

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Haushaltsausschuss

HAUSHALTSVERFAHREN 2007

29.9.2006

ARBEITSDOKUMENT

über die Rolle der NRO bei der Durchführung der EU-Entwicklungspolitik

Haushaltsausschuss

Berichtersteller: James Elles

Die Rolle der NRO bei der Durchführung der EU-Entwicklungspolitik

„Wie zerstückelt die Welt auch immer sein mag, wie stark die nationalen Rivalitäten, es ist eine unerbittliche Tatsache, dass unsere gegenseitige Abhängigkeit jeden Tag wächst.“

Jacques Yves Cousteau

Einleitung

1. Dieses Arbeitsdokument besteht aus drei Teilen. Der erste Abschnitt enthält Angaben zur Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen (NRO) an der Durchführung der EU-Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit den früheren Arbeiten, die vom Europäischen Parlament auf diesem Gebiet durchgeführt wurden. Im zweiten Abschnitt wird kurz die Verbindung dieser Frage mit dem Haushaltsverfahren 2007 dargelegt, insbesondere der Ansatz eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses und die Anhörung über die externen Politikbereiche, die am 30. Mai im Haushaltsausschuss stattfand und bei der auch Ashraf Ghani, Kanzler der Universität Kabul und ehemaliger afghanischer Finanzminister, einen Vortrag hielt. Im dritten Abschnitt werden Optionen für die weiteren Arbeiten und Analysen des Europäischen Parlaments und des Haushaltsausschusses in diesem Bereich vorgestellt.

Abschnitt I – Die NRO und die EU-Entwicklungspolitik

2. Bezieht man die bilaterale Entwicklungshilfe der EU-Mitgliedstaaten und die vom Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ausgezahlten Gelder mit ein, so ist die Europäische Union der größte Entwicklungshilfegeber der Welt. Die NRO sind bei jedem dieser Kanäle an der Durchführung der EU-Entwicklungshilfe beteiligt. Dieses Arbeitsdokument beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der über die Kanäle der Europäischen Gemeinschaft bereitgestellten Entwicklungshilfe, für die das Europäische Parlament Mitentscheidungsbefugnis besitzt und Entlastungsbehörde ist und damit zur Kontrolle der Durchführung verpflichtet ist. Die NRO sind umfassend an der Durchführung der EU-Programme im Bereich auswärtige Beziehungen und Entwicklung beteiligt. Von den insgesamt rund 5,1 Milliarden €, die im Rahmen der Rubrik 4 im EU-Haushaltsplan 2005 ausgewiesen waren, wurden schätzungsweise rund 800 € bis 900 € an NRO vergeben, das entspricht rund 15-18%¹.
3. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass die vorausgegangene Kommission diesen Wert einmal sogar mit rund 1,6 Milliarden € beziffert hat. Im Anschluss an verschiedene Klarstellungsersuchen des Haushaltsausschusses wurden diese Zahlen schließlich nach unten korrigiert, da darin auch verschiedene andere „nichtstaatliche Akteure“, wie z. B. Universitäten, Kirchen, Stiftungen, Gewerkschaften usw., enthalten waren. Im Haushaltsverfahren 2004 gelangte der Generalberichterstatter (Herr Mulder, ALDE) zu dem Schluss, dass ein Betrag von schätzungsweise 1 Milliarde € an NRO fließt.

¹ Die Schätzung basiert auf Angaben der NRO, die von der Kommission 2004 zur Verfügung gestellt wurden, und der die Entwicklung betreffenden Kosten-Nutzen-Studie im Rahmen des Haushaltsverfahrens 2007.

4. Wenn alle nichtstaatlichen Akteure einschließlich „internationaler Organisationen“ wie der VN-Agenturen und der Rot-Kreuz-Familie mit eingerechnet werden, beläuft sich die entsprechende Zahl wahrscheinlich auf über 2 Milliarden €, möglicherweise sogar auf bis zu 2,5 Milliarden €, d.h. die Hälfte des Gesamtbetrags der im Rahmen der Rubrik 4 des Haushaltsplans ausgezahlten Hilfe.
5. Der Anteil der Finanzmittel, der im Rahmen des Etats für die externen Politikbereiche an NRO geflossen ist, scheint während der Laufzeit der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 relativ stabil und relativ hoch gewesen zu sein.
6. Die wichtigsten Ausgabenbereiche für NRO im Rahmen der Rubrik 4 sind folgende (umstrukturierter Haushaltseingliederungsplan des HVE 2007):
 - Nichtstaatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit (21 03), was den beiden früheren Haushaltslinien für die Kofinanzierung mit NRO und die dezentralisierte Zusammenarbeit entspricht (Änderung des Haushaltseingliederungsplans im HVE 2007)
 - Interventionen im Rahmen thematischer Programme/Haushaltslinien (wie z.B. Menschenrechte und Demokratie)
 - Interventionen im Rahmen geografischer Programme
 - Interventionen durch ECHO (humanitäre Hilfe)

Der überwiegende Teil der Interventionen entfällt auf die thematischen Maßnahmen und die Kofinanzierung mit den NRO, während die Beteiligung der NRO an den geografischen Programmen offenbar eine geringere Rolle spielt.

7. Der Haushaltsausschuss hat verschiedene haushaltstechnische und die Rechenschaftspflicht betreffende Aspekte der NRO in diesem Zeitraum untersucht. Dabei hat er z.B. folgende Aspekte unter die Lupe genommen:
 - Gesamtanteil der an NRO fließenden Mittel innerhalb der Rubrik 4;
 - Finanzierungsbereiche, in denen die normalen Ausschreibungsregeln angewandt werden;
 - Finanzierungsbereiche, in denen von der in der Haushaltsordnung vorgesehenen Ausnahme der „freihändigen Vergabe“ Gebrauch gemacht wird;
 - Angaben zu den Verwaltungskosten der von der Kommission finanzierten NRO-Projekte;
 - Tätigkeiten der Kommission zur Überwachung der Einhaltung der Rechenschaftspflicht der begünstigten NRO;
 - generelle Finanzierungsstruktur der NRO (Anteil der Finanzmittel von staatlicher bzw. nichtstaatlicher Seite).
8. Dies führte insbesondere in den Haushaltsplänen für 2004 und 2005 in verschiedenen Fällen zur Einstellung von Mitteln in die Reserve, was im Haushaltsausschuss auf breite Zustimmung stieß. Die Kommission wurde aufgefordert, dem Ausschuss umfassende Auskünfte zu erteilen. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass die

Kommission den Ersuchen nachkam und sehr umfangreiche Berichte vorlegte. Die in die Reserve eingestellten Mittel wurden schließlich in der zweiten Lesung oder durch Mittelübertragungen im Laufe des Haushaltsjahres freigegeben.

9. Während des Haushaltsverfahrens 2006 wurden ähnliche Reserve gebildet, wobei das Ziel dieses Mal darin bestand, mehr Licht in die Finanzmittel zu bringen, die an internationale Organisationen, insbesondere das System der Vereinten Nationen, die Weltbank und die Rot-Kreuz-Familie, fließen. Die Kommission legte wiederum recht detaillierte Antworten in Form eines erneuten Berichts vor, den sie dem EP im November unterbreitete und aufgrund dessen die in die Reserve eingestellten Mittel in der zweiten Lesung freigegeben werden konnten.
10. Der Haushaltsausschuss hat sich somit sehr eingehend mit der Organisation der NRO-Finanzierung und der von der Kommission bewiesenen Kontrolle über diese Finanzierung auseinandergesetzt. Zu Beginn dieses Prozesses gab es keine angemessenen Systeme und Verfahren zur Erstellung von Gesamtzahlen. In den letzten Jahren hat sich die Situation, zumindest unter dem Aspekt der Haushaltsinformationen, deutlich verbessert, und die Kommission hat sich kooperativ gezeigt.

Abschnitt II – Von verbesserten Haushaltsinformationen zu einem optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnis

11. Die drei zentralen Themen des Ansatzes des Europäischen Parlaments für das Haushaltsverfahren 2007 sind, wie aus seiner Entschließung zur Jährlichen Strategieplanung der Kommission hervorgeht, die Festlegung politischer Prioritäten, ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Vorbereitung auf die Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013 im Jahr 2008/2009. Der Haushaltsausschuss hat bei der Prüfung des Haushaltsplans 2007 eine Reihe innovativer Methoden angewandt, um ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen. Dazu gehörten Anhörungen zu den Politikbereichen, die Erstellung von Kosten-Nutzen-Studien in zahlreichen Politikfeldern der EU einschließlich der Entwicklungspolitik und eine stärkere Verbindung zwischen dem jährlichen Haushalts- und Entlastungsverfahren durch eine Reihe von Abänderungsentwürfen zum Haushaltsplan, die mit einer gründlichen Prüfung von Dokumenten, in denen die Durchführung der EU-Politiken untersucht wird, wie z.B. den Sonderberichten des Rechnungshofs, in Zusammenhang standen.
12. Der Ausschuss hat im Mai 2006 eine Anhörung zu Fragen der externen Politikbereiche veranstaltet. Eine der politischen Schlussfolgerungen aus dieser Anhörung über die Maßnahmen im Außenbereich für den Haushaltsplan 2007 war, dass die Rolle der NRO mit dem Ziel der „Eigenverantwortung“ der Empfängerländer für die Programme der externen Hilfe vereinbar sein muss. Es ist darauf zu achten, dass die NRO (und das internationale Hilffssystem insgesamt) nicht direkt Aufgaben übernehmen, die eigentlich von den Staaten selbst geleistet werden sollten. Die Länder müssen die Verantwortung für ihre eigene Entwicklung übernehmen, und die internationale Hilfe sollte die Stärkung der hierfür erforderlichen einheimischen

Kapazitäten fördern, anstatt sie zu ersetzen. Es ist wichtig, dass die Maßnahmen der NRO die Anstrengungen der aufstrebenden demokratischen Staaten nicht außer Acht lassen oder ihnen zuwiderlaufen. Dieser Punkt wurde insbesondere von Ashraf Ghani unterstrichen, der nachdrücklich dafür eintrat, dass der Staat der primäre Kanal sein müsse, über den die Entwicklungshilfe geleitet werde, um starke einheimische Institutionen zu fördern. Starke Institutionen seien, wie er erklärte, eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Entwicklungshilfe ihren Niederschlag in dauerhaften wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demokratischen Fortschritten finden könne.

13. Der nächste Schritt für das Parlament wäre folgerichtig der, dass aufbauend auf den früheren Arbeiten des Haushaltsausschusses zur NRO-Finanzierung und auf der Anstoßwirkung der Anhörung zu den externen Politikbereichen eine Untersuchung durchgeführt wird, die sich auf ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den von der EU für die Entwicklungshilfe bereitgestellten Mittel konzentriert. Die Kosten-Nutzen-Analyse von Economisti Associati über die „Bewertung der Haushaltsmittel und Möglichkeiten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit“, die im Zusammenhang mit dem Haushaltsverfahren 2007 im Auftrag des Haushaltsausschusses durchgeführt wurde, könnte als ein erster Schritt in diesem Prozess gesehen werden.
14. Die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes und weiterer Arbeiten in diesem Bereich scheint durch die Ergebnisse der genannten Studie unterstrichen zu werden, deren Hauptelemente sich wie folgt zusammenfassen lassen:
 - große Unterschiede zwischen den NRO (gute Durchführer und schlechte Durchführer), aber in vielen Bereichen unzureichende Bewertungen zur angemessenen Beurteilung der Kostenwirksamkeit;
 - starke Abweichungen zwischen den NRO in Bezug auf die Unterstützungskosten, wobei einige über 80% und andere nur 30% der Mittel an die Endbegünstigten weiterleiten können;
 - kein systematischer Beweis dafür, dass die NRO kostenwirksamer als staatliche Institutionen sind.

Abschnitt III – Optionen für die weiteren Arbeiten im Haushaltsausschuss

15. Auf der Grundlage der vorstehenden Analyse der bisherigen Arbeiten in diesem Bereich und der im Rahmen des Haushaltsverfahrens 2007 durchgeführten Untersuchung möchte der Berichterstatter für die weiteren Arbeiten auf diesem Gebiet drei Vorschläge unterbreiten.
16. Erstens ist der Berichterstatter der Auffassung, dass der Ausschuss angesichts des Erfolgs der Anhörungen zu den Politikbereichen im Mai und Juni 2006 (die im Arbeitsdokument Nr. 12 des Berichterstatters zusammengefasst sind) im Jahr 2007 die Abhaltung weiterer Anhörungen erwägen könnte. Die Rolle der NRO bei der Durchführung der Entwicklungshilfe könnte Anfang 2007 Gegenstand einer Anhörung sein, die sich auf die externen Politikbereiche konzentriert und aus der das Parlament Informationen für seinen Ansatz bezüglich der Prioritäten der externen Politikbereiche im Haushaltsplan 2008 beziehen könnte. Alle derartigen Anhörungen sollten nach

Ansicht des Berichterstatters in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachausschüssen abgehalten werden.

17. Zweitens vertritt der Berichterstatter die Ansicht, dass weitere Analysen vorgenommen werden könnten, bei denen spezieller die Rolle der NRO bei der Sicherstellung eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses im Rahmen der externen Entwicklungshilfe der EU untersucht wird. Dies könnte unter Zuhilfenahme des Forschungsetats geschehen, auf den der Haushaltsausschuss Anspruch hat. Die Analyse könnte aus einem qualitativen Vergleich der Wirksamkeit der über eine Vielzahl von Kanälen geleiteten Hilfe bestehen. Um zu begründeten Schlussfolgerungen zu gelangen, dürfte es notwendig sein, eine solche Analyse auf detaillierte Fallstudien einer kleinen Auswahl von Programmen zu stützen. Der geografische und sektorale Umfang der zu analysierenden Programme müsste wahrscheinlich sorgfältig ausgewählt und kontrolliert werden, um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse ein angemessenes Maß an Vergleichbarkeit aufweisen.
18. Drittens schlägt der Berichterstatter vor, dass der Haushaltsausschuss über die Instrumente nachdenken könnte, die im Rahmen des jährlichen Haushalts- und Entlastungsverfahrens zur Verfügung stehen, um hinsichtlich der Beteiligung der NRO an der Entwicklungshilfe ein optimaleres Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen. Wo es geeignete und zuverlässige Informationen aus Kosten-Nutzen-Studien, Berichten des Rechnungshofs und anderen Quellen gibt, könnten diese als Grundlage für Abänderungsentwürfe zum Haushaltsplan dienen, durch die erreicht werden soll, dass die Gelder angesichts der schwierigen Bedingungen, die oft in ärmeren Ländern herrschen, so wirksam und effizient wie möglich ausgegeben werden.