

Briefing

Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission



Dezember 2016

Überarbeitung des Instruments für Stabilität und Frieden

Folgenabschätzung (SWD(2016) 222, SWD(2016) 225 (Zusammenfassung)) eines Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 230/2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (COM(2016) 447 final)

Hintergrund

Mit diesem Dokument soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der [Folgenabschätzung](#) (FA) der Kommission zu dem genannten [Vorschlag](#) abgegeben werden, der am 5. Juli 2016 angenommen und an den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Parlaments weitergeleitet wurde. Die Initiative, auf die sich die Folgenabschätzung mit dem Titel „Capacity Building in support of Security and Development“ (CBSD) (Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung) bezieht, wurde zusammen mit einer [gemeinsamen Mitteilung](#) der Kommission und der Hohen Vertreterin an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform“ (SSR) (Elemente für einen EU-weiten strategischen Rahmen für die Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors) herausgegeben.

Ziel dieser Initiative ist es, Akteuren des Sicherheitssektors in Partnerländern einschließlich der Streitkräfte unter außergewöhnlichen Umständen umfassendere Hilfe zukommen zu lassen und so einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten. Das vorrangige Ziel der EU-Entwicklungspolitik ist die Beseitigung der Armut weltweit. Die Durchführung der Politik erfolgt im Rahmen der Grundsätze des auswärtigen Handelns der EU und der Ziele, den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten, die internationale Sicherheit zu stärken und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu festigen und zu fördern (Art. 21 EUV). Der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit wurde sowohl auf EU- als auch auf internationaler Ebene anerkannt: Damit die Entwicklungspolitik und Maßnahmen zur Beseitigung der Armut erfolgreich sein können, braucht es Frieden und Sicherheit, doch ohne Entwicklung und Beseitigung der Armut gibt es keine Stabilität und keinen Frieden. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (VN) und insbesondere das Ziel für nachhaltige Entwicklung Nr. 16 zur Förderung gerechter, friedlicher und inklusiver Gesellschaften verweisen darauf, dass die verschiedenen nationalen Institutionen in Entwicklungsländern durch den Aufbau von Kapazitäten auf allen Ebenen gestärkt werden müssen, um Gewalt zu verhindern und Terrorismus zu bekämpfen. In ihrer [gemeinsamen Mitteilung](#) vom 28. April 2015 an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung – Befähigung unserer Partner zur Krisenprävention und -bewältigung“ haben die Kommission und die Hohe Vertreterin hervorgehoben, wie wichtig ein Kapazitätsaufbau bei den Sicherheitsakteuren in den EU-Partnerländern ist. In den darauffolgenden Schlussfolgerungen des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) vom 18. Mai 2015 wurde ein EU-weiter strategischer Rahmen für eine Reform des Sicherheitssektors in den Partnerländern gefordert, der auch darlegen sollte, wie die verschiedenen Formen des

Kapazitätsaufbaus besser aufeinander abgestimmt werden könnten (FA, S. 4). Dies führte zu der oben genannten gemeinsamen Mitteilung vom 5. Juli 2016.

In seiner [Entschließung](#) zur Umsetzung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) vom 21. Mai 2015 war das Parlament darauf bedacht, der Kommission keinen Blankoscheck zur Unterstützung und Finanzierung von ausländischen Streitkräften in Entwicklungsländern auszustellen, bekräftigte aber, dass die Finanzierung der GSVP-Missionen und -Operationen für die GSVP insgesamt von entscheidender Bedeutung ist, und forderte die Kommission auf, innovative Finanzierungsmöglichkeiten für die GSVP zu prüfen, um für die Missionen eine langfristige Basis zu schaffen und sie mit effektiven Mandaten und Zielen zu versehen, die der jeweiligen Situation angemessen sind. In seiner [Entschließung](#) zur Finanzierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom selben Tag begrüßte das Parlament die Initiative „Train & Equip“ (Ausbilden und ausrüsten), mit der für den Aufbau von Kapazitäten bei Partnern gesorgt würde, indem Möglichkeiten der Finanzierung diverser Geräte und nichtletaler Ausrüstungsgegenstände für Sicherheits- und Streitkräfte in Drittländern erleichtert werden, und bekundete seine Unterstützung für ein diesbezügliches gemeinsames Vorgehen von EAD und Kommission.¹

Zu beachten ist, dass im ursprünglichen Vorschlag, den die Kommission 2004 unter der Bezeichnung „Instrument für Stabilität“ vorlegte, vorgesehen war, die Rechtsgrundlage zu erweitern, damit auch langfristige Hilfen für den Kapazitätsaufbau auf dem Gebiet der militärischen Einsätze zur Friedenssicherung finanziert werden könnten. Aufgrund des damaligen Widerstands der Mitgesetzgeber wurde der Verweis auf solche Einsätze im endgültigen Text gestrichen.²

Problemstellung

In der Folgenabschätzung wird argumentiert, dass es Defizite bei den derzeitigen EU-Finanzinstrumenten im Bereich des auswärtigen Handelns gebe, da keines von ihnen dafür vorgesehen sei, durch den Aufbau von Kapazitäten der Streitkräfte in Partnerländern einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung zu leisten. Dies behindere die EU an der Erreichung ihrer Ziele, darunter auch die Förderung der Bedingungen für Frieden, Sicherheit und nachhaltige Entwicklung, und beeinträchtige die Wirksamkeit des auswärtigen Handelns der Union (FA, S. 8). Auch in der gemeinsamen Mitteilung zum Thema „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung“ (CBSD) vom April 2015 wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass es derzeit kein EU-Haushaltsinstrument gebe, das für die umfassende Finanzierung der militärischen Komponente des Aufbaus von Sicherheitskapazitäten in Partnerländern konzipiert wäre.

Aus dem OECD-Bericht 2015 mit dem Titel „States of Fragility“ geht hervor, dass bis 2030 62 % der armen Menschen weltweit in fragilen Staaten leben werden (FA, S. 10). In der Folgenabschätzung werden konkrete Beispiele angeführt, um die Beziehung zwischen militärischen Kapazitäten und nachhaltiger Entwicklung deutlich zu machen, und es wird hervorgehoben, dass sich angesichts der Konflikte, Instabilitäten und Bedrohungen in der EU-Nachbarschaft die Notwendigkeit stelle, das CBSD-Thema sofort anzugehen. In der Folgenabschätzung wird deshalb die Schlussfolgerung gezogen, dass eine kurzfristige Option allen mittel- oder langfristigen Optionen vorgezogen werden sollte (FA, S. 12). Es geht jedoch nicht eindeutig hervor, warum die Kommission zu dem Schluss kommt, dass ein sofortiges Handeln erforderlich ist, und warum sie nicht in Erwägung gezogen hat, die Umstrukturierung des Instruments für Stabilität und Frieden (IcSP) in die nächste Halbzeitüberprüfung, die bis Ende 2017 vorzulegen ist, aufzunehmen.³

¹ Pawlak, Patryk, [The EU's new Approach to funding peace and security](#), Briefing, EU Legislation in Progress, EPRS, Oktober 2016, S. 8–9.

² Gemeinsame Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin an das Europäische Parlament und den Rat vom 28. April 2015, S. 8.

³ Pawlak, Patryk, [The EU's new Approach to funding peace and security](#), Briefing, EU Legislation in Progress, EPRS, Oktober 2016, S. 7.

Die Leitlinien der Kommission zur besseren Rechtsetzung (Better Regulation Guidelines) sehen vor, dass in einer Folgenabschätzung zunächst zu prüfen ist, ob ein Problem besteht und wer davon betroffen ist, und dann die Tragweite des Problems geschätzt und die Ursachen und Folgen analysiert werden (Better Regulation Guidelines, S. 19). In dieser Folgenabschätzung wird die Existenz des Problems wohl geprüft, bezüglich der anderen Elemente dieses ersten Schritts weist sie jedoch Mängel auf. Zwar enthält der Abschnitt zur Problemstellung einen spezifischen Teil zur Frage, wer von dem Problem in welcher Weise betroffen ist (FA, S. 10), die betreffenden Interessenträger und die möglichen Auswirkungen auf diese werden jedoch nicht klar benannt. Außerdem werden die Tragweite des Problems und die ihm zugrunde liegenden Ursachen eher dürftig untermauert.

Laut der Folgenabschätzung wurden die Kommissionsdienststellen und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) vom Rat aufgefordert, einen Plan für die Umsetzung der gemeinsamen Mitteilung zur CBSD-Initiative vom April 2015, der konkrete Maßnahmen enthält, vorzulegen. Es wurden dreizehn Pilotprojekte identifiziert. In der Folgenabschätzung wird betont, dass Projekte, die nicht durch Außenfinanzierungsinstrumente aus dem EU-Haushalt finanziert werden konnten, auf den Aufbau von militärischen Kapazitäten als solchem bezogen gewesen seien (FA, S. 12). Außerdem wird darin auf die Beschränkungen der GSVP-Missionen und -Operationen hingewiesen. Es wäre jedoch in diesem Zusammenhang hilfreich gewesen, die Beziehungen zwischen CBSD, GSVP, IcSP und SSR genauer darzustellen.

Ziele des Legislativvorschlags

In der Folgenabschätzung werden zwei *allgemeine* Ziele des Vorschlags der Kommission vorgestellt:

- zu verhindern, dass die Entwicklungshilfe der EU für gefährdete Entwicklungsländer durch Instabilität und Konflikte untergraben wird, und dafür zu sorgen, dass alle an der Schaffung von Sicherheit beteiligten Akteure, einschließlich der Streitkräfte, in die Lage versetzt werden, Sicherheit, Frieden, Recht und Ordnung sicherzustellen;
- die nachhaltige Entwicklung in den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern und dabei das vorrangige Ziel zu verfolgen, die Armut zu beseitigen und gleichzeitig den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer zuständiger internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nachzukommen und die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen zu berücksichtigen (FA, S. 16).

Es wird darauf hingewiesen, dass diese Ziele in Artikel 21 EUV und Artikel 208 AEUV verankert sind.

Des Weiteren werden in der Folgenabschätzung die drei *spezifischen* Ziele vorgestellt, die darin bestehen, (i) die Fähigkeit der Partnerländer zu stärken, Krisen selbst zu verhindern und zu bewältigen, (ii) durch den Beitrag zum Kapazitätsaufbau in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung gemeinsam mit Partnerländern zur besseren Wirksamkeit der Sicherheitsakteure einschließlich der Streitkräfte beizutragen und (iii) in Drittländern einen Beitrag zur Achtung von Rechtsstaatlichkeit, zur verantwortungsvollen Regierungsführung sowie zu verstärkter ziviler Kontrolle und Aufsicht über die Streitkräfte zu leisten (FA, S. 16–17).

Im Abschnitt der Folgenabschätzung zu den Zielen wird erläutert, dass die Hilfe für Akteure des Sicherheitssektors, einschließlich der Streitkräfte, Programme für den Kapazitätsaufbau umfassen würde. Darunter würden Schulung, Betreuung und Beratung fallen, um wirksamere, stärker rechenschaftspflichtige und transparentere militärische Institutionen zu schaffen, sowie die Bereitstellung von nichtletalen Ausrüstungsgegenständen (ausschließlich Waffen und Munition) und Verbesserungen der Infrastruktur. Wiederkehrende militärische Ausgaben und Schulungen, die nur dazu dienen, die Kampffähigkeit der Streitkräfte zu verbessern, würden für EU-Finanzhilfen nicht infrage kommen. Die Folgenabschätzung enthält auch einen speziellen Abschnitt zu den Risiken und Risikominderungsmaßnahmen in Einklang mit den Leitlinien für bessere Rechtsetzung; darin heißt es, dass der Ausschluss dieser Aktivitäten aus der Förderung de facto die Risiken begrenzen, die die Unterstützung militärischer Akteure mit sich bringt. Außerdem wird eine spezifische Risikobewertung zum politischen Rahmen der Reform des Sicherheitssektors durchgeführt werden, einschließlich einer Bewertung der Risiken in Bezug auf Menschenrechte

sowie einer Konfliktsensitivitätsanalyse. Einer der wichtigsten Grundsätze für CBSD wird das Prinzip der Schadensvermeidung („do no harm“) sein, und es wird auch eine eingehende Analyse der politischen Situation und Sicherheitslage des betreffenden Staates erfolgen (FA, S. 18–19).

Umfang der erwogenen Optionen

In der Folgenabschätzung werden sieben Politikoptionen vorgestellt, um das Problem anzugehen und die gesetzten Ziele zu erreichen. Das in einem eigenen Abschnitt vorgestellte Basisszenario wird bereits im Vorfeld verworfen, da laut der Folgenabschätzung ein sofortiges Handeln erforderlich ist. Es wird kein Versuch unternommen, die Folgen des Nichthandelns zu untersuchen. Die Optionen werden je nach Finanzierungsquelle in solche außerhalb des EU-Gesamthaushaltsplans und solche innerhalb des Gesamthaushaltsplans eingeteilt.

Die **Optionen außerhalb des Gesamthaushaltsplans** der EU umfassen:

Option 1: Anpassung der Friedensfazilität für Afrika (APF), um die durch ihren geografischen Fokus und ihren regionalen Ansatz bedingten Beschränkungen zu überwinden.

Option 2: Entwicklung eines neuen speziellen Haushaltsinstruments mit weltweitem Geltungsbereich.

Option 3: Überarbeitung des Mechanismus Athena⁴, damit auch die den Partnerländern entstehenden Kosten einbezogen werden können.

Die **Optionen innerhalb des Gesamthaushaltsplans** der EU umfassen:

Option 4: Anpassung des bestehenden EU-Instruments für Stabilität und Frieden (IcSP), damit auch die Kosten für den Kapazitätsaufbau von Akteuren des Sicherheitssektors, einschließlich der Streitkräfte, in Partnerländern einbezogen werden können.

Option 5: Fazilität auf der Grundlage bestehender EU-Finanzinstrumente: Einrichtung eines thematischen Treuhandfonds. (Diese Option wurde im Vorfeld verworfen, da die Instrumente geändert werden müssten, um die Streitkräfte als Partner betrachten zu können.)

Option 6: Entwicklung eines neuen spezifischen Instruments auf Grundlage der Artikel 209 und 212 AEUV, das dem Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung, einschließlich der militärischen CBSD-Dimension, Rechnung trägt.

Option 7: Entwicklung eines neuen Instruments auf der Grundlage des Artikels 28 EUV im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

In der Folgenabschätzung heißt es, dass die **bevorzugte Option**, eine begrenzte Überarbeitung des IcSP (Option 4), die wirksamste kurzfristige Lösung zu sein scheint.

Gemäß Tool Nr. 14 der Toolbox für eine bessere Rechtsetzung ist bei der Ermittlung der Politikoptionen darauf zu achten, dass alle Optionen realistisch sind. Keine der vorgestellten Optionen – mit Ausnahme der bevorzugten Option – wurden als realistische, gangbare Optionen betrachtet, und alle wurden deshalb bereits in einem frühen Stadium verworfen. So wurde zum Beispiel die APF in der Folgenabschätzung vorgestellt, aber anschließend als für eine weltweite Verwendung nicht geeignet befunden, sodass Option 1 verworfen wurde. Dies schwächt den Aussagewert der Folgenabschätzung deutlich. Man könnte fast den Eindruck gewinnen, dass alle anderen Optionen nur zu dem Zweck aufgenommen wurden, um die Vorteile der bevorzugten Option hervorzuheben; dies ist jedoch gemäß den Leitlinien für bessere Rechtsetzung zu vermeiden, da dadurch die Glaubwürdigkeit der Folgenabschätzung untergraben wird (Better Regulation Guidelines, S. 24).

Die Frage des sofortigen Handelns scheint in der Folgenabschätzung direkt mit dem Wunsch verknüpft zu sein, eine kurzfristige Option innerhalb des EU-Gesamthaushaltsplans zu finden. Es hätten durchaus mehr Argumente angeführt werden können, um die Dringlichkeit des Eingreifens zu rechtfertigen (siehe obiger Abschnitt zur Problemstellung), und um die Wahl einer kurzfristigen Option innerhalb des EU-Gesamthaushaltsplans logisch zwingender zu erklären.

⁴Athena ist ein Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten von EU-Militäroperationen im Rahmen der GSPV.

Umfang der Folgenabschätzung

Gemäß den Leitlinien für bessere Rechtsetzung müssen in einer Folgenabschätzung die Optionen verglichen und alle ihre potenziellen Auswirkungen herausgearbeitet werden. Da die vorgestellten Optionen mit Ausnahme der bevorzugten Option offensichtlich nicht detailliert untersucht worden sind, sondern in der Folgenabschätzung nur kurz vorgestellt und anschließend sofort verworfen werden, können sie schwerlich als reale Optionen betrachtet werden. Da keine gültigen alternativen Optionen dargelegt werden, erfolgt auch keine Analyse bzw. kein Vergleich der Optionen. Außerdem geht die Folgenabschätzung nicht auf die Gesamtauswirkungen der vorgestellten Optionen ein, und die Auswirkungen der ausgewählten Option werden in keiner Weise erwähnt.

Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit

In der Begründung ihres Vorschlags weist die Kommission darauf hin, dass die Artikel 209 Absatz 1 und 212 Absatz 2 AEUV die Rechtsgrundlage für den Vorschlag bilden. Sie stellt fest, dass angesichts des breit gefassten Geltungsbereichs der Entwicklungszusammenarbeit die Finanzierung des Kapazitätsaufbaus im Sicherheitssektor auf der Grundlage der oben angeführten Artikel „nicht *per se* allein deshalb ausgeschlossen [sei], weil die Hilfe militärischen Akteuren zugute käme“, und dass „eine Finanzierung militärischer Akteure unter außergewöhnlichen Umständen möglich [sei]“ (Begründung, S. 4). Dasselbe Argument findet sich auch in der Folgenabschätzung, in der auf den schwerpunktmäßigen Ansatz und dessen Abhängigkeit von der wichtigsten Komponente, entweder GASP oder Artikel 209 und 212 AEUV (IA, S. 13), hingewiesen wird.

In der Begründung wird auch festgestellt, dass „ein Tätigwerden der Europäischen Union sowohl angesichts der im Vertrag festgelegten Ziele als auch nach dem Grundsatz der Subsidiarität erforderlich und gerechtfertigt [sei]“, dass durch Maßnahmen auf EU-Ebene Stabilität und Sicherheit besser zu erreichen seien und dass die Maßnahmen zudem Triebfeder für wirksamere Bemühungen um Sicherheit und Entwicklung sein könnten (Begründung, S. 4). Die Maßnahmen der Union und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten sollen sich gegenseitig ergänzen und verstärken, wie in Artikel 208 Absatz 1 AEUV festgelegt (FA, S. 15). In der Folgenabschätzung wird auch angeführt, dass alle Optionen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen (S. 15). Zum Beispiel wird Option 3, die Überarbeitung des Mechanismus Athena, als zu komplex und damit nicht verhältnismäßig abgelehnt (FA, S. 26).

Es wurden keine begründeten Stellungnahmen der einzelstaatlichen Parlamente eingereicht. Die Frist ist am 27. Oktober 2016 abgelaufen.

Auswirkungen auf den Haushalt und die öffentlichen Finanzen

In der Begründung des Legislativvorschlags wird festgestellt, dass für den Zeitraum 2017–2020 Mittel im Umfang von 100 000 000 EUR erforderlich seien. Die Finanzierung werde durch Umschichtung innerhalb der Rubrik IV des EU-Gesamthaushaltsplans gedeckt und die Bereitstellung zusätzlicher Mittel sei nicht erforderlich (Begründung, S. 5).

Beziehungen zu Drittländern

Auch wenn deutlich wird, dass diese Initiative direkte und wichtige Auswirkungen auf Partnerländer hat, indem Akteure im Sicherheitsbereich, einschließlich des Militärs, Hilfe erhalten, um Stabilität und Frieden sicherzustellen, enthält die Folgenabschätzung keine genauen Aussagen darüber, wie sich dieser Vorschlag auf Partnerländer und die Zukunft der Beziehungen der EU mit diesen Partnerländern auswirken könnte. Die spezifischen Ziele dieses Vorschlags betreffen speziell die Fähigkeit der EU-Partnerländer, Krisen selbst zu verhindern und zu bewältigen, es fehlt jedoch in der Folgenabschätzung jeder Hinweis darauf, ob die Kommission Partnerländer oder deren Interessenvertreter konsultiert hat.

Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen

In der Folgenabschätzung werden nur in sehr begrenztem Umfang Quellen und Nachweise angeführt, die die darin enthaltenen Schlussfolgerungen untermauern könnten. Es wird keine externe Studie erwähnt. Gemäß den Leitlinien für bessere Rechtsetzung (S. 16/17) sollten in einer Folgenabschätzung Nachweise gesammelt und ausgewertet werden, um die politische Entscheidungsfindung zu unterstützen; außerdem sollte eine Folgenabschätzung eine Analyse der Vor- und Nachteile der vorhandenen Optionen enthalten. Die hier untersuchte Folgenabschätzung enthält keine vergleichenden Daten und umfasst weder eine qualitative noch eine quantitative Analyse. Somit scheinen die erforderlichen Nachweise zur Unterstützung des politischen Vorschlags in der Folgenabschätzung zu fehlen.

Konsultation der Interessenträger

Zwischen dem 1. April und dem 27. Mai 2016 (8 Wochen, nicht die in den Leitlinien für bessere Rechtsetzung vorgeschriebenen 12 Wochen) fand eine öffentliche Online-Konsultation statt. Insgesamt gingen 78 Beiträge ein, die meisten kamen von Privatpersonen und einige auch von nichtstaatlichen Organisationen. Ein hoher Prozentsatz der Antwortenden stimmte zu, dass ein rechenschaftspflichtiger Sicherheitssektor in Partnerstaaten zu Stabilität und Frieden, Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung beitragen könnte. Es wird jedoch in der Folgenabschätzung erwähnt, dass in einigen Antworten das Format der Umfrage infrage gestellt wurde; so sei unter anderem kritisiert worden, dass die Breite der Faktoren, denen Rechnung zu tragen ist, nicht angemessen berücksichtigt worden sei (FA, S. 33). Spezifische Beiträge werden klar zusammengefasst. Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation sind in Anhang 2 der Folgenabschätzung aufgeführt.

Die Kommission führte während des Jahres 2015 eine Reihe gezielter Konsultationen mit Interessenträgern durch und organisierte verschiedene Meetings, Workshops und Seminare (Anhang 3 der FA). In einem Workshop trafen 19 Vertreter von europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in der Friedensförderung tätig sind, mit Beamten der Kommission und des EAD zusammen. Außerdem werden eine Sitzung des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung des Parlaments im Mai 2015 sowie eine Sitzung des Entwicklungsausschusses Ende des Jahres 2015 erwähnt.

Im April 2016 legten 10 der 28 Mitgliedstaaten ein Non-Paper vor, in dem hervorhoben wird, dass die Umsetzung der CBSD-Initiative wichtig ist und die EU handeln muss, um den zivilen und militärischen Sicherheitssektor von Partnerländern zu stärken. Die Hauptpunkte, die von diesen 10 Mitgliedstaaten herausgestellt werden, sind in Anhang 4 der Folgenabschätzung dargelegt.

Trotz der Informationen zum Anhörungsverfahren wird aus der Folgenabschätzung nicht klar ersichtlich, welche Interessenträger von dem Problem, das gelöst werden soll, und der vorgeschlagenen Verordnung betroffen sind.

Überwachung und Bewertung

Die Überwachungs-, Evaluierungs- und Berichtsverfahren sind Bestandteil der Verordnung (EU) Nr. 236/2014, in der die gemeinsamen Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns, einschließlich des IcSP, festgelegt sind. In der Folgenabschätzung wird auf die Bedeutung der Überwachungs- und Evaluierungsverfahren hingewiesen: Die EU-Delegationen, der EAD und die Kommissionsdienststellen müssen die Durchführung der CBSD-Projekte mit militärischen Akteuren kontinuierlich überwachen und überprüfen, ob und inwieweit die gesetzten Ziele erreicht wurden, und gleichzeitig mögliche Schwierigkeiten erkennen/vorwegnehmen, um rechtzeitig Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können. Um die Leistung der CBSD-Programme zu evaluieren, können auch externe unabhängige Experten herangezogen werden. Die Ergebnisse müssen in die Programmgestaltung und Mittelzuweisung einfließen (FA, S. 32).

Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission (Regulatory Scrutiny Board – RSB) veröffentlichte am 17. Juni 2016 zunächst eine negative Stellungnahme zum Entwurf der Folgenabschätzung. Eine Woche später, am 22. Juni 2016, veröffentlichte der RSB dann eine positive Stellungnahme⁵ zu einer neu vorgelegten Version vom 20. Juni 2016. Diese kurzen Zeitspannen könnten darauf hindeuten, dass die Folgenabschätzung in großer Eile abgeschlossen wurde. In der zweiten Stellungnahme werden Verbesserungen anerkannt. Einige der zusätzlichen Empfehlungen des RSB scheinen in der Tat aufgegriffen worden zu sein; insbesondere wird der Entwicklungsaspekt im gesamten Bericht berücksichtigt und außerdem wurden Basisszenario, Risikobewertung und Maßnahmen zur Risikominderung in die Folgenabschätzung aufgenommen. Einige andere Forderungen des RSB scheinen jedoch nicht voll umgesetzt worden zu sein. Hierzu gehört, dass die Problembeschreibung klar belegen muss, warum das Problem so dringend ist, dass es noch vor dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) angegangen werden muss, dass die Analyse aufzeigen sollte, wie eher begrenzte finanzielle Aufwendungen für den Aufbau von Sicherheitskapazitäten Risiken reduzieren und zu Entwicklung beitragen können, dass der Mehrwert, der sich aus der Finanzierung solcher Aktivitäten im Vergleich zu Ausgaben für traditionelle Entwicklungshilfe ergibt, herauszuarbeiten ist und dass die Meinungen der verschiedenen Gruppen von Interessenträgern zu dem Problem, den Zielen und Optionen in der gesamten Folgenabschätzung umfassender und transparenter dargestellt werden sollten.

Laut der Toolbox für eine bessere Rechtsetzung (Tool Nr. 8, S. 49) muss eine Folgenabschätzung einen Anhang enthalten, in dem die Änderungen angeführt werden, die am Dokument unter Berücksichtigung der Empfehlungen des RSB vorgenommen wurden. Die Folgenabschätzung umfasst keinen solchen Anhang.

Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung

Der Legislativvorschlag scheint mit der in der Folgenabschätzung ermittelten bevorzugten Option in Einklang zu stehen.

Schlussfolgerungen

Aus der Folgenabschätzung ist das anscheinend aufrichtige Bemühen ersichtlich, das Problem, das angegangen werden soll, zu erklären, es werden jedoch keine voll überzeugenden Argumente vorgelegt, warum gerade jetzt gehandelt werden muss. Auch werden keine tragfähigen und umfassenden Forschungsarbeiten und Analysen angeführt, um die Tragweite des Problems und die ihm zugrunde liegenden Ursachen ausreichend zu untermauern. Mit Ausnahme der bevorzugten Option scheinen die vorgeschlagenen Optionen nicht realistisch zu sein. Es erfolgt keine Analyse der Vor- und Nachteile der verfügbaren Lösungen und kein wirklicher Vergleich der wahrscheinlichen Auswirkungen der Optionen. Durch die Kombination dieser Schwächen wird die Glaubwürdigkeit der Folgenabschätzung insgesamt untergraben.

Dieses Themenpapier, das vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzung für den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es wird kein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag erhoben. Das Themenpapier wurde zu Informationszwecken und als Hintergrundinformation konzipiert und soll die entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse und Mitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen.

E-Mail-Kontaktadresse des Referats Ex-ante-Folgenabschätzungen: EPRS-ImpactAssessment@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: November 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)

⁵ Zum Zeitpunkt der Abfassung waren die Stellungnahmen nicht auf der Website „Bessere Rechtsetzung“ verfügbar.