weltweiten offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) zeichnet, ist ein besonders wichtiger Partner in diesem FfD-Prozess. Sie legte ihren Beitrag dazu in acht ausdrücklichen Verpflichtungen fest, die vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Barcelona am 14. März 2002 angenommen wurden.

In diesem Monitoring-Bericht für 2004 aktualisiert die Kommission ihre Analyse des Stands der Umsetzung der Verpflichtungen von Barcelona und gibt Empfehlungen für weitere Maßnahmen in bestimmten Bereichen ab. Erstmals wird auch der Beitrag der künftigen Mitgliedstaaten erfasst, die der EU am 1. Mai 2004 beitreten. Der Bericht zeigt, dass die EU sich im FfD-Prozess weiterhin stark engagiert und bei der Verwirklichung ihrer für 2006 gesetzten Ziele der Erhöhung des Volumens der offiziellen Entwicklungshilfe (als Prozentsatz des Bruttovolkseinkommens) plangemäß vorankommt. Einige Mitgliedstaaten, die das Ziel der Vereinten Nationen von 0,7% des Bruttovolkseinkommens noch nicht erreicht haben, haben neue Schritte unternommen und einen Zeitplan für die Verwirklichung dieses Ziels festgelegt.

Darüber hinaus wurde eine Reihe konkreter Maßnahmen ergriffen, um den Verpflichtungen nachzukommen, die sich auf die Aufhebung der Bindung der Hilfe und den Schuldenerlass konzentrieren. Die Fortschritte bei den globalen Kollektivgütern, der handelsbezogenen Hilfe und innovativen Finanzierungsmöglichkeiten sind ebenfalls viel versprechend, wenngleich die Initiativen in diesen Bereichen eher von einzelnen Mitgliedstaaten (und anderen Ländern) vorangetrieben werden, als von der EU insgesamt. Die Kommission ist der Ansicht, dass im Hinblick auf diese Verpflichtungen 2004 keine weiteren größeren Initiativen auf Gemeinschaftsebene ergriffen werden müssen und dass der Schwerpunkt auf dem Abschluss der laufenden Aktivitäten und der Erarbeitung von entsprechenden Schlussfolgerungen liegen sollte.

Hingegen wurden nur wenige konkrete Schritte unternommen, um eine engere Koordinierung der Politik und eine Harmonisierung der Verfahren zu erreichen (Verpflichtung II). Dies ist überraschend, da gemäß den Schlussfolgerungen von Barcelona bis 2004 konkrete Schritte unternommen werden sollten. Diese Mitteilung konzentriert sich folglich auf Vorschläge für weitere konkrete Schritte in diesem Bereich wie:

- eine engere Koordinierung zwischen den EU-Gebern auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik, die zur Ausgestaltung der Hilfesysteme der einzelnen Mitgliedstaaten und des gemeinsamen Standpunkts der EU in der internationalen Debatte beitragen soll;
- eine engere Koordinierung der mehrjährigen Programmierung und der Analysen;
- die Einführung eines gemeinsamen Rahmens für die Verfahren für die Umsetzung der Hilfe, möglicherweise in Form einer Richtlinie;

- die Einführung lokaler Aktionspläne der EU für die Koordinierung und Harmonisierung in allen Partnerländern, mit denen zwei oder mehr EU-Geber Kooperationsprogramme durchführen.

1. HINTERGRUND: DER KONSENS VON MONTERREY UND DER BEITRAG DER EUROPÄISCHEN UNION

Der Konsens von Monterrey, der auf der Internationalen Konferenz über die Finanzierung der Entwicklung (Financing for Development – FfD) in Mexiko (18.-22. März 2002) angenommen wurde, beinhaltet eine Reihe grundlegender Verpflichtungen zur *“Annahme der Herausforderungen der Entwicklungsfinanzierung in der Welt, insbesondere in den Entwicklungsländern”*. Das Konzept von Monterrey ist umfassend und unterstreicht die engen Wechselbeziehungen zwischen Handel, Finanzen und Entwicklung. Es bietet folglich einen wichtigen Rahmen zur Steuerung der gemeinsamen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft auf nationaler, regionaler, internationaler und systemischer Ebene und eine bedeutende Plattform für die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDG).

Die Europäische Union, die insgesamt für mehr als 50% der weltweiten offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) zeichnet, ist ein besonders wichtiger Partner in diesem Prozess der Entwicklungsfinanzierung. Die EU, die in Monterrey als Kollektiv auftrat, trug wesentlich zu dem positiven Gesamtergebnis der Konferenz bei. Sie legte ihren Beitrag zum FfD-Prozess auf der Tagung des Europäischen Rates in Barcelona am 14. März fest und sagte Folgendes zu:

- Prüfung der Möglichkeiten und des zeitlichen Rahmens für die Leistungen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Erreichung des UN-Zielwerts für die öffentliche Entwicklungshilfe von 0,7 % des Bruttovolkseinkommens mit einem Zwischenziel von 0,39% bis 2006, wobei die Mitgliedstaaten bis zu diesem Zeitpunkt jeweils mindestens 0,33% erreicht haben sollten;
- Verbesserung der Wirksamkeit der Hilfe durch eine engere Koordinierung und eine Harmonisierung und Ergreifung konkreter Maßnahmen zu diesem Zweck noch vor 2004;
- Ergreifung von Maßnahmen im Hinblick auf die Aufhebung der Bindung der Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC);
- Erhöhung ihrer handelsbezogenen Hilfe;
- Unterstützung bei der Ermittlung der relevanten globalen Kollektivgüter;
- Unterstützung der Reformen der Internationalen Finanzsysteme und Stärkung der Stimme der Entwicklungsländer in internationalen Wirtschaftsentscheidungsprozessen und
- Fortsetzung der Bemühungen zur Wiederherstellung einer tragbaren Schuldensituation im Kontext der HIPC-Initiative für die hoch verschuldeten armen Länder.

Die internationalen Ereignisse seit 2002 haben deutlich gezeigt, dass der Monterrey-Konsens so bald wie möglich vollständig umgesetzt werden sollte. Daher ist es wichtig, mitzuverfolgen, inwieweit Geber und Empfängerländer ihren jeweiligen Verpflichtungen nachkommen. In diesem Zusammenhang ergibt sich für die EU die Gelegenheit, ihr anhaltendes Engagement für eine gemeinsame Bewältigung der globalen Herausforderungen unter Beweis zu stellen, indem sie den Zeitplan einhält und ihre Versprechungen einlöst.

Die Kommission wurde beauftragt, jährlich darüber zu berichten, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten und sie selbst den Verpflichtungen von Barcelona nachkommen und zum Entwicklungsfinanzierungsprozess beitragen¹, und Korrekturmaßnahmen vorzuschlagen, wenn keine ausreichenden Fortschritte erzielt werden. Dieses Monitoring bietet eine ausgezeichnete Gelegenheit für ein kollektives Benchmarking und gewährleistet die Transparenz der von der EU ergriffenen Maßnahmen. Der erste Bericht dieser Art wurde im Mai 2003 vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) genehmigt und zeigte, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Erfüllung der Verpflichtungen von Barcelona einen guten Anfang gemacht haben, insbesondere in Bezug auf die zugesagte Erhöhung der ODA der EU.² Der Bericht bildete die Grundlage für einen positiven und konstruktiven Beitrag der EU zum ersten hochrangigen Dialog über die FfD, der im Oktober 2003 in der UN-Generalversammlung stattfand.

In dem vorliegenden Monitoring-Bericht für 2004 aktualisiert die Kommission ihre Analyse des Stands der Umsetzung der Verpflichtungen von Barcelona und gibt Empfehlungen für weitere Maßnahmen in bestimmten Bereichen ab. Erstmals wird auch der Beitrag der künftigen Mitgliedstaaten erfasst, die der EU am 1. Mai 2004 beitreten. Die beträchtlichen und lobenswerten Anstrengungen, die diese Länder unternommen haben, um den gemeinschaftlichen Besitzstand auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik zu übernehmen und den Verpflichtungen von Barcelona nachzukommen, sind besonders hervorzuheben.

Eine eingehende Beschreibung des Stands der Umsetzung der acht Verpflichtungen ist in Anhang 1³ dieser Mitteilung enthalten. Sie zeigt, dass die EU sich im FfD-Prozess weiterhin stark engagiert und bei der Verwirklichung ihrer für 2006 gesetzten Ziele der Erhöhung des Volumens der offiziellen Entwicklungshilfe (als Prozentsatz des Bruttovolkseinkommens) plangemäß vorankommt. Einige Mitgliedstaaten, die das Ziel der Vereinten Nationen von 0,7% des Bruttovolkseinkommens noch nicht erreicht haben, haben neue Schritte unternommen und einen Zeitplan für die Verwirklichung dieses Ziels festgelegt.

Darüber hinaus wurde eine Reihe konkreter Maßnahmen ergriffen, um den Verpflichtungen in Bezug auf die Aufhebung der Bindung der Hilfe und den Schuldenerlass nachzukommen. Die Fortschritte bei den globalen Kollektivgütern, der handelsbezogenen Hilfe und den innovativen Finanzierungsquellen sind ebenfalls viel versprechend, wenngleich die Initiativen in diesen Bereichen eher von einzelnen Mitgliedstaaten (und anderen Ländern) vorangetrieben werden, als von der EU insgesamt. Die Kommission ist der Ansicht, dass im Zusammenhang mit diesen Verpflichtungen 2004 keine weiteren größeren Initiativen auf Gemeinschaftsebene ergriffen werden müssen und dass der Schwerpunkt auf dem Abschluss der laufenden Aktivitäten und der Erarbeitung von entsprechenden Schlussfolgerungen liegen sollte.

Hingegen wurden nur wenige konkrete Schritte unternommen, um eine engere Koordinierung der Politik und eine Harmonisierung der Verfahren zu erreichen (Verpflichtung II). Dies ist

¹ Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) vom November 2002 bzw. Mai 2003.

² Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen „*Follow-up to the International Conference on Financing for Development Monterrey - 2002 - Monitoring the Barcelona Commitments*“; SEC (2003)569, 15. Mai 2003. Siehe Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) vom 20. Mai 2003, Dokument 9379/03(Presse 138), S. 20.

³ SEK(2004)246

überraschend, da gemäß den Schlussfolgerungen von Barcelona bis 2004 konkrete Schritte unternommen werden sollten.

2. VERPFLICHTUNG ZUR ERHÖHUNG DER FINANZMITTEL FÜR DIE ODA

In den Schlussfolgerungen von Barcelona wird die Verpflichtung jedes Mitgliedstaats zur Bereitstellung ausreichender Finanzmittel für die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele und in diesem Zusammenhang des UN-Ziels von 0,7% des Bruttovolkseinkommens für die ODA bereitzustellen. Die Mitgliedstaaten, die dieses Ziel noch nicht erreicht hatten, sagten als ersten bedeutenden Schritt einzeln zu, das Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe im Rahmen ihrer jeweiligen Haushaltsmittelzuweisungen bis 2006 auf mindestens 0,33% des Bruttovolkseinkommens zu erhöhen. Diese einzelnen Verpflichtungen war mit der kollektiven Verpflichtung gekoppelt, bis 2006 einen EU-Durchschnitt von 0,39% des BVE für die ODA zu erreichen.

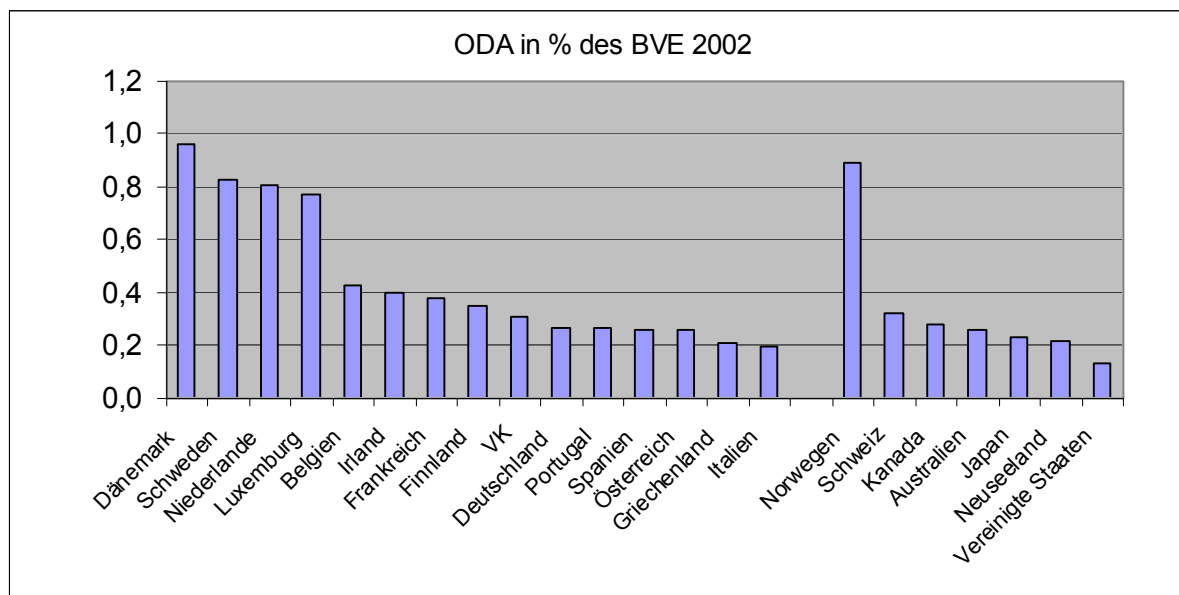
Die Erfüllung der Verpflichtung in Bezug auf die ODA verläuft plangemäß. Trotz einer schwierigen Haushaltslage in vielen Mitgliedstaaten erhöhten die EU-Länder ihre ODA 2002 verglichen mit 2001 real um 5,8% und stellten 0,35% ihres kollektiven BVE bereit (siehe Anhang 1, Tabelle 1).⁴ Dies lag über den Prognosen der Mitgliedstaaten vom Vorjahr, die bei einem Verhältnis ODA/BVE von 0,34% lagen.

Die ODA stieg in Schweden, Frankreich, Griechenland und Italien im Vergleich zu 2001 erheblich und erhöhte sich auch in Belgien, Finnland und Portugal, während sie in Österreich, Dänemark, den Niederlanden, Spanien und dem Vereinigten Königreich zurückging. In Österreich und Spanien sank sie im Vergleich zu 2001 drastisch (um 8,4 % bzw. um 10,3%), da sie sich 2001 aufgrund außergewöhnlicher Schuldenerlasse stark erhöht hatte.

In der EU blieb das Verhältnis ODA/BVE über dem der anderen OECD-Länder mit Ausnahme von Norwegen:

⁴ Der Beitrag der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaftshilfe (über den EU-Haushalt und den Europäischen Entwicklungsfonds) ist in diesen Statistiken inbegriffen. Das Gesamtvolumen der über die EG bereitgestellten Mittel belief sich 2002 auf 6561 Mio. USD.

Schaubild 1: ODA-Beiträge 2002 (in % des BVE): Die EU im Vergleich zu anderen DAC-Mitgliedern



Quelle: OECD/DAC-Statistiken zur öffentlichen Entwicklungshilfe 2002, veröffentlicht am 27. Januar 2004

- Die Vereinigten Staaten erhöhten ihre ODA 2002 in realen Zahlen um 15% auf 13,2 Mrd. USD, was 0,13% ihres BVE entspricht. Diese Erhöhung war hauptsächlich auf zusätzliche Mittel und Soforthilfemittel als Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 und auf neue Hilfeinitiativen, vor allem in den Bereichen Gesundheit und humanitäre Hilfe, zurückzuführen.
- Japan blieb auf dem Stand von 0,23% des BVE, während Kanada und Norwegen nennenswerte Erhöhungen vornahmen: um 0,06 bzw. 0,09 Prozentpunkte des BVE.
- Das Verhältnis ODA/BVE sank 2002 im Vergleich zu 2001 in der Schweiz um 0,02 und in Neuseeland um 0,03 Prozentpunkte.

2.1. Der Fahrplan bis 2006 und darüber hinaus

Falls die derzeitigen Trends sich fortsetzen, geht die Kommission davon aus, dass 2006 alle derzeitigen Mitgliedstaaten das Einzelziel von 0,33% des BVE für die ODA erreicht oder überschritten haben werden. Das Verhältnis ODA/BVE für alle derzeitigen Mitgliedstaaten zusammen dürfte 2006 0,43% betragen (siehe Anhang 1, Tabelle 2).

Einige Mitgliedstaaten (Griechenland, Frankreich und Italien) haben die Zusagen für eines oder mehrere Jahre erhöht, während Österreich, Belgien und Luxemburg ihre jährlichen Zusagen geringfügig nach unten revidiert haben. Belgien hat sich allerdings verpflichtet, das UN-Ziel von 0,7% bis 2010 zu erreichen und Österreich strebt nach wie vor das Einzelziel von 0,33% bis 2006 an. Luxemburg bleibt für den gesamten Zeitraum um einiges über dem UN-Ziel von 0,7%.

Irland und Frankreich haben ebenfalls feste Zusagen hinsichtlich des Jahrs gemacht, bis zu dem sie das Ziel von 0,7% erreichen wollen (Irland 2007 und Frankreich

2012). Finnland hat seine Vorausschau auf 0,44% bis 2007 ausgedehnt. Dänemark wird seine Hilfe schrittweise jedes Jahr reduzieren, aber über 0,8% des BVE bleiben.

Die verfügbaren Daten für die Länder, die der EU am 1. Mai 2004 beitreten, zeigen, dass sie 2002 0,03% ihres gemeinsamen BVE für die ODA bereitgestellt haben.⁵ Dies mag weit entfernt von den in den Verpflichtungen von Barcelona festgelegten Prozentsätzen erscheinen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die beitretenden Länder besonderen Sachzwängen unterliegen und die meisten von ihnen ein Pro-Kopf-BVE haben, dem zufolge sie unter Teil II der OECD/DAC-Klassifizierung fallen. Sämtliche beitretenden Länder sind jedoch auf dem Weg dazu, Geber zu werden und haben den gemeinschaftlichen Besitzstand auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik, einschließlich der Verpflichtungen von Barcelona, übernommen. Die 2002 erzielten Fortschritte bei der Festlegung des politischen Rahmens für die Außenhilfe und der Schaffung des institutionellen Rahmens für ihre Erbringung sind viel versprechend. Bei den derzeit gemeinsam mit der Kommission durchgeführten Arbeiten haben diese Länder eine erfreuliche Bereitschaft zur Entwicklung einer Politik und zur Festlegung eines institutionellen Rahmens gezeigt.

Anfangs wird der größte Teil der ODA aus den beitretenden Ländern durch die Beiträge zur EG (über den EU-Haushalt und den Europäischen Entwicklungsfonds) und ihre Beiträge zu den multilateralen Organisationen geleistet. Der Übergang zur Bereitstellung zusätzlicher bilateraler Hilfe wird schrittweise und differenziert erfolgen und von der Ausgangssituation jedes einzelnen Landes abhängen. Für 2006 streben die Tschechische Republik und die Slowakische Republik ein Verhältnis ODA/BVE von 0,13% bzw. 0,16% an; dies entspricht deutlichen Erhöhungen gegenüber 2002. Litauen plant, 2006 ODA von 0,08-0,1% seines BVE bereitzustellen, was ebenfalls eine erhebliche Erhöhung gegenüber einem geschätzten Anteil von 0,025% im Jahr 2003 darstellt.

Die übrigen beitretenden Länder waren noch nicht in der Lage, feste Prognosen für die Bereitstellung von ODA abzugeben. Eine Untersuchung von 2003 deutet jedoch darauf hin, dass einige von ihnen (vor allem Slowenien, Zypern und Malta) möglicherweise rascher vorankommen und bis 2006 einen Prozentsatz von 0,15% des BVE erreichen könnten, während andere (z.B. Polen, Ungarn und die baltischen Staaten) im selben Zeitraum auf 0,1% kommen könnten.⁶ Bei Zugrundelegung dieser Daten würden die zehn beitretenden Länder den Anteil der ODA an ihrem kumulierten BVE von 0,03% im Jahr 2002 auf 0,11% im Jahr 2006 erhöhen. Dies entspräche mehr als einer Verdreifachung des Nominalbetrags (von 107 Mio. € auf voraussichtlich 389 Mio. €).

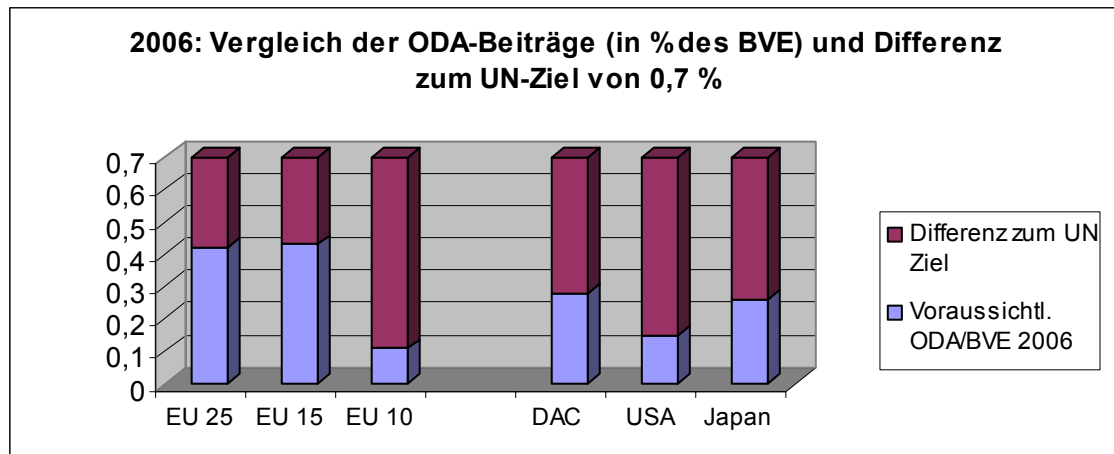
Sollten sich diese Erwartungen erfüllen, wird die EU insgesamt 2006 0,42% ihres kumulierten BVE oder 38,5 Mrd. € für die ODA bereitstellen. Damit würde sie trotz des veränderten Hintergrunds der Entwicklungspolitik (aufgrund der Erweiterung im Jahr 2004) die Ziele von Barcelona sogar überschreiten. Zum Vergleich: Die

⁵ "The Consequences of Enlargement for Development Policy", ausgearbeitet für die Europäische Kommission durch Development Strategies, IDC, 31. August 2003. Siehe SS. 58-60. Die Studie kann im Internet aufgerufen werden: http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess_enlarg_en.htm

⁶ Ebenda.

OECD/DAC geht davon aus, dass der DAC-Durchschnitt bei 0,28% des BVE liegen wird (siehe Schaubild 2).⁷

Schaubild 2: Voraussichtliches Verhältnis ODA/BVE im Jahr 2006: Die EU im Vergleich zum DAC-Durchschnitt, zu den USA und Japan, einschließlich der Differenz gegenüber dem UN-Ziel von 0,7%



Vor diesem Hintergrund fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die jährlichen Zusagen für die öffentliche Entwicklungshilfe im Zeitraum bis 2006 aufrecht zu erhalten oder zu erhöhen, um die Fortschritte der EU bei der Erfüllung ihrer in Monterrey eingegangenen Verpflichtungen zu sichern. Es ist besonders wichtig, dass die derzeitigen Mitgliedstaaten ihre Zusagen einhalten, um das für 2006 angestrebte kollektive Ziel nach der Erweiterung nicht zu kompromittieren.

Darüber hinaus fordert die Kommission die Mitgliedstaaten, die das UN-Ziel von 0,7% des BVE für die ODA noch nicht erreicht haben oder noch nicht festgelegt haben, in welchem Jahr sie es erreichen wollen, den Zeitrahmen für die Erhöhung ihrer ODA über die nächsten Jahre hinweg zu überprüfen.

3. VERPFLICHTUNG II: KOORDINIERUNG DER POLITIK UND HARMONISIERUNG DER VERFAHREN

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Barcelona einigten sich die EU-Mitgliedstaaten darauf, bis 2004 konkrete Schritte zur Koordinierung der Entwicklungshilfepolitik und zur Harmonisierung der Erbringungsverfahren zu unternehmen, um die Wirksamkeit der Hilfe zu verbessern. Diese Verpflichtung wurde in dem von der griechischen Präsidentschaft vorgelegten Beitrag der EU für das Hochrangige Forum für Harmonisierung in Rom im Februar 2003 bekräftigt. Bedauerlicherweise muss die Kommission feststellen, dass die Ziele im Bereich Harmonisierung und Komplementarität verfehlt wurden. Die vorliegende Mitteilung konzentriert sich daher auf Vorschläge für weitere konkrete Schritte. Die Koordinierung sollte zum politischen Reflex werden und die Union zu einem

⁷ Quelle: Erklärung des Vorsitzenden des OECD/DAC, Manning, im Entwicklungsausschuss der Weltbank, am 22. September 2003 in Dubai.

effizienten Partner ihrer Partnerländer und anderer Akteure in der internationalen Gebergemeinschaft machen. Dies würde in entscheidender Weise zu einem kontinuierlichen Erfolg des FfD-Prozesses und zur Umsetzung des Konsenses von Monterrey in die Praxis beitragen.

3.1. Das Ziel der Koordinierung und Komplementarität: 30 Jahre guter Absichten

Der Gedanke einer politischen Verpflichtung zu einer stärkeren Koordinierung und Komplementarität zwischen der bilateralen Hilfe und der Gemeinschaftshilfe kam nicht erst auf der Tagung des Europäischen Rats in Barcelona auf. Hintergrund sind Verpflichtung die Pflichten, die mit dem Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 entstanden sind. Außerdem wird die Bedeutung der so genannten „drei K“ in zahlreichen Schlussfolgerungen, Entschliefungen und Leitlinien des Rates hervorgehoben, von denen die erste auf 1974 zurückgeht (siehe Kasten 1).

Kasten 1: Beispiele für Schlussfolgerungen, Entschliefungen und Leitlinien des Rates sowie andere zentrale Ereignisse im Zusammenhang mit der Koordinierung und Komplementarität von Gemeinschaftshilfe und bilateraler Hilfe

- Juli 1974: Entschliefung des Rates zur Harmonisierung und Koordinierung der Kooperationsverfahren der Mitgliedstaaten
- November 1976: Entschliefung des Rates zur Koordinierung
- Juni 1984: Entschliefung des Rates zur Koordinierung der Kooperationsverfahren innerhalb der Gemeinschaft
- 1986: Entschliefung des Rates zur Koordinierung
- November 1992: Erklärung des Rates zum "Horizont 2000" mit Bezugnahmen auf die Bedeutung der Koordinierung und Harmonisierung
- Mai 1993: Entschliefung des Rates zur Koordinierung der Politiken im Bereich der Hilfe
- Dezember 1993: Entschliefung des Rates zur operativen Koordinierung, einschließlich eines Beschlusses, auf Pilotbasis in 6 Ländern (Bangladesch, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Äthiopien, Mosambik, Peru) eine engere operative Koordinierung anzustreben
- Oktober 1994: Die Pilotmaßnahme wird eingeleitet.
- Juni 1995: Entschliefung des Rates über die Komplementarität zwischen den Entwicklungspolitiken und -maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten
- Dezember 1995: Die Kommission berichtet über die Ergebnisse der Initiativen in den 6 Pilotländern (KOM(95)700).
- 1996: Schlussfolgerungen des Rates zur operativen Koordinierung
- Juni 1997: Schlussfolgerungen des Rates zur operativen Koordinierung
- März 1998: Der Rat legt „Leitlinien für die Verstärkung der operativen Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit“ fest.
- September 1998: Sitzung der Generaldirektoren der EU zur Erörterung von Wegen der Verbesserung der operativen Koordinierung
- Mai 2000: Schlussfolgerungen des Rates zur operativen Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines Berichts der Kommission über die Umsetzung der Leitlinien von 1998
- Oktober 2000: Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) nimmt Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit der außenpolitischen Tätigkeit der EU an und ruft die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Koordinierung und Komplementarität zu verstärken.
- November 2000: Erklärung zur Entwicklungspolitik, die auf die Koordinierung und Komplementarität Bezug nimmt (Ziffern 29-39) und Annahme des gemeinsamen Rahmens für Länderstrategiepapiere, der als wichtigstes Instrument für die Koordinierung und Komplementarität vorgestellt wurde
- Mai 2001: Der Rat nimmt verstärkte Leitlinien für die operative Koordinierung an, die für alle Länder und Regionen gelten, die Gemeinschaftshilfe erhalten.
- März 2002: Die Außenminister nehmen auf dem Europäischen Ratsgipfel in Barcelona Schlussfolgerungen an, in denen es heißt: "Die EU wird bis 2004 konkrete Schritte zur Koordinierung der Politiken und Harmonisierungsverfahren auf Ebene der EG und der Mitgliedstaaten entsprechend international vereinbarten bewährten Verfahren, auch durch Anwendung der Empfehlungen der Task Force des OECD-

Ausschusses für Entwicklungshilfe über Geberpraktiken, unternehmen. " Eine engere Koordinierung der EU beginnt in vier Schwerpunktländern (Vietnam, Mosambik, Marokko, Nicaragua).

- 17. November 2003: Der Rat nimmt Schlussfolgerungen zum Jahresbericht über die Hilfe der EG im Jahr 2002 an und unterstreicht das Erfordernis einer engeren Vor-Ort-Koordinierung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten (Ziffer 8).

Die Gründe für die Verstärkung der Koordinierung sowie das Konzept hierfür sind im Prinzip seit 1974 gleich geblieben. Die Koordinierung der gemeinschaftlichen und der bilateralen Hilfpolitiken und –programme wird zur Reduzierung der Kosten der Transaktionen für die Empfängerländer und zu einer besseren Effizienz und Wirkungskraft der Hilfe der EU beitragen. Als in finanzieller Hinsicht bei weitem bedeutendster Geber der Welt sollte die EU im globalen Hilfeprozess eine Führungsrolle übernehmen. Auch wird oft darauf hingewiesen, wie wichtig die Koordinierung der Hilfpolitik für eine bessere politische Kohärenz und für die Entwicklung einer europäischen Identität in der außenpolitischen Tätigkeit der EU ist. Der Koordinierungsprozess sollte pragmatisch sein, nach Möglichkeit im Partnerland stattfinden und den Schwerpunkt auf einen systematischen Informationsaustausch legen, um Möglichkeiten der Komplementarität zwischen der gemeinschaftlichen und der bilateralen Hilfe zu ermitteln. Es sollten Systeme für eine Kofinanzierung auf der Grundlage harmonisierter Verfahren angestrebt werden, um die Transaktionskosten für die Partnerländer zu reduzieren, und schließlich sollten gemeinsame Sektorpolitiken festgelegt werden, um dem politischen Dialog mit dem Partnerland eine Grundlage zu geben und ihn zu erleichtern.

Immerhin wurde im letzten Jahrzehnt eine Reihe von Ad-hoc-Initiativen ergriffen, um die Beschlüsse des Rates in die Tat umzusetzen. Lageberichte weisen in der Regel auf Verbesserungen im Informationsaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten hin, insbesondere auf der Vor-Ort-Ebene, und es finden zahlreiche formelle und informelle Gespräche zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu diesem Thema statt.

Eine engere Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten wurde pilotweise zweimal in einer begrenzten Anzahl von Ländern getestet. Der erste Pilotversuch fand 1994/95 statt. 1995 schlug die Kommission vor, die dabei gewonnenen Erfahrungen auszudehnen und auf allgemeinerer Grundlage zu nutzen.⁸ Dies führte 1998 zur Annahme von Leitlinien für die operative Koordinierung, die 2001 nach einer zweiten Runde von vor Ort vorgenommenen Bewertungen ergänzt wurden. Diese Leitlinien⁹ waren äußerst umfassend und beinhalteten beispielsweise Anweisungen für die Einleitung einer engen Koordinierung auf allen Ebenen der Hilfeerbringung mit besonderem Augenmerk auf dem mehrjährigen Programmierungsprozess, was zu gemeinsamen Programmen und Analysen führte. Die Leitlinien galten für alle Länder, die Hilfe von der EU erhalten, wurden jedoch bedauerlicherweise offenbar nicht in ausreichendem Maß verbreitet und umgesetzt.

Um weitere Maßnahmen anzuregen, einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, 2002 neue Initiativen in Vietnam, Mosambik, Nicaragua und Marokko zu ergreifen. Der erste Lagebericht zeigte viel versprechende Ergebnisse. Dieser kollektive Prozess erbringt interessante Resultate in den vier Ländern. In Mosambik wurde ein

⁸ KOM(1995)700.

⁹ Enthalten im Ratsdokument 5431/01 DEVGEN 12/RELEX 9, 18. Januar 2001.

umfassendes Modell für die haushaltsbezogene und sektorale Hilfe entwickelt und in Marokko wird getestet, wie die Geber die Führungsrollen in den einzelnen Sektoren untereinander aufteilen können. In Vietnam wurde im Mai 2003 ein lokaler Aktionsplan der EU für die Koordinierung erstellt, während die EU sich in Nicaragua dafür entschieden hat, die Koordinierung und Harmonisierung unter Führung der Regierung - als Beispiel für Eigenverantwortung - zu fördern. Was die Interaktion zwischen den Verwaltungssitzen betrifft, so werden Analysen/Diagnosen in bestimmten Sektoren zunehmend gemeinsam von Gruppen von EU-Gebern durchgeführt, und in vielen Sektoren koordiniert die Kommission Expertennetze, die Leitlinien und andere Instrumente erstellen. Der Länderstrategieprozess der Gemeinschaft und die Einführung von Länderprofilen¹⁰ in den vergangenen Jahren boten die Gelegenheit zu einer stärkeren Angleichung der Programme und einem intensiveren Informationsaustausch.

Doch trotz dieser ermutigenden Fortschritte sind die Ergebnisse noch weit von den ehrgeizigen Zielen entfernt, die die EU sich gesetzt hat. Die in Vorbereitung dieser Mitteilung durchgeführte Untersuchung hat gezeigt, dass die Koordinierung der Union in allen Partnerländern, in denen mehrere EU-Partner präsent sind, weder strukturiert, noch systematisch, noch generalisiert ist (zu den genaueren Ergebnissen siehe Anhang 1). Die Bemühungen haben nicht zu der gewünschten Komplementarität und Arbeitsteilung unter dem Gesichtspunkt komparativer Vorteile geführt. Die Kommission hält es für enttäuschend, dass sich der Untersuchung zufolge viele Mitgliedstaaten sträuben, von Worten zu Taten überzugehen und keine Bereitschaft zeigen, nach dem Geist und dem Buchstaben der Verpflichtung der EU zu einer engeren Koordinierung zu handeln. Tatsächlich scheinen einige einen Rückzieher von der Verpflichtung von Barcelona zu machen, indem sie den Mehrwert und die Rolle der EU-Koordinierung in Frage stellen:

- Eine Mehrheit von Mitgliedstaaten ist nicht bereit, die vom Rat gebilligten Mitteilungen über verschiedene Fragen der Entwicklungspolitik als Bezugsdokumente für die bilaterale Hilfe zu nutzen.
- Mehrere wichtige Instrumente und Rahmen wie der gemeinsame Rahmen für die Länderstrategiepapiere, ein Katalog von zehn Indikatoren für die Messung von Ergebnissen oder die Leitlinien für verschiedene sektorale Politiken werden von den Mitgliedstaaten in ihren bilateralen Hilfeprogrammen nicht angewandt, obwohl diese Instrumente gemeinsam mit Experten aus den Mitgliedstaaten entwickelt wurden.

¹⁰

Länderprofile sind ein neues Instrument, das zur Verbesserung der Koordinierung, Kohärenz und Komplementarität der außenpolitischen Maßnahmen der EU beitragen soll. Sie sind die Reaktion auf eine spezifische Forderung der Außenminister im Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen), die im Dezember 2002 die Länderprofile erörterten und sich auf deren Form einigten. Die Länderprofile beinhalten grundlegende wirtschaftliche und soziale Indikatoren sowie Daten zu den Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus bieten sie eine kurze Beurteilung der Politik und Wirtschaft des Landes, einen Überblick über mögliche Streitigkeiten mit der EU, eine Zusammenfassung der Gemeinschaftsstrategie für die Entwicklungszusammenarbeit, Informationen über alle Abkommen mit der EU/EG und die Grundzüge der Gemeinschaftspolitik. Sie enthalten Angaben zu den Kontaktpersonen in den Kommissionsdelegationen und den Botschaften der Mitgliedstaaten. Die Länderprofile legen den Schwerpunkt auf Entwicklungsländer, in denen die Kohärenz zwischen den Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und den übrigen Politikbereichen der EU von besonderer Bedeutung ist.

- Die Mehrheit der Mitgliedstaaten ist nicht bereit, den strategischen Programmierungsprozess durch die Einführung einer unionsweiten mehrjährigen Programmierung zu rationalisieren.
- Nur einer der derzeitigen Mitgliedstaaten und fünf der beitretenen Länder sind bereit, die Möglichkeit zur Einführung eines unionsweiten Verfahrens für die Erbringung der Hilfe zu prüfen.

3.2. Argumente für eine EU-interne Koordinierung auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik

Nach Ansicht der Kommission schaden die mangelnden Fortschritte, die offenbar auf einen fehlenden politischen Willen zurückzuführen sind, den Partnerländern, den Mitgliedstaaten und der Union. Hiermit wird eine wichtige Chance vertan, a) die Eigenverantwortung und die Reduzierung der Transaktionskosten bei der Hilfeerbringung zu fördern, b) die Kohärenz der außenpolitischen Tätigkeit der Union zu stärken und c) die neuen Mitgliedstaaten wirksam in die Gebergemeinschaft einzugliedern. Die Union sollte ihre Erfahrungen und ihre Fähigkeiten auf dem Gebiet Integration und Harmonisierung, die sie bereits in verschiedenen komplexen Politikbereichen unter Beweis gestellt hat, auch in der Entwicklungspolitik uneingeschränkt ausschöpfen.

Erstens stellen die EU-Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft mehr als 50% der weltweiten ODA bereit und bilden damit die größte Gebergruppe der Welt. Die Union muss die Verantwortung, die sich aus dieser Stellung innerhalb der Gebergemeinschaft ergibt, wahrnehmen. Insbesondere sollte sie die Strategien und Verfahren konsolidieren, die für die Erbringung der Hilfe europäischer Partner gelten, um die Transaktionskosten zu reduzieren, die sich für die Partnerländer daraus ergeben, dass sie die Durchführungsverfahren einer Vielzahl von Gebern befolgen müssen. Diese Maßnahmen sollten bald getroffen werden, ohne abzuwarten, dass alle Entwicklungspartner gleichzeitig vorgehen können oder dass die Partnerländer ausreichend solide Verwaltungssysteme entwickeln, die die Geberverfahren ersetzen. Unverzögliche Koordinierungsbemühungen der Geber mit dem Ziel kurzfristiger Effizienzgewinne sind umso wichtiger, als es schwierig ist, die neuen innovativen Kooperationsformen in die Praxis umzusetzen, wie die öffentlich-privaten Partnerschaften (Initiativen des Typs II), denen im Konsens von Monterrey und auf dem Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung große Aufmerksamkeit gewidmet wurde.

Zweitens würde eine engere Koordinierung der Union ermöglichen, die politische Führungsrolle auszuüben, die mit ihrem kollektiven finanziellen Gewicht innerhalb der Gebergemeinschaft einhergehen sollte, und als Motor in der internationalen Debatte über die Hilfe und in internationalen Institutionen zu fungieren. Beispielsweise wäre die Union ohne eine wirksame EU-interne Koordinierung auf der FfD-Konferenz sehr wahrscheinlich nicht in der Lage gewesen, so erfolgreich zu einem positiven Ausgang beizutragen. Die politischen Mechanismen und der institutionelle Rahmen für die Angleichung der Politik und die Harmonisierung der Verfahren wurden auf Ebene der Union bereits geschaffen. Dieser institutionelle Rahmen sollte vollumfänglich genutzt werden, um die Erzielung konkreter Ergebnisse zu fördern, die anschließend in den umfassenderen Koordinierungsprozess einfließen können. Darüber hinaus zeigt die oben erwähnte Untersuchung, dass sich ein De-

facto-Konsens über die Entwicklungspolitik herausbildet, in dessen Mittelpunkt der Prozess der Millennium-Entwicklungsziele und der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung, die sektoralen Konzepte und die mehrjährige Programmierung stehen, die zur Ermittlung von Schwerpunktsektoren für jeden Geber führen. Folglich gibt es fruchtbaren Boden für den Aufbau einer engeren politischen Gemeinschaft in Entwicklungsfragen.

Drittens muss die Entwicklungshilfe der EU Teil einer kohärenten Außenpolitik sein, die durch einen wirksamen Multilateralismus untermauert wird. Obwohl die Union und die Mitgliedstaaten sich die Zuständigkeit für die Entwicklungszusammenarbeit teilen, werden bestimmte wichtige außenpolitische Strategien ausschließlich auf Ebene der Union entwickelt und umgesetzt. Ohne unionsinterne Koordinierung der Strategien und Programme der Entwicklungszusammenarbeit, die andere außenpolitische Maßnahmen unterstützen und mit ihnen interagieren, bleibt eine entscheidende Gelegenheit zu politischer Kohärenz gegenüber den Entwicklungsländern und zur Stärkung der Identität der Union in der Welt ungenutzt.

Schließlich bietet sich der Union mit ihrer Erweiterung im Mai 2004 eine historische Gelegenheit zur weiteren Verbreitung der Politiken und Verfahren unter den Gebern. Die beitretenden Länder sind dabei, bilaterale Hilfeprogramme aufzustellen, um die Anforderungen des gemeinschaftlichen Besitzstands zu erfüllen. Die Untersuchung zeigt, dass eine große Mehrheit bereit ist, auf eine stärkere Koordinierung und Harmonisierung innerhalb der EU hinzuarbeiten und ihre Hilfeprogramme auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen. Sie werden selbstverständlich auch zur Erweiterung des Wissensstands beitragen, indem sie ihre Erfahrungen sowohl als Geber als auch als Empfänger von Hilfe einbringen. Diese Chance sollte nicht ungenutzt bleiben.

3.3. Der zusätzliche Nutzen einer Abstimmung innerhalb der EU und die Rolle dieser Abstimmung im Rahmen umfassenderer Koordinierungsprozesse

Die Initiativen zur verstärkten Abstimmung innerhalb der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung zu sehen. Seit zehn Jahren wird immer mehr Wert auf die Eigenverantwortung der Partnerländer, auf sektorale Ansätze und die Koordinierung der Gebern sowie auf die konkreten Ergebnisse und die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe gelegt.

Die Union und ihre Mitgliedstaaten haben bei dieser Neuorientierung der entwicklungspolitischen Debatte eine entscheidende Rolle gespielt, und nach Auffassung der Kommission besteht kein Widerspruch zwischen der Vertiefung der Abstimmung innerhalb der EU und der Beteiligung an einer umfassenderen Geberkoordinierung. Der Dialog innerhalb der EU ist fester Bestandteil der internationalen Debatte über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und muss es auch bleiben. Diese Debatte, die in erster Linie im Rahmen des Entwicklungshilfe-Ausschusses (DAC) der OECD stattfindet, gipfelte neulich im Hochrangigen Forum zur Frage der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe im Februar 2003 in Rom. Die Kommission unterstützt nachdrücklich das Ziel, dass die Gebergemeinschaft als Ganzes die Erklärung von Rom umsetzt und einen Qualitätssprung bei der Institutionalisierung und Systematisierung der Koordinierungsmaßnahmen über Sektoren und Partnerländer hinweg erzielt. Die Initiativen der EU müssen – und

sollten - daher nicht auf die EU beschränkt bleiben, sondern allen Gebern, die den Standpunkt der EU teilen, offen stehen. Alle Ergebnisse sollten in den OECD/DAC-Prozess einfließen.

3.4. Harmonisierung zwischen den Gebern als Zwischenschritt zur Harmonisierung mit den Verfahren der Partnerländer

Viele Mitgliedstaaten befürworten statt der Harmonisierung zwischen den Gebern die Harmonisierung der Entwicklungshilfe mit den Verfahren und Strukturen der Partnerländer. Die Kommission unterstützt zwar nachdrücklich diese Art der Harmonisierung als langfristiges Ziel, doch zur Zeit erfüllen viele Regierungen in den Partnerländern nicht die Anforderungen im Hinblick auf Monitoring und Berichterstattung, denen die Geber unterliegen (z.B. gegenüber den nationalen Parlamenten). Aus der Erhebung zur Vorbereitung dieser Mitteilung geht hervor, dass bei der Durchführung der bilateralen Hilfe vergleichsweise wenige Kompetenzen auf die Stellen vor Ort übertragen werden und dass viele EU-Geber bei der Inanspruchnahme fremder Verfahren und Strukturen vor rechtlichen Einschränkungen stehen.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass es sich bei der Harmonisierung mit den Verfahren der Partnerländer um ein eher langfristiges Ziel handelt. Um die Transaktionskosten jedoch kurz- und mittelfristig zu senken, sollte die EU die Zahl der von den EU-Gebern angewandten Verfahren verringern und unter Berücksichtigung bestehender rechtlicher Einschränkungen eine Reihe von "Mindestanforderungen" bei der Durchführung der Entwicklungshilfe einführen. Dadurch würden sich die Transaktionskosten der Partnerländer bei gleichzeitiger Erfüllung der Berichterstattungserfordernisse der Geber drastisch verringern lassen. Die Mindestanforderungen sollten als Benchmark dienen und ausreichend flexibel sein, um, sobald die Qualitätsnormen erfüllt sind, die Anpassung an die Verfahren der Partnerländer zu ermöglichen.

3.5. Komplementarität: eine verpasste Gelegenheit

Die Koordinierung ist ein Mittel zur Gewährleistung einer besseren Komplementarität zwischen den Gebern. Mit anderen Worten dient sie dazu, ein übermäßiges Gedränge in den für viele Geber attraktiven Sektoren und Ländern und ein daraus folgendes unzureichendes Engagement in anderen, schwierigeren Bereichen zu vermeiden. Bei der Komplementarität geht es also um die entwicklungspolitischen Richtungsentscheidungen der Geber, doch in der internationalen Debatte über die Wirksamkeit der Hilfe wurde die Frage, wie eine umfassende Komplementarität zu bewerkstelligen sei, bisher vernachlässigt.

Aus der Erhebung geht hervor, dass innerhalb der Union viel Spielraum für ein höheres Maß an Komplementarität besteht. Wie auch die Kommission setzen sämtliche EU-Mitglied geographische und/oder sektorale Schwerpunkte bei der Umsetzung der Entwicklungspolitik. Bei den sektoralen Schwerpunkten und – in bestimmten Regionen der Welt – bei den geographischen Schwerpunkten bestehen größere Überschneidungen, während in einigen schwierigeren Ländern und Sektoren nur wenige EU-Geber aktiv sind. Die gemeinsame Erklärung der Mitgliedstaaten und der Kommission zur Entwicklungspolitik vom November 2000 stellte den ersten konkreten Versuch dar, einen festen Rahmen für die Komplementarität zu definieren.

Leider blieb die Feststellung des zusätzlichen Nutzens bzw. des "Mehrwerts" der einzelnen Geber auf die Kommission begrenzt. Nach Ansicht der Kommission sollte die Möglichkeiten einer Arbeitsteilung zwischen den EU-Gebern weiter ausgelotet werden.

3.6. Vorschläge für das weitere Vorgehen

Es ist an der Zeit, dass die Union von der Wiederholung politischer Ziele und Verpflichtungen dazu übergeht, sowohl im Rahmen des Dialogs zwischen den Zentralen als auch auf lokaler Ebene entscheidende Schritte zur Umsetzung der ehrgeizigen Ziele in praktisches Handeln zu unternehmen.

(a) Auf der Ebene der Zentralen

- Die EU-Institutionen bilden ein wichtiges Forum für einen Gedanken- und Meinungsaustausch zur Angleichung der entwicklungspolitischen Konzepte. Die Debatte zu den sektoralen und/oder thematischen Schwerpunkten der Entwicklungspolitik sollte fortan dazu genutzt werden, gemeinsame Standpunkte und Aktionen zu entwickeln. Als Ausgangspunkt für gemeinsame Standpunkte dieser Art können die gemeinschaftlichen oder aber die bilateralen Konzepte dienen. Die von den Mitgliedstaaten angenommenen Schlussfolgerungen sollten ein flexiblen, modernen Rahmen für bilaterales Handeln bilden.
- Die gemeinsamen Standpunkte im Bereich der Entwicklungspolitik sollten in die Arbeit der Entwicklungshilfesysteme der Mitgliedstaaten auf zentraler und lokaler Ebene einfließen und die Grundlage für die gemeinsame Haltung der EU in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte (z.B. im Rahmen der OECD/DAC) bilden. Die EU sollte anlässlich des nächsten hochrangigen Forums 2005 zur Frage der Harmonisierung einen gemeinsamen Standpunkt einnehmen.
- Die sektoralen und thematischen Leitlinien, die in den für die wichtigsten Sektoren und Themen eingesetzten Expertengruppen erörtert werden, sollten sowohl für die bilaterale Hilfe als auch für die Gemeinschaftshilfe gelten. Diese Leitlinien sollten als gemeinsame Grundlage für den Dialog mit den Partnerländern dienen. Die Fortschritte in diese Richtung sollten vor Ende 2005 überprüft werden.
- Bis 2006 sollten alle Mitgliedstaaten dazu übergehen, auf der Grundlage der im Gemeinsamen Rahmen für Länderstrategiepapiere dargestellten Methodik ein System der mehrjährigen Programmierung anzuwenden. Die daraus resultierende Kompatibilität der Programmierungs- und Analysearbeit innerhalb der Union würde eine Arbeitsteilung und die Ermittlung von komparativen Vorteilen in den einzelnen Schwerpunktbereichen ermöglichen. Die Programmierungszyklen der EU sollten mit dem politischen Rahmen und dem Haushaltsturnus des jeweiligen Partnerlands in Einklang gebracht werden.
- Die EU sollte sich um gemeinsame Beiträge zur mehrjährigen Programmierung bemühen. Dazu gehören u.a. eine Analyse der politischen Lage und der makroökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen, das politische Programm des jeweiligen Partnerlands, Maßnahmen zur Gewährleistung der Kohärenz sämtlicher EU-Politiken, die das jeweilige Partnerland betreffen, eine Übersicht

über die Geber sowie ein Liste der Leistungsindikatoren. Nach ihrer Annahme sollten diese Elemente als Grundlage für die bilateralen Programmierung der Mitgliedstaaten und für die Programmierung der Gemeinschaftshilfe dienen. Dieser Prozess sollte vor Ort, möglichst unter Federführung des Partnerlands, statt finden und offen sein für die Teilnahme anderer Geber, die denselben politischen Ansatz verfolgen wie die EU.

- Vor Ende 2005 sollte der Rat mit der Beratung eines Vorschlags der Kommission für einen gemeinsamen Rahmen – möglicherweise in Form einer Richtlinie - für die Durchführung der Entwicklungshilfe beginnen. Solch eine Richtlinie sollte auf die Verfahrensbestimmungen begrenzt werden, die die EU-Geberländer als minimale Normen für die Durchführung von Hilfe den Empfängerländern auferlegen. Sie würde als eine Plattform für nationale Durchführungsverfahren dienen, sowie für den Dialog über den besten Weg, Verfahren des Partnerlandes selbst anzuwenden. Die Annahme dieses Konzepts würde wahrscheinlich zu Änderungen im ordnungspolitischen Umfeld für die Durchführung von Entwicklungshilfe sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Kommission führen.
- Auf der Grundlage einer von der Kommission durchzuführenden Studie sollten die Mitgliedstaaten bis Ende 2004 Diskussionen über die wichtigsten Elemente einer Strategie zur Förderung der Komplementarität innerhalb der EU führen. Diese Strategie sollte bis 2006 im Rahmen der verstärkten Koordinierung der mehrjährigen Programmierung in die Praxis umgesetzt werden.

(b) Auf lokaler Ebene

- Die EU sollte einen Aktionsplan für Koordinierung und Harmonisierung in jedem Partnerland erstellen, in dem mehr als ein EU-Geber Kooperationsprogramme durchführt. Hauptzweck dieses Aktionsplans wäre die Ermittlung des zusätzlichen Nutzens, der durch die Mitwirkung der EU an den vom Partnerland gesteuerten Abstimmungsprozessen entsteht, sowie der komparativen Vorteile der jeweiligen EU-Geber im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft. Die Kommission schlägt vor, dass solche Aktionspläne durch die lokalen Vertretungen ausgearbeitet und abgestimmt werden. Als Ziel gilt zunächst, bis Ende 2005 Aktionspläne für alle Partnerländer zu verabschieden, in denen mehr als 50 % der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe auf die EU entfällt.
- Für alle Länder sollte ein jährlicher Bericht über den Stand der Abstimmung zwischen den EU-Gebern erstellt werden.
- Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten sich verpflichten, den Informationsaustausch zu verstärken und sämtliche mehrere Geber umfassende Initiative, an denen sie sich beteiligen, für alle im jeweiligen Partnerland tätigen EU-Geber zu öffnen und eine gemeinsame Analyse- und Diagnosearbeit zu ermöglichen.

Die Kommission sollte die erforderlichen Prüfungen vornehmen, um die Wirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen abzuschätzen und die bereits erzielten Koordinierungsgewinne (Verringerung der Transaktionskosten für das Partnerland, Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe) zu quantifizieren.

4. VERPFLICHTUNGEN III BIS VIII: AUFHEBUNG DER LIEFERBINDUNG, HANDELSBEZOGENE HILFE, GLOBALE KOLLEKTIVGÜTER, REFORM DES INTERNATIONALEN FINANZSYSTEMS UND SCHULDENERLASS

Zur Erfüllung der Verpflichtungen in Bezug auf Aufhebung der Lieferbindung und Schuldenerlass wurde bereits eine Reihe konkreter Maßnahmen ergriffen. Auch bei den globalen Kollektivgütern und den innovativen Finanzierungsmöglichkeiten sind ermutigende Fortschritte zu verzeichnen, auch wenn die Initiativen in diesen Bereichen eher von einzelnen Mitgliedstaaten ausgehen als von der Union als Ganzem.

4.1. Aufhebung der Lieferbindung

In Monterrey wurde anerkannt, dass die Aufhebung der Lieferbindung ein wichtiges Instrument zur Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe darstellt. Zur Verwirklichung dieses Ziels erklärte sich die EU in Barcelona bereit,

- die Empfehlung des DAC hinsichtlich der Aufhebung der Lieferbindung bei den am wenigsten entwickelten Ländern umzusetzen und
- die Diskussion um eine verstärkte Aufhebung der Lieferbindung bei der bilateralen Entwicklungshilfe fortzusetzen und Schritte zur weiteren Aufhebung der Lieferbindung bei der Gemeinschaftshilfe zu prüfen.

In diesem Bereich haben die meisten Mitgliedstaaten erhebliche Fortschritte vorzuweisen, auch die Kommission kommt bei der Aufhebung der Lieferbindung voran. Auf die bereits ergriffenen Initiativen und das Potential für weitere Maßnahmen zur Aufhebung der Lieferbindung wird in Anhang 1 im Einzelnen eingegangen.

Vor diesem Hintergrund ersucht die Kommission den Rat um

- allgemeine Zustimmung zu den von der Kommission noch vorzulegenden Vorschlägen für eine Verordnung und für neue Verhandlungen über die einschlägigen Bestimmungen des Abkommens von Cotonou im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten vom Mai 2003 und des Europäischen Parlaments vom September 2003 und
- Unterstützung der laufenden Diskussionen auf internationaler Ebene über die weitere Aufhebung der Lieferbindung über die DAC-Empfehlungen hinaus mit Schwerpunkt auf der Nahrungsmittelhilfe und dem Zugang der Empfängerländer zu der Hilfe der Geber. In diesem Zusammenhang sind auch die Studien zu dem zusätzlichen Nutzen und den möglichen Auswirkungen einer weiteren Aufhebung der Lieferbindung zu unterstützen, die die OECD/DAC und die Kommission zur Zeit durchführen.

4.2. Handelsbezogene Hilfe

In Barcelona verpflichtete sich die EU dazu, ihre Hilfe beim Aufbau handelsbezogener und produktiver Kapazitäten und bei der Überwindung angebotsseitiger Hemmnisse in den Entwicklungsländern zu verstärken und direkte handelsbezogene technische Hilfe zu leisten, um die Verhandlungskapazitäten der Entwicklungsländer im Rahmen internationaler Handelsverhandlungen zu stärken. Dies steht auch im Einklang mit den auf der

Geberkonferenz der Welthandelsorganisation im März 2002 in Genf eingegangenen Verpflichtungen.

Zur Umsetzung dieser Verpflichtungen haben die EG und die Mitgliedstaaten bereits zahlreiche Maßnahmen getroffen. Im Hinblick auf die Effizienz dieser verstärkten Aktivität bestehen allerdings aufgrund der mangelnden Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten und innerhalb der Gebergemeinschaft insgesamt ernsthafte Bedenken. Folgen der mangelnden Koordinierung sind Doppelarbeit und eine generell geringe Komplementarität. Die meisten Mitgliedstaaten erkennen den Spielraum für eine bessere Abstimmung auf EU-Ebene, heben aber zugleich die Bedeutung einer umfassenderen Geberkoordinierung unter Rückgriff auf Instrumente der WTO und der OECD, wie z.B. die OECD Joint Database, hervor.

Das in der Mitteilung über Handel und Entwicklung (KOM(2002)513 endgültig) vorgestellte Aktionsprogramm zur Verbesserung der handelsbezogenen Hilfe sieht die Überprüfung der bestehenden Mechanismen zur Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die Einleitung der erforderlichen Änderungen vor. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten bei der handelsbezogenen Hilfe im Rahmen von OECD und WTO enger zusammenarbeiten. Sinnvoll wäre auch die Koordinierung der handelsbezogenen Hilfe auf der Ebene der Empfängerländer, möglichst unter Rückgriff auf bestehende Mechanismen wie den integrierten Rahmen. Zudem fordert die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, den Informationsaustausch und – soweit möglich – auch die Koordinierung auf multilateraler Ebene und auf der Ebene der Empfängerländer zu verbessern.

4.3. Globale Kollektivgüter

In den Schlussfolgerungen des Rates zur Konferenz in Monterrey und zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg bekräftigte die EU ihr Engagement in der Frage der globalen Kollektivgüter. Auch wenn in den Abschlussdokumenten der beiden Konferenzen der Vorschlag der EU für die Einrichtung eines globalen, partizipatorischen Prozesses in diesem Bereich nicht aufgegriffen wurden, riefen Frankreich und Schweden - in Zusammenarbeit mit dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) - anlässlich des Weltgipfels eine informelle internationale Task Force für globale Kollektivgüter ins Leben.

Die Kommission und mehrere EU-Mitgliedstaaten haben die Task Force seit ihrer Einrichtung vor fast zwei Jahren aktiv unterstützt. Die Task Force hat sich zum Ziel gesetzt, eine praxisorientierte Definition des Begriffs der globalen Kollektivgüter auszuarbeiten und zu analysieren, mit welchem Erfolg solche Güter (z.B. Luftverkehrssicherheit, Wiederherstellung der Ozonschicht, Eindämmung der Meeresverschmutzung, Bekämpfung von HIV/AIDS) heute bereitgestellt werden. Daraus werden sich voraussichtlich auch Lehren für die Bereitstellung anderer wichtiger Güter dieser Art ziehen lassen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf,

- sich dazu bereit zu erklären, den gegenwärtigen Prozess schrittweise zu öffnen und dadurch die Beteiligung weiterer Akteure innerhalb der EU zu ermöglichen, und
- die Kommission damit zu beauftragen, eine aktivere Rolle zu übernehmen und im Rahmen der Task Force für globale Kollektivgüter die europäische Sichtweise zur Geltung zu bringen.

4.4. Innovative Finanzierungsmöglichkeiten

In Barcelona verpflichteten sich die Mitgliedstaaten dazu, unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des von der Kommission vorgelegten Globalisierungsberichts weitere innovative Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen. Bis 2002 hatten sechs Mitgliedstaaten entsprechende Initiativen angekündigt. Schwerpunkte dabei sind internationale Besteuerungsmechanismen, Partnerschaften mit der Wirtschaft sowie die HIPC-Schuldeninitiative zugunsten der ärmsten Länder.

Im Laufe des Jahre 2003 kündigten acht (alte und neue) Mitgliedstaaten Initiativen zur Prüfung innovativer Finanzierungsmöglichkeiten sowie ihre Absicht an, diese Initiativen 2004 fortzusetzen.

4.5. Reform des internationalen Finanzsystems

In Barcelona verpflichteten sich die Teilnehmer dazu, durch Bekämpfung des Missbrauchs der finanziellen Globalisierung, durch stärkere Beteiligung der Entwicklungsländern an den internationalen Entscheidungsprozessen und – unter Achtung ihrer jeweiligen Rollen – durch Verbesserung der Kohärenz zwischen UNO, WTO und den internationalen Finanzinstitutionen Einfluss auf die Reform des internationalen Finanzsystems auszuüben.

Im Rahmen der Erhebung zur Vorbereitung dieser Mitteilung bekundeten einige Mitgliedstaaten ihr Interesse daran, die Frage einer verstärkten EU-Koordinierung in den Leitungsgremien der Weltbank und des IWF (siehe Anhang 1) weiter zu verfolgen. Mit der EU-Koordinierung im Exekutivdirektorium des IWF zeigten sich die Mitgliedstaaten im Allgemeinen zufrieden. Dies ist einerseits auf die formelle Bindungskraft des Euro und andererseits darauf zurückzuführen, dass der Wirtschafts- und Finanzausschuss einen Unterausschuss zur Koordinierung des Standpunkts der EU in IWF-bezogenen und anderen Fragen eingesetzt hat. Zur Zeit werden Überlegungen darüber angestellt, wie auch in Bezug auf die Weltbank die Abstimmungsverfahren stärker formalisiert werden können.

4.6. Schuldenerlass

In diesem Bereich verpflichteten sich die Teilnehmern an der Konferenz in Barcelona dazu, im Rahmen der verstärkten HIPC-Initiative zugunsten der hoch verschuldeten armen Länder ihre Anstrengungen zur Wiederherstellung einer tragfähigen Schuldensituation fortsetzen, so dass insbesondere die armen Entwicklungsländer ohne eine nicht mehr tragfähige Schuldenbelastung Wachstum und Entwicklung anstreben können.

Bereits bis Mai 2003 hatten alle derzeitigen Mitgliedstaaten der EU die Voraussetzungen für die Beteiligung an der HIPC-Initiative geschaffen. Dabei gingen sie über die Anforderungen der HIPC-Initiative hinaus, indem sie bei ihren Pre-Cut-Off-Forderungen (d.h. Schulden, die vor den ersten Verhandlungen in Pariser Club aufgenommen wurden) gegenüber den HIPC-Ländern einen hundertprozentigen Schuldenerlass zusagten. Auch drei der Beitrittsländer tragen zur HIPC-Initiative bei.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auf der Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung in Monterrey ist es der EU durch geschlossenes Handeln gelungen, der internationalen Entwicklungsagenda neue Impulse zu verleihen. Dadurch trug die dazu bei, eine globale Grundlage für die Finanzierung der

Entwicklung zu schaffen. Die Union sollte sich weiterhin geschlossen darum bemühen, den Herausforderungen der Entwicklungsfinanzierung gerecht zu werden und die internationale Entwicklungsagenda nach vorne zu bringen.

Die Europäische Union ist auf bestem Wege, ihre Verpflichtung in Bezug auf das Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe zu erfüllen, und hat einige konkrete Maßnahmen ergriffen, um auch ihren Verpflichtungen bei der Aufhebung der Lieferbindung und beim Schuldenerlass nachzukommen. Auch die Initiativen der Kommission und einzelner Mitgliedstaaten in den Bereichen globale Kollektivgüter, handelsbezogene Hilfe und innovative Finanzierungsmöglichkeiten sind viel versprechend. Die Kommission begrüßt vor allem die Fortschritte der Beitrittsländer und ihre Bereitschaft zu einem verstärkten Engagement in den kommenden Jahren. Nach Auffassung der Kommission sind im Jahr 2004 auf Gemeinschaftsebene keine weiteren Initiativen im Zusammenhang mit diesen Verpflichtungen erforderlich. Der Schwerpunkt sollte vielmehr auf den Abschluss der bereits eingeleiteten Maßnahmen gelegt werden.

Im Gegensatz dazu ist die Kommission der Überzeugung, dass im Hinblick auf die Verpflichtung zur Verbesserung der politischen Koordinierung und zur Harmonisierung der Verfahren die Union (Verpflichtung II) als Ganzes ihre Bemühungen verstärken muss. Die Union muss ihrer Verantwortung gerecht werden und eine kurzfristige Reduzierung der Transaktionskosten auf Länderebene anstreben, ohne darauf zu warten, dass alle Entwicklungspartner gleichzeitig vorgehen oder dass die Partnerländer als Ersatz für die Strukturen und Verfahren der Geber eigene tragfähige Verwaltungsstrukturen aufbauen. Eine Europäische Union, in der die Koordinierung zum politischen Reflex wird, wäre ein effizienter Partner sowohl der Entwicklungsländer als auch der anderen Akteure innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft. Dies wäre ein Beitrag zur Umsetzung der Agenda von Monterrey und zur Verwirklichung der Millenniumsziele.

Vor diesem Hintergrund ersucht die Kommission den Rat um

- Absicherung der Fortschritte der EU bei der Erfüllung der in Monterrey eingegangenen Verpflichtungen durch Aufrechterhaltung bzw. Erhöhung der Zusagen in Bezug auf das jährliche Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) bis zum Jahr 2006. Die Mitgliedstaaten, die das Ziel von 0,7 % ODA/BVE noch nicht erreicht bzw. noch kein Jahr für die Erreichung dieses Ziels genannt haben, werden aufgefordert, den Zeitrahmen für eine Aufstockung ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe in den kommenden Jahren zu prüfen;
- Zustimmung zu den in Abschnitt 3.6 erläuterten Vorschlägen für einen Qualitätssprung bei der Koordinierung, Harmonisierung und Komplementarität;
- allgemeine Zustimmung zu den Vorschlägen für eine Verordnung über die Aufhebung der Lieferbindung und für neue Verhandlungen über die einschlägigen Bestimmungen des Abkommens von Cotonou, die die Kommission dem Rat übermitteln wird;
- Unterstützung der Debatte auf internationaler Ebene über die weitere Aufhebung der Lieferbindung über die Empfehlungen des DAC hinaus mit Schwerpunkt auf der Nahrungsmittelhilfe und dem Zugang der Empfängerländer zur Hilfe der Geber; schrittweise Öffnung des Prozesses im Hinblick auf die globalen

Kollektivgüter und Erweiterung der Beteiligung innerhalb der EU an der zur Behandlung dieser Fragen eingesetzten Task Force.

Abkürzungsverzeichnis

BVE	Bruttovolkseinkommen
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
DAC	Development Assistance Committee – Entwicklungshilfesausschuss der OECD
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries Initiative - Entschuldungsinitiative zugunsten der hoch verschuldeten armen Länder
IWF	Internationaler Währungsfond
ODA	Official Development Assistance - öffentliche Entwicklungshilfe
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers - Armutsminderungsstrategiepapiere
UN	Vereinte Nationen
UNDP	UN-Entwicklungsprogramm
WTO	Welthandelsorganisation