



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Entwicklungsausschuss*

---

**2009/2149(INI)**

25.3.2011

## **ENTWURF EINES BERICHTS**

zu der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 zur Schaffung eines  
Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit: Erkenntnisse  
und Ausblick auf die Zukunft  
(2009/2149(INI))

Entwicklungsausschuss

Berichterstatter: Gay Mitchell

PR\_INI

## INHALT

	<b>Seite</b>
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	3
BEGRÜNDUNG .....	10

## ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zu der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit: Erkenntnisse und Ausblick auf die Zukunft (2009/2149(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- unter Hinweis auf die Artikel 208 bis 211 sowie 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),
- unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI))<sup>1</sup>,
- unter Hinweis auf die Millenniumserklärung vom 8. September 2000, in der die Millenniums-Entwicklungsziele als Kriterien dargelegt werden, die gemeinsam von der internationalen Gemeinschaft zur Beseitigung der Armut eingeführt wurden,
- unter Hinweis auf die 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 mit dem Titel „Der Europäische Konsens“, unterzeichnet am 20. Dezember 2005<sup>2</sup>,
- unter Hinweis auf die Gemeinsame Erklärung zur demokratischen Kontrolle und Kohärenz der Maßnahmen im Außenbereich und die Erklärung der Kommission zur demokratischen Kontrolle und Kohärenz der Maßnahmen im Außenbereich in der Anlage zur Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung<sup>3</sup>,
- in Kenntnis der Erklärungen der Kommission, die Eingang in das Ratsprotokoll fanden, mit dem der Gemeinsame Standpunkt des Rates zur Annahme des DCI<sup>4</sup> förmlich angenommen wurde, und insbesondere der „Erklärung der Kommission zu Artikel 5 des DCI“,
- in Kenntnis des Schreibens D (2007) 303749 des damaligen Vorsitzenden des Entwicklungsausschusses, Josep Borrell Fontelles, an die damaligen Kommissionsmitglieder Ferrero-Waldner und Michel vom 5. März 2007<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> ABl. L 378 vom 27.12.2006, S. 41.

<sup>2</sup> ABl. C 46 vom 24.2.2006, S. 1.

<sup>3</sup> ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1.

<sup>4</sup> Anhang zur Mitteilung der Kommission vom 24.10.2006 an das Europäische Parlament nach Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (KOM(2006)0628).

<sup>5</sup> Als Komitologie-Dokument Nr. CMT-2007-1709 registriert; der Anhang wurde als Komitologie-Dokument Nr. CMT-2007-1709-2 registriert.

- in Kenntnis des Schreibens A (2007) 5238 vom 26. März 2007 des damaligen Kommissionsmitglieds Ferrero-Waldner an den damaligen Vorsitzenden des Entwicklungsausschusses Josep Borrell Fontelles vom 26. März 2007<sup>1</sup>,
- in Kenntnis der Richtlinien für das Meldeverfahren im Rahmen des Creditor Reporting Systems des Entwicklungshilfesausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC)<sup>2</sup>,
- in Kenntnis des Urteils des Gerichtshofs vom 23. Oktober 2007, Rechtssache C-403/05 (Europäisches Parlament gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften) „Nichtigkeitsklage – Entscheidung der Kommission über die Genehmigung eines die Sicherheit der philippinischen Grenzen betreffenden Vorhabens – Auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 443/92 erlassene Entscheidung,
- in Kenntnis der Verordnung (EG) Nr. 1337/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über eine Krisenreaktionsfazilität zur Bewältigung des drastischen Anstiegs der Nahrungsmittelpreise in Entwicklungsländern<sup>3</sup>,
- in Kenntnis der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 29./30. Oktober 2009 (Dok. 15265/09)
- in Kenntnis des Beschlusses des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD),<sup>4</sup>
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 19. Oktober 2010 mit dem Titel „Überprüfung des EU-Haushalts“ (KOM(2010)0700),
- in Kenntnis des Grünbuchs der Kommission vom 19. Oktober 2010 über „Die Zukunft der EU-Budgethilfe an Drittstaaten“ (KOM(2010)0586),
- in Kenntnis des Grünbuchs der Kommission vom 10. November 2010 über die „EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen und nachhaltigen Wachstums: Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung (KOM(2010)0629),
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 15. Februar 2007 zu den Entwürfen für Entscheidungen der Kommission zur Ausarbeitung von Länderstrategiepapieren und Richtprogrammen für Malaysia, Brasilien und Pakistan<sup>5</sup>,
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 7. Juni zu den Entwürfen für Entscheidungen der Kommission zur Ausarbeitung von regionalen Strategiepapieren und Richtprogrammen für den Mercosur und für Lateinamerika<sup>6</sup>,
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 21. Juni 2007 zu dem Entwurf für eine

<sup>1</sup> Als Komitologie-Dokument Nr. CMT-2007-1709-3 registriert.

<sup>2</sup> DCD/DAC (2007)39/endg. vom 4.9.2007, 145 Seiten.

<sup>3</sup> ABl. L 354 vom 31.12.2008, S. 62.

<sup>4</sup> ABl. L 201 vom 3.8.2010, S. 30.

<sup>5</sup> ABl. C 287 E vom 29.11.2007, S. 507.

<sup>6</sup> ABl. C 125 E vom 22.05.2008, S. 213.

Entscheidung der Kommission zur Ausarbeitung eines regionalen Strategiepapiers 2007-2013 und eines Mehrjährigen Richtprogramms für Asien<sup>1</sup>,

- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 12. Juli 2007 zur demokratischen Kontrolle der Anwendung des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI)<sup>2</sup>,
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 25. Oktober 2007 zu dem Entwurf eines Beschlusses der Kommission zur Einführung einer Sondermaßnahme 2007 für Irak<sup>3</sup>,
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 9. Juli 2008 zu dem Entwurf der Entscheidungen der Kommission über jährliche Aktionsprogramme für 2008 für Brasilien und für Argentinien<sup>4</sup>,
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 6. Mai 2009 zu dem Entwurf einer Entscheidung der Kommission über das jährliche Aktionsprogramm 2009 für nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess (Teil II: zielgerichtete Projekte)<sup>5</sup>,
- unter Hinweis auf seine legislative EntschlieÙung vom 3. Februar 2011 zum Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit<sup>6</sup>,
- unter Hinweis auf seine legislative EntschlieÙung vom 3. Februar 2011 zum Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit<sup>7</sup>,
- unter Hinweis auf seine legislative EntschlieÙung vom 3. Februar 2011 zum Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1934/2006 des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern und Gebieten sowie mit anderen Ländern und Gebieten mit hohem Einkommen<sup>8</sup>,
- gestützt auf Artikel 48 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Entwicklungsausschusses (A7-0000/2011),

---

<sup>1</sup> ABl. C 146 E vom 12.06.2008, S. 337.

<sup>2</sup> ABl. C 175 E vom 10.07.2008, S. 595.

<sup>3</sup> ABl. C 263 E vom 16.10.2008, S. 624.

<sup>4</sup> ABl. C 294 E vom 3.12.2009, S. 19.

<sup>5</sup> ABl. C 212 E vom 5.8.2010, S. 8.

<sup>6</sup> Angenommene Texte P7\_TA(2011)0032.

<sup>7</sup> Angenommene Texte P7\_TA(2011)0030.

<sup>8</sup> Angenommene Texte P7\_TA(2011)0033.

- A. in der Erwägung, dass gemäß Artikel 2 Absatz 1 der DCI-Verordnung das übergeordnete Ziel der Zusammenarbeit „die Beseitigung der Armut in den Partnerländern“ ist, was auch das „Streben nach Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG)“ umfasst,
- B. in der Erwägung, dass gemäß Artikel 2 Absatz 4 der DCI-Verordnung alle Maßnahmen der geografischen Programme und 90 % der in den thematischen Programmen vorgesehenen Ausgaben den Kriterien genügen, die der OECD/DAC für die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA, Official Development Assistance) aufgestellt hat,
- C. in der Erwägung, dass gemäß den Berechnungen der Kommission lediglich 0,2 % der im Rahmen der thematischen DCI-Programme zwischen 2007 und 2009 finanzierten Verpflichtungen den ODA-Kriterien nicht genügen,
- D. in der Erwägung, dass gemäß Entscheidung des Rates 1999/468/EG (Komitologie-Entscheidung)<sup>1</sup>, das Parlament 2007 einen Prozess der demokratischen Kontrolle der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006, einschließlich Länderstrategiepapiere (LSP), regionale Strategiepapiere (RSP), thematische Strategiepapiere (TSP), mehrjährige Richtprogramme und eines Großteils der jährlichen Aktionsprogramme (JAP) eingeleitet hat),
- E. in der Erwägung, dass die Kommission bestrebt sein wird zu gewährleisten, dass bis 2009 ein Anteil von 20 % der für die Länderprogramme bereitgestellten Mittel in Form von Projekt-, Programm- oder Budgethilfe in die Sektoren Grund- und Sekundarbildung sowie Basisgesundheits fließen, wobei dieser Anteil als Durchschnittswert für alle geografischen Regionen verstanden wird,
- F. in der Erwägung, dass sich die EU bis 2015 das gemeinsame Ziel gesetzt hat, 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für ODA auszugeben,

### ***Gewonnene Erkenntnisse***

1. begrüßt die Bereitschaft der Kommission, ihrer Zusage nachzukommen und einen regelmäßigen Dialog mit dem Parlament über die Umsetzung des DCI zu führen; anerkennt die Bemühungen, die DCI-Arbeitsgruppen des Parlaments darüber auf dem Laufenden zu halten, wie ihre Anmerkungen zu den Strategiepapieren bei der Erarbeitung der JAP berücksichtigt werden;
2. stellt fest, dass der Dialog zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament, der Teil der demokratischen Kontrolle ist, vor allem während der Halbzeitüberprüfung dazu beigetragen hat, die Annahme von Strategiepapieren zu verhindern, die Ultra-Vires-Bestimmungen enthielten, und diese mit den Anforderungen der DCI-Verordnung und vor allem mit den ODA-Kriterien für die Förderfähigkeit in Einklang zu bringen;
3. bedauert, dass einige der Bedenken des Parlaments, die während des demokratischen Kontrollprozesses vor allem im Hinblick auf eine mangelnde Ausrichtung auf die Armutsbeseitigung und die Millenniums-Entwicklungsziele geäußert wurden, von der

---

<sup>1</sup> ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

Europäischen Kommission nicht genügend berücksichtigt wurden;

4. bedauert, dass die Europäische Kommission als Reaktion auf die Entschließungen des Parlaments, in denen von Nichteinhaltung der Anforderung des ODA-Kriteriums für die Förderfähigkeit gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung gesprochen wird, lediglich drei der 11 Entwürfe der Durchführungsmaßnahmen abgeändert oder zurückgezogen hat;
5. fordert die Kommission auf, die Kriterien, die sie für die Aufteilung der Mittel zwischen den DCI-Ländern und -Regionen sowie auf die verschiedenen Maßnahmenbereiche in den einzelnen geografischen und thematischen Programmen verwendet hat, ihrer Priorität und ihrer jeweiligen Bedeutung nach zu nennen;
6. weist insbesondere auf die Anforderung an die ODA-Förderfähigkeit von geografischen Programmen im Rahmen des DCI-Instruments hin und ersucht die Kommission sowie den EAD, jederzeit die vollständige Einhaltung dieser gesetzlichen Verpflichtung zu gewährleisten.

#### ***Ausblick auf die Zukunft: Grundsätze***

7. betont, dass die EU auch weiterhin ein spezielles Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit benötigt, das ausschließlich auf Entwicklungsländer abzielt und ausdrücklich die in Artikel 208 AEUV genannten Ziele verfolgt; besteht darauf, dass die jährlichen Zahlen für ODA im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), effektiv steigen müssen, damit bis 2015 das gemeinsame Ziel erreicht wird, 0,7 % des BNE für ODA auszugeben;
8. unterstreicht, dass die vollständige Einhaltung der ODA-Kriterien und vor allem der OECD/DAC-Forderung, dass alle Transaktionen mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlstandes der Entwicklungsländer durchgeführt werden<sup>1</sup>, eine Bedingung für alle Maßnahmen bleiben muss, die im Rahmen des neuen Instruments für geografische Programme zu finanzieren sind; fordert eine strengere ODA-Quote für thematische Programme als das beim gegenwärtigen DCI der Fall ist;
9. betont, dass die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele das Hauptziel des Instruments für den Zeitraum bis 2015 bleiben muss; fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die EU-Hilfe auch weiterhin mit den international vereinbarten Zielen und Vorgaben für die Entwicklung übereinstimmt, die von den Vereinten Nationen und anderen zuständigen internationalen Organisationen für den Zeitraum nach 2015 festgelegt werden;
10. anerkennt die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit vielen Entwicklungsländern, die nicht über die ODA läuft, zwecks Bereitstellung globaler öffentlicher Güter; ist der Ansicht, dass diese Art der Zusammenarbeit geregelt werden muss und die Mittel über ein oder mehrere separate Instrumente bereitzustellen sind, um für Transparenz zu sorgen und die Besonderheit der Entwicklungszusammenarbeit als autonomes Politikfeld im Bereich der Außenbeziehungen zu schützen; fordert nachdrücklich in Übereinstimmung

---

<sup>1</sup> Siehe OECD/DAC: Richtlinien für das Meldeverfahren im Rahmen des Creditor Reporting Systems.

mit der auf der Tagung des Europäischen Rates vom 29.-30. Oktober 2009 eingegangenen Verpflichtung, dass die Finanzierung der Folgen des Klimawandels weder den Kampf gegen Armut noch anhaltende Fortschritte bei den Millenniums-Entwicklungszielen untergraben oder gefährden darf und dass die knappen ODA-Mittel, die für die Verringerung der Armut bereitgestellt werden, nicht für andere Zwecke als die Entwicklung in Entwicklungsländern eingesetzt werden;

11. stimmt zu, dass ein differenziertes Herangehen an die uneinheitliche Gruppe der Entwicklungsländer erforderlich ist und dass die herkömmliche Finanzhilfe für die Schwellenländer weniger relevant werden könnte; ist der Meinung, dass Hilfe für Entwicklungsländer, die, obgleich sie das nachhaltige Wirtschaftswachstum fördert, sich dennoch auf die Stärkung der Finanzpolitik der Partnerländer konzentrieren und die Mobilisierung der inländischen Einnahmen unterstützen muss, was zur Verringerung der Armut und der Abhängigkeit von ausländischer Hilfe führen sollte;
12. betont daher, dass das künftige Instrument der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin für alle Länder der geografischen Regionen gelten sollte, die in der OECD/DAC-Liste der Entwicklungsländer erfasst sind;
13. fordert eine bessere Koordinierung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten, um die vertragliche Festlegung gemäß Artikel 210 AEUV zu erreichen, und unterstützt die Erarbeitung gemeinsamer europäischer Strategiepapiere;
14. wiederholt seine Forderung, den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU-Haushaltsplan aufzunehmen, wodurch die Verfahren vereinfacht und die Effektivität und Wirksamkeit der Hilfe der EK verbessert würden; besteht darauf, dass dies nicht zu einer Verringerung der Gesamthöhe der Finanzierung des DCI sowie des EEF auf EU-Ebene führen darf;
15. unterstreicht die Notwendigkeit, zwischen der Kommission und dem EAD sowie nichtstaatlichen Akteuren (NSA) und lokalen Behörden (LB) einen regelmäßigen und strukturierten Dialog über die Programmierung, Umsetzung und Bewertung von Strategiepapieren zu führen;
16. betont die Notwendigkeit, Flexibilitätsbestimmungen einzuführen, die es der EU ermöglichen, auf Veränderungen bei Bedürfnissen und Prioritäten zu reagieren; schlägt eine Prüfung des EEF-Modells der beschränkten Zuweisungen von nicht programmierter Hilfe für einzelne Länder als mögliches Modell für das zukünftige Instrument der Entwicklungszusammenarbeit vor; betont jedoch, dass flexibler eingesetzte Mittel echte Entwicklungsziele verfolgen müssen;
17. ist der Ansicht, dass das neue Instrument der Entwicklungszusammenarbeit eine Grundlage für zielgerichtete und flexiblere Hilfe für Länder in einer fragilen Lage sein muss; meint, dass die neue Finanzarchitektur dazu beitragen sollte, eine angemessene Verknüpfung von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklung (LRRD) durch Flexibilität und Komplementarität der Finanzierungsmechanismen zu gewährleisten;

### *Ausblick auf die Zukunft: geografische und thematische Programme*

18. fordert einen Referenzwert von 20 % für Ausgaben im Rahmen der geografischen Programme, die für die soziale Grundversorgung, wie sie von den Vereinten Nationen in den Millenniums-Entwicklungszielen (Indikator 8.2 für Ziel 8: Eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen) definiert wurde, eingesetzt werden sollen;
  19. besteht auf strengen Kriterien für die Förderfähigkeit von Budgethilfe; beharrt darauf, dass die Kommission von solchen Maßnahmen insbesondere in den Ländern absehen muss, in denen die Transparenz im Bereich der öffentlichen Finanzen nicht gewährleistet werden kann, dass die Budgethilfe immer von Maßnahmen des empfangenden Landes zur Entwicklung parlamentarischer Kontroll- und Prüfkapazitäten und zur Verbesserung der Transparenz und des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen begleitet werden muss, und dass die Zivilgesellschaft in deren Überwachung einzubeziehen ist;
  20. stellt fest, dass sich alle thematischen Programme im Rahmen des DCI als zutreffend erwiesen haben, fordert jedoch eine gewisse Neuorientierung angesichts der neuen Herausforderungen wie globale Finanz- und Wirtschaftskrise, globale Lebensmittelkrise, Klimawandel und besondere Bedürfnisse fragiler Staaten und Reformländer;
  21. besteht darauf, dass alle zukünftigen thematischen Programme zur Migration voll und ganz an die Entwicklungsziele der EU anzupassen sind und dass die Hauptfinanzierung im Rahmen dieses Programms den ODA-Kriterien für die Förderfähigkeit genügen muss;
  22. betont, dass ein neues thematisches Programm unter dem Motto „In Menschen investieren“ den Schwerpunkt auf die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele legen muss, die noch am weitesten von der Zielsetzung entfernt sind, sowie für Länder mit kritischen MDG-Indikatoren;
  23. wiederholt, dass Artikel 290 AEUV für das DCI voll zutrifft, und erinnert deshalb daran, dass die Anwendung des Verfahrens der delegierten Rechtsakte für die Entscheidungen zwingend vorgeschrieben ist, die die Kriterien von Artikel 290 AEUV erfüllen, darunter die Festlegung der allgemeinen Ziele, Prioritäten, erwarteten Ergebnisse und Mittelzuweisungen;
- o  
o o
24. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission und den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

## BEGRÜNDUNG

### Einleitung

2011 ist ein strategischer Zeitpunkt, um die Lehren aus vier Jahren zu ziehen, seit denen die Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) in Kraft ist. Die Kommission hat angekündigt, dass sie ihre Vorschläge für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Zeit nach 2013 noch vor der parlamentarischen Sommerpause unterbreiten will und die Legislativvorschläge für die Finanzierungsinstrumente für die Außenbeziehungen im weiteren Verlauf des Jahres. Mit diesem Bericht soll ausgehend von den bei der Kontrolle der Umsetzung des DCI gewonnenen Erkenntnissen der Standpunkt des Parlaments zu dem neuen Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit der EU rechtzeitig vorgelegt werden.

### Gewonnene Erkenntnisse

Nach dem Inkrafttreten des DCI richtete der Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments vier (jetzt fünf) ständige Arbeitsgruppen ein, um das Recht des Parlaments auf Kontrolle der von der Kommission vorgelegten Programmplanungsinstrumente wahrzunehmen. Das führte zu einem ständigen und strukturierten gründlichen Dialog zwischen DEVE und Kommission, und stellte für beide Organe einen nützlichen Lernprozess dar: Wir erfuhren von den Schwierigkeiten der Kommission bei der Programmplanung, und der Kommission wurden die praktische Bedeutung der Zuständigkeiten des Parlaments im Prozess der demokratischen Kontrolle und unsere Arbeitsmethoden hoffentlich stärker bewusst.

Der Dialog war zwar konstruktiv und die Kommission unternahm große Anstrengungen, um die Arbeitsgruppen über die Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Parlaments zu informieren, doch bewegte er die Kommission bedauerlicherweise nicht dazu, viele der Anträge unseres Ausschusses zu beherzigen oder den Entschließungen des Parlaments<sup>1</sup> nachzukommen; der Standpunkt des Parlaments fand nur sporadisch Eingang in Entwürfe von Durchführungsmaßnahmen, die die Kommission dem DCI-Verwaltungsausschuss vorschlug.

Außerdem waren wir enttäuscht darüber, dass jegliche Resonanz der Vertreter der Mitgliedstaaten im DCI-Ausschuss auf die vom Parlament durchgeführte erhebliche Kontrolltätigkeit ausblieb. Im Gegensatz zum Parlament haben sich die Mitgliedstaaten offensichtlich nicht darauf konzentriert, die Übereinstimmung der Kommissionsvorschläge mit den Rechtsvorschriften des DCI (insbesondere die Forderung nach Vereinbarkeit mit öffentlicher Entwicklungshilfe) zu prüfen.

Als größtes Problem hat sich im Verlaufe des Dialogs die Schwierigkeit herauskristallisiert zu

---

<sup>1</sup> Der Ausschuss erarbeitete fünf Entschließungen, die vom Plenum gemäß Artikel 81 der Geschäftsordnung des Parlaments angenommen wurden und der Kommission signalisierten, dass die Kommission in 11 Dokumentenentwürfen ihre Durchführungsbefugnisse überschritten hatte. Die Kommission passte lediglich in drei Fällen ihren Entscheidungsentwurf an bzw. zog ihn zurück.

verstehen bzw. zu akzeptieren, welche konkrete Rolle der Entwicklungszusammenarbeit im Kontext des außenpolitischen Handelns der EU eigentlich zukommt. Das ist durchaus verständlich: Unser wichtigster Partner bei der Kommission war die GD RELEX, deren Hauptaufgabe darin bestand, die Interessen der EU in der Welt zu befördern. Hier ist Umdenken gefragt, damit die Einsicht wächst, dass die Entwicklungszusammenarbeit der einzige Bereich des außenpolitischen Handelns ist (neben der humanitären Hilfe), der *nicht* EU-Interessen, sondern der Wahrung der Interessen der am stärksten benachteiligten Randgruppen und der besonders Schutzbedürftigen dienen soll: Es geht um Armutsminderung, nachhaltige menschliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklung, kurz gesagt um das Recht auf ein Leben in Würde für alle.

Wie schwierig es ist, die Andersartigkeit und Spezifik des Mandats unserer Entwicklungspolitik anzuerkennen und sie in konkrete Programme und Maßnahmen zu übersetzen, zeigte sich an einigen der DCI-Programmplanungsdokumente, die von der Kommission veröffentlichte wurden. Daher fehlt eine klare schwerpunktmäßige Ausrichtung auf solche Aspekte wie Beseitigung der Armut im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Entwicklung und den Millenniums-Entwicklungszielen (MDG) als dem obersten und übergreifenden Ziel des DCI.

Das Parlament ist sich durchaus der Bedeutung bewusst, die bestimmte Aktivitäten in Entwicklungsländern (darunter kulturelle Kontakte, direkte Kontakte zwischen den Bürgern, politischer Dialog usw.) für die EU haben, die nicht den Kriterien genügen, die der OECD/DAC für die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA, Official Development Assistance) aufgestellt hat). Doch diese dürfen nicht aus dem Entwicklungshaushalt der EU finanziert werden. Daher forderte das Parlament ein Instrument, das es der EU ermöglicht, solche Maßnahmen aus anderen Quellen als dem DCI zu finanzieren. Obgleich das Parlament erneut seinen Standpunkt bekräftigt, dass das sogenannte ICI+-Instrument nicht durch eine Übertragung der Mittel aus dem DCI finanziert werden darf, wird es sich weiterhin konstruktiv an den laufenden Verhandlungen über diese Verordnung beteiligen.

Außerdem wird anerkannt, dass insbesondere bei der Halbzeitüberprüfung der Strategiepapiere 2009/2010 die demokratische Kontrolle verhindert hat, dass Strategiepapiere angenommen werden, die Ultra-Vires-Bestimmungen enthalten. Allerdings wurde durch unsere Kontrolltätigkeit auch bestätigt, dass außenpolitische Interessen eine stärkere Rolle spielen und der Armutsbeseitigung und den Millenniums-Entwicklungszielen zu wenig Bedeutung beigemessen wird. Weiterhin wurden die Befürchtungen deutlich, dass Betroffene nicht angemessen einbezogen werden.

### **Ausblick auf die Zukunft**

Im Zusammenhang mit der Aussprache über den nächsten MFR erklärte die Kommission, dass sie die Gesamtstruktur der Finanzierungsinstrumente für die Außenhilfe möglicherweise überdenken werde. Eine weitere Vereinfachung und die Anpassung an neue Herausforderungen wie den Klimawandel sowie eine angemessene Rolle der Außendimension der internen Politikbereiche der EU sind wichtige Aspekte, die zu berücksichtigen sind. In diesem frühen Stadium will der Berichterstatter keine ausführlichen Vorschläge zur

Architektur unterbreiten, sondern sich vor allem auf die *wesentlichen Grundsätze* konzentrieren, die in der künftigen Entwicklungspolitik der EU zum Ausdruck kommen müssen.

Der erste dieser wesentlichen Grundsätze und Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist, dass ein gesondertes Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit benötigt wird, das speziell und ausschließlich auf die Entwicklungsländer ausgerichtet ist und die Ziele nach Artikel 208 AEUV verfolgt. Um Transparenz zu gewährleisten, sollte die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (einschließlich Schwellenländer), die nicht über die ODA läuft, über ein gesondertes Instrument erfolgen.

Eine Überarbeitung der Architektur muss außerdem zu einer Aufhebung eines jahrzehntelang bestehenden unnormalen Zustands führen: Um die Gleichbehandlung aller Entwicklungsländer zu gewährleisten und die demokratische Rechenschaftspflicht der gesamten Entwicklungspolitik der EU zu verbessern, muss der EEF in den EU-Haushalt eingegliedert werden. Das darf allerdings weder zu einer effektiven Verringerung der Mittel für das DCI oder den EEF (gegenüber dem gegenwärtigen Umfang) noch der Gesamtsumme führen, die auf EU-Ebene für ODA zur Verfügung gestellt wird.

#### *Angemessene Mittelausstattung*

Das künftige Instrument für die Gewährung von EU-Entwicklungshilfe muss finanziell angemessen ausgestattet werden. Die EU hat sich verpflichtet, bis 2015 insgesamt 0,7 % ihres BNE für ODA auszugeben. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die gegenwärtige europäische Hilfe erheblich aufgestockt werden. Angesichts des Mehrwerts der Hilfe der Kommission sowie der neuen Rolle, die die Kommission bei der Koordinierung der Entwicklungspolitik von Union und Mitgliedstaaten spielt (Artikel 210 AEUV), sollte der Anteil der ODA, der über den EU-Haushaltsplan bereitgestellt wird, zumindest stabil bleiben.

Die jährlichen Mittel für das neue Instrument der Entwicklungszusammenarbeit im nächsten MFR sollten effektiv erheblich aufgestockt werden.

Das Parlament erinnert die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtung anlässlich der Tagung des Europäischen Rates von 29.-30. Oktober 2009 und besteht darauf, dass die Finanzierung der Anpassung an den Klimawandel „die Armutsbekämpfung und weitere Fortschritte bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele weder untergräbt noch gefährdet“ und deshalb zusätzlich zu den Mitteln erfolgen muss, die für die Erreichung der konkreten Ziele von DCI und EFF vorgesehen sind.

#### *Schwerpunkt Armutsbeseitigung und ODA-Kriterien*

Das DCI ist ein echtes Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit vor allem durch die Bestimmungen in Artikel 2 Absatz 1 (wonach die Beseitigung der Armut das wichtigste und übergeordnete Ziel der Zusammenarbeit ist) und Artikel 2 Absatz 4 (100 % der Finanzierung durch geografische Programme und 90 % bei den thematischen Programmen müssen den Kriterien für ODA entsprechen

Gemäß Artikel 208 AEUV müssen diese Bestimmungen in allen künftigen Instrumenten, die auf das DCI folgen, enthalten sein und könnten - wie die Erfahrungen mit dem DCI zeigen – sogar noch strenger formuliert werden. Thematische Programme werden auch weiterhin einige Maßnahmen enthalten, die mit der ODA nicht kompatibel sind, doch sind dafür eindeutige Quoten festzulegen.

Die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele muss das oberste Ziel des künftigen Instruments der Entwicklungszusammenarbeit sein, da das Ziel für 2015 in die Laufzeit des nächsten Entwicklungsinstruments fällt. Aber auch wenn alle Millenniums-Entwicklungsziele erfüllt sein sollten, bleibt Armut für viele eine traurige Wirklichkeit. Für den Zeitraum nach 2015 müssen wir eine Formel finden, die Kohärenz mit den noch festzulegenden neuen internationalen Zielen gewährleistet. Für das Parlament war das DCI-Kriterium, wonach auf Gesundheit und Bildung 20 % der Ausgaben (bis 2009) entfallen sollten, ein wichtiger Referenzwert, auch wenn die Umsetzung nur schwer zu überwachen ist. In das künftige Instrument muss ein ähnliches Kriterium aufgenommen werden, sich jedoch – aus Gründen der Transparenz und der Eindeutigkeit – auf das Konzept der „sozialen Grundversorgung“ beziehen, wie es von den Vereinten Nationen in MDG 8 (Indikator 8.2) definiert wurde, und von der Kommission ist eine genaue Berichterstattung zu fordern.

Die Lebensmittelpreiskrise hat gezeigt, dass flexibel und schnell gehandelt werden muss, um auf plötzliche Veränderungen beim Bedarf und bei den Prioritäten reagieren zu können. Das könnte sich nicht nur in der Architektur der Finanzierungsinstrumente für die Außenhilfe widerspiegeln, sondern auch im Instrument für Entwicklungszusammenarbeit selbst.

### *Geografische und thematische Programme*

Es gibt gute Gründe, das Konzept für die einzelnen Gruppen von Entwicklungsländern stärker zu differenzieren. Im Falle mehrerer Länder mit mittlerem Einkommensniveau, vor allem derjenigen, die sich selbst als aufstrebende Geberländer profilieren, ist das DCI wahrscheinlich nicht mehr das geeignete Instrument. Allerdings darf das nicht zu einseitigen Entscheidungen über die Einstufung als „Entwicklungsland“ führen, die auch weiterhin – durch internationalen Konsens – das Vorrecht des DAC der OECD bleiben muss. Auch die Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung der neuen aufstrebenden Geberländer weiterhin in absoluter Armut lebt, rechtfertigt – nach Ansicht des Berichterstatters –, dass das künftige Instrument weiterhin alle Länder auf der DAC-Liste, die in den geografischen Geltungsbereich des Instruments fallen, umfasst.

Die thematischen Programme haben sich in ihrer Gesamtheit als zutreffend erwiesen, doch dürfte angesichts der neuen Herausforderungen (Lebensmittelkrise, Klimawandel, besondere Bedürfnisse fragiler Staaten) eine gewisse Neuorientierung unumgänglich sein.

Das Programm „Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden“ hat sich als chronisch unterfinanziert erwiesen und wurde zu oft angefordert. Das ist im künftigen Instrument zu korrigieren. Darüber hinaus sollten die Ergebnisse des derzeit laufenden strukturierten Dialogs in die Definition der Rolle nichtstaatlicher Akteure und die Modalitäten der Hilfe Eingang finden.

### *Verfahren für die Programmplanung im Bereich der EU-Hilfe*

Koordinierung und Arbeitsteilung, so müssen im Rahmen des neuen Entwicklungsinstruments die Leitprinzipien der Programmplanung lauten. Dem Gedanken der europäischen Strategiedokumente ist höchste Priorität einzuräumen. Ein spezielles Kapitel über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, in dem die dazu ergriffenen Maßnahmen dargelegt werden, sollte aufgenommen werden, außerdem eine Gebermatrix und eine Matrix der Millenniums-Entwicklungsziele, um im Hinblick auf die Wahl der Maßnahmen der Kommission für Transparenz zu sorgen.

Die geografische Programmplanung ist nunmehr die Aufgabe des EAD, wobei die Verantwortung bei dem für Entwicklung zuständigen Kommissionsmitglied liegt und die Planung in Zusammenarbeit mit der GD DEVCO geschieht. Angesichts der Ziele und der Zusammensetzung des EAD und der Erfahrungen mit dem DCI ist die Gefahr, dass die Entwicklungsziele von außenpolitischen Interessen überlagert werden, durchaus real. Daher erlangt die Einrichtung von Verfahren und Strukturen, die die Entwicklungshilfe als autonomen Politikbereich mit spezifischen Zielen schützen, besondere Bedeutung.

### *Überbrückung der Demokratielücke*

Dem Parlament muss die Möglichkeit eingeräumt sein, den spezifischen Charakter der Entwicklungspolitik der EU im Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit für den Zeitraum nach 2013 zu verteidigen, indem es Entscheidungen zur strategischen Programmplanung gleichberechtigt mit dem Rat prüft. Insbesondere müssen Entscheidungen zu den allgemeinen Zielen, den vorrangigen Bereichen und den erwarteten Ergebnissen sowie zu Mittelzuweisungen, die die Kriterien von Artikel 290 AEUV erfüllen, durch Anwendung des Verfahrens der delegierten Rechtsakte getroffen werden.