



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2011
SEK(2011) 1460 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

**Ausarbeitung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Finanzierung der
Zusammenarbeit der EU mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im
Pazifischen Ozean sowie mit den überseeischen Ländern und Gebieten im Zeitraum
2014-2020**

(11. Europäischer Entwicklungsfonds)

**und im Hinblick auf die künftige Durchführungsverordnung und die Finanzregelung
für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)**

{KOM(2011) 837 endgültig}

{SEK(2011) 1459 endgültig}

1. PROBLEMBESCHREIBUNG

Die vorliegende Folgenabschätzung betrifft die Ausarbeitung des 11. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), aus dem die Zusammenarbeit der EU mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) und mit den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) finanziert wird.

Das zu bewältigende Problem ist die **hohe Armut** in den AKP-Staaten. Daraus ergibt sich für die EU die Notwendigkeit, die AKP-Staaten in ihren Bemühungen um die Armutsminderung, die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung und die Integration in die Weltwirtschaft zu unterstützen. Hingegen stehen die **ÜLG weiterhin vor spezifischen Problemen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung**, die im jeweiligen Kontext gravierende Auswirkungen haben können. Bei dieser Analyse wurden von der Kommission auch die externen Dimensionen der internen Politik der EU berücksichtigt.

2. SUBSIDIARITÄTSPRÜFUNG

Die EU hat ermittelt, **in welchen Bereichen ihr Handeln im Rahmen des EEF eindeutig einen Mehrwert bietet** und infolgedessen ihre Mittel schwerpunktmäßig auf die Bereiche Budgethilfe, Staatsführung und Infrastrukturen ausgerichtet. Der spezifische Mehrwert des 10. EEF besteht zudem darin, dass er sehr flexible Reaktionen ermöglicht. Durch die Rückstellung von EEF-Mitteln zur Deckung unvorhergesehenen Bedarfs und den Einsatz innovativer Instrumente wie FLEX und V-FLEX konnte die EU AKP-Staaten, die von einer Katastrophe, einer Nahrungsmittel- oder einer Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen waren, entscheidende Hilfe leisten.

Den EU-Mitgliedstaaten erschließt sich durch die AKP-EU-Partnerschaft und den EEF ein weltweites Handlungsfeld und ein Instrumentarium, das ihnen erlaubt, in den 77 AKP-Staaten kohärente Zielsetzungen zu verfolgen. **Hinsichtlich Präsenz, Umfang und Fokus bieten EEF-Maßnahmen gegenüber einzelstaatlichen Maßnahmen erhebliche Vorteile.** Diese kritische Masse verschafft der EU eine bessere Ausgangsposition im politischen Dialog mit den Regierungen der Partnerländer. Außerdem gilt die EU seit langem als engagierter Verfechter von Integration und Multilateralismus. Dank ihres Größenvorteils kann die EU Hilfe auch in die entlegensten Armutsgebiete bringen, in denen die meisten Mitgliedstaaten keine strategischen Interessen haben und kaum präsent sind.

EEF-finanzierte Maßnahmen der EU in den ÜLG weisen ebenfalls einen Mehrwert auf, da die EU neben den Mitgliedstaaten, mit denen die ÜLG verfassungsrechtlich verbunden sind, vielfach der einzige weitere Geber ist. Die EU hat ausreichende Finanzmittel für die ÜLG-EU-Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt und die Kohärenz mit der AKP-EU-Zusammenarbeit sichergestellt, da die meisten ÜLG direkte Nachbarn von AKP-Staaten sind.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Die **allgemeinen Ziele des 11. EEF** entsprechen unverändert den allgemeinen Zielen, die im geänderten Abkommen von Cotonou (Artikel 1) und für die ÜLG im Vierten Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 198) festgelegt sind.

Was die **spezifischen Ziele für die Überarbeitung des Instruments** anbelangt, so sind als strategischer Rahmen für die Ausarbeitung des 11. EEF zum einen die am 13. Oktober 2011 angenommene Mitteilung „**Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel**“ und zum anderen im Hinblick auf die EU-ÜLG-Beziehungen die Leitlinien für die **Überarbeitung des Übersee-Assoziationsbeschlusses** maßgeblich. Die Instrumente für die Umsetzung dieses Rahmens sind das Interne Abkommen über den 11. EEF sowie die Durchführungsverordnung, die Finanzregelung und die Programmierungsleitlinien für den 11. EEF. **Der inhaltliche Aufbau der Folgenabschätzung** (zu Grunde liegende Faktoren, Ziele, Optionen und Auswirkungen) beruht auf den folgenden Themen, die sich aus dem strategischen Rahmen ergeben: Differenzierung, Fokussierung, Koordinierung mit den Mitgliedstaaten, innovative Instrumente, Flexibilität sowie regionale Zusammenarbeit (Letzteres betrifft speziell die ÜLG).

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Für jeden Themenbereich wurden zwei Szenarien in Betracht gezogen (Status quo und eine alternative Option). Bei der alternativen Option wird erörtert, welche Auswirkungen die nachstehend aufgeführten Änderungen auf die einzelnen Komponenten des „EEF-Pakets“ (Internes Abkommen, Durchführungsverordnung und Finanzregelung) hätten:

- **Grundsatz der Differenzierung**, d. h. höhere Mittelzuweisungen für die am wenigsten entwickelten Partner und weniger Entwicklungshilfe in Form von Zuschüssen für weiter fortgeschrittene Länder;
- **Fokussierung der EU-Hilfe auf jene Sektoren**, in denen die größte Wirkung zu erwarten ist, d. h. auf eine begrenzte Zahl von Bereichen;
- **Stärkere Koordinierung mit den Mitgliedstaaten:** In Bezug auf die AKP-Staaten könnte das Ergebnis der **gemeinsamen Programmierung** darin bestehen, dass für jedes Partnerland ein einheitliches gemeinsames Programmierungsdokument vorgelegt oder dass - dies wäre die Minimaloption – eine Vereinbarung über eine Arbeitsteilung geschlossen wird. Im Falle der ÜLG würde mit der alternativen Option – wo dies machbar ist – eine stärkere Angleichung der EU-Programme und der Programme der Mitgliedstaaten angestrebt werden. Außerdem könnte die Möglichkeit vorgesehen werden, **von der Kommission verwaltete EU-Treuhandfonds für AKP-Staaten** einzurichten.
- stärkerer Rückgriff auf **innovative Finanzierungsinstrumente, d. h. Mischfinanzierungen**, um mehr Mittel zur Förderung der Entwicklung zur zu mobilisieren. In einigen AKP-Staaten oder –regionen könnte ein höherer Anteil der EU-Entwicklungshilfegelder über bereits bestehende oder neue Finanzinstrumente bereitgestellt werden, die z. B. eine Kombination von Zuschüssen mit Darlehen europäischer Finanzinstitutionen oder andere Risikoteilungsmechanismen vorsehen;
- Ausbau der **flexiblen Elemente des EEF** wie z. B.: i) **Begrenzung der anfänglichen Mittelansätze**, damit mehr Mittel (Rückstellungen) für Mittelaufstockungen oder besondere Zuweisungen für spezifische Sektoren oder Initiativen zur Verfügung stehen; ii) Festlegung spezifischer **Formen von Hilfe für Länder, die sich in einer fragilen Situation bzw. in einer Übergangs- oder**

Krisensituation befinden; iii) bereits **in der Programmierungsphase Ausrichtung der EU-Maßnahmen auf Reaktionsstrategien, die direkt mit den von den Partnerländern verfolgten Strategien verknüpft sind**;

- Bedingung für den Einsatz der ÜLG-Mittel für die regionale Zusammenarbeit sollte sein, dass sich der Mitteleinsatz vorteilhaft auf die **Stärkung der regionalen Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten und den Gebieten in äußerster Randlage** auswirkt.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Was die **Differenzierung** anbelangt, so würde bei der Status-quo-Option durch die von der Kommission verwaltete Hilfe weiterhin einen Beitrag zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele und insbesondere zur Armutsminderung geleistet werden leisten, wobei die globale Dimension und die globale Präsenz weiterhin gegeben wären. In einigen Ländern könnten jedoch Wirksamkeit und Effizienz der Hilfe nicht maximiert werden, was zugleich geringe Fortschritte bei den Millenniumsentwicklungszielen zur Folge hätte. Bei der alternativen Option würden die Ressourcen dank des präziseren geografischen Fokus dort eingesetzt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden und die größtmögliche Wirkung und der höchste Mehrwert für die AKP-Staaten und die ÜLG zu erwarten sind. Mit den weiter fortgeschrittenen Partnern würde die EU unter dem Gesichtspunkt des jeweils am besten geeigneten Policymix alternative Formen der Zusammenarbeit und des Dialogs vereinbaren.

Was die **Fokussierung** anbelangt, so würde die von der Kommission verwaltete Hilfe bei der Status-quo-Option weiterhin innerhalb eines relativ breiten Spektrums von Sektoren geleistet werden, ohne dass das Problem der Fragmentierung der Hilfe angegangen werden würde. Bei der alternativen Option würde der präzisere sektorale Fokus dazu beitragen, die Wirkung der EU-Hilfe zu steigern, da die Ressourcen für eine begrenzte Zahl von Sektoren eingesetzt werden würden, was der EU mehr kritische Masse geben würde. Dem Risiko, dass die EU in einigen Sektoren auf Länderebene weniger öffentlichkeitswirksam vertreten wäre, müsste dadurch begegnet werden, dass eine effizientere Arbeitsteilung und eine stärkere Koordinierung mit anderen Finanzierungsquellen verwirklicht werden würde.

Was die **Koordinierung mit den EU-Mitgliedstaaten** anbelangt, so würden bei der Status-quo-Option das Problem der Fragmentierung der Hilfe und das Risiko möglicher Überschneidungen nicht angegangen werden. Mit der alternativen Option könnten die Effizienz und die politische Hebelwirkung der EU-Hilfe durch eine stärkere Arbeitsteilung unter den Gebern, eine gemeinsame Programmierung und die Nutzung von EU-Treuhandfonds ausgebaut werden.

Was den Einsatz **innovativer Finanzinstrumente** anbelangt, so könnten Wirkung und Effizienz der EU-Finanzhilfen (Zuschüsse) im Rahmen der Status-quo-Option nicht maximiert werden. Bei der alternativen Option würden Mischfinanzierungen und andere Formen der Risikoteilung den EU-Finanzhilfen eine größere finanzielle Hebelwirkung und - insbesondere bei Großprojekten - eine größere kritische Masse verleihen.

Was die **Flexibilität** anbelangt, würden bei der Status-quo-Option bestimmte „flexible“ Komponenten des EEF erhalten bleiben, doch würden sie in einigen Fällen keine ausreichende Flexibilität bieten, um auf die spezifische Lage in den Partnerländern zu reagieren. Bei der alternativen Option könnten die Mittelzuweisungen rasch an die sich

wandelnden Umstände oder spezifische Situationen (Krisen, Fragilität, Übergangssituationen) angepasst werden. Auch könnte ein stärker anreizorientiertes Konzept verfolgt werden, was nicht nur der Wirksamkeit zugute käme und eine schnellere Reaktion im Rahmen der EU-Hilfe ermöglichen, sondern auch die Eigenverantwortung der Partner stärken würde.

Was die **regionale Zusammenarbeit mit den ÜLG** angeht, würden die Interaktion und Integration der ÜLG im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten und den Regionen in äußerster Randlage bei der Status-quo-Option auf einem begrenzten Niveau bleiben. Die alternative Option hätte eine größere Effizienz und Wirkungskraft der EU-Mittel zur Folge, da die EEF-Mittel und die EU-Mittel für die regionale Zusammenarbeit besser miteinander verknüpft wären und ÜLG und AKP-Staaten gemeinsam an regionalen Programmen teilnehmen könnten.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Der Vergleich der Auswirkungen der beiden Optionen auf die genannten Ziele ergibt, dass bei jedem der spezifischen Ziele **der alternativen Option gegenüber dem Status quo der Vorzug zu geben ist**, da die alternative Option der beste Weg ist, um die ermittelten Probleme anzugehen und den allgemeinen und spezifischen Ziele gerecht zu werden. Diese Option wird der geänderten politischen Ausrichtung der EU-Entwicklungspolitik und den neuen Leitlinien für die Partnerschaft EU-ÜLG besser gerecht, was dazu beitragen würde, die Wirksamkeit der EU-Finanzierungen für die AKP-Staaten und die ÜLG weiter zu verbessern und die Wirkung dieser Hilfe zu maximieren.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Die Kommission kann bei der gesamten Bandbreite ihrer Hilfeprogramme auf **Systeme für ein regelmäßiges Monitoring und regelmäßige Evaluierungen** zurückgreifen. An ihnen sind sowohl interne Mitarbeiter als auch externe Fachleute beteiligt. Bewertet werden sowohl die Länderstrategien als auch einzelne Programme und Projekte. Außerdem werden externe, unabhängige Experten mit der Beurteilung der Leistungen der EU-Maßnahmen im Außenbereich beauftragt. Die Kommission führt ferner strategische Evaluierungen ihrer Strategien durch – von der Programmierung und Strategie bis hin zur Durchführung von Maßnahmen in spezifischen Sektoren, einem gegebenen Land oder einer Region oder eines spezifischen Instruments. **Was den EEF anbelangt**, so sind dessen wichtigste Komponenten und die Grundlage für das Tätigwerden der EU in der EEF-Durchführungsverordnung festgelegt. Die Ergebnisse der EU-Hilfe im Bereich der Armutsbekämpfung werden unter möglichst weitgehender Anwendung spezifischer, messbarer Indikatoren bewertet. Besonderes Augenmerk wird auf Fortschritte bei der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele gelegt.