



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.10.2003
KOM(2003) 590 endgültig

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

**Auf dem Weg zur vollständigen Einbeziehung der Zusammenarbeit
mit den AKP-Staaten in den EU-Haushalt**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Hintergrund	5
2.1.	Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe - ein internationales Anliegen	5
2.2.	EU-Zusammenarbeit: Haushalt plus EEF	6
2.3.	EU-Zusammenarbeit: Haushalt im Vergleich zum EEF	7
2.4.	Unterstützung der Reformagenda der Kommission	9
3.	Politische Attraktivität des Wandels: Vorteile der Integration in den Gemeinschaftshaushalt	10
3.1.	Integration der AKP-Politik in die EU-Außenbeziehungen – Veränderung in Richtung Normalität	10
3.2.	Bekämpfung des Risikos der politischen Marginalisierung der AKP-Staaten	11
3.3.	Mehr Legitimität für eine effektive EU-Entwicklungshilfepolitik	12
3.4.	Weitere Effektivitätsgewinne	13
3.5.	Zuwachs an Effizienz	14
4.	Bedenken hinsichtlich der Einbeziehung des EEF in den EU-Haushalt	15
4.1.	Aufrechterhaltung des partnerschaftlichen Charakters der Beziehungen zu den AKP-Staaten	15
4.2.	Aufrechterhaltung des Hilfsengagements gegenüber den AKP-Staaten	16
4.3.	Von den speziellen “Finanzierungsschlüsseln” hin zu einem allgemeinen “Haushaltsschlüssel”	17
5.	Ein Anspruchsvoller und dennoch Realisierbarer Plan	18
6.	Schlussfolgerungen: Chancen für einen Wandel auf politischer und praktischer Ebene	19

1. EINLEITUNG

Die anstehende Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten macht 2004 zu einem Jahr von historischer Bedeutung für die Europäische Union. Die Regierungskonferenz zur Vertragsreform, die im Oktober 2003 auf der Grundlage der Vorschläge des Europäischen Konvents ihre Arbeit aufnehmen wird, soll der EU eine Konstitution verschaffen, die ihre Funktionen und Organe mit ihrem neuen Status in Einklang bringt. Bis dahin wird die Kommission auch die Debatte über den mittelfristigen Finanzrahmen der Union für die Zeit nach 2006, wenn die erweiterte EU konkrete Wirklichkeit geworden ist, eingeleitet haben. Der Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums (AKP) wird in der Agenda für 2004 dabei ein hoher Stellenwert eingeräumt. Tatsächlich hat der Konvent nämlich die volle Einbeziehung der EU/AKP-Kooperation in den Unionshaushalt empfohlen. Im Jahresverlauf 2004 werden die Verhandlungen über mögliche Anpassungen des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens (Abkommen von Cotonou) aufgenommen werden. Gleichzeitig muss die Gemeinschaft darüber entscheiden, wie viele Mittel sie für die künftige Finanzierung der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten - nach Ablauf der Geltungsdauer des derzeitigen Finanzprotokolls im Rahmen des 9. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) - zur Verfügung zu stellen beabsichtigt. Obwohl diese beiden finanziellen Aspekte - der mittelfristige Finanzrahmen und die Ablösung des 9. EEF - auf den ersten Blick eher technisch anmuten, kommt ihnen höchste politische Bedeutung zu, da sie untrennbar mit der Rolle verknüpft sind, mit der sich die erweiterte EU in Zukunft identifiziert.

Nach Auffassung der Kommission ist es aus politischer Sicht sowohl wünschenswert als auch zweckmässig, in diesem Kontext auf eine Standardisierung der finanziellen Rahmenbedingungen für die Unterstützung der AKP-Staaten und der Überseeischen Länder und Gebiet (ÜLG)¹ durch die Gemeinschaft hinzuwirken. Mittels der diesbezüglichen Änderungen soll das bisherige System aufeinander folgender EEFs durch die vollständige Einbeziehung der Finanzierung der EU/AKP-Kooperation in das EU-Haushaltssystem, d.h. den jährlichen EU-Gesamthaushaltsplan und dessen mittelfristigen Planungsrahmen, die Finanzielle Vorausschau, abgelöst werden. Die für 2004 gleichzeitig anstehenden Ereignisse bieten hierfür die ideale Gelegenheit.

Seit 1958 dient der EEF als das Hauptfinanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit den AKP-Staaten und den ÜLG. Dieser Fonds ist formal und inhaltlich eher ungewöhnlich: die Finanzierungsmittel werden von den verschiedenen Mitgliedstaaten auf direktem Wege bereitgestellt, seine Verwaltung - außerhalb des Gesamthaushaltsplans - obliegt der Kommission, der hierzu vom Europäischen Parlament lediglich Entlastung erteilt wird. Für den EEF gelten seit jeher eine eigene Finanzvorschriften und spezifische Durchführungsmechanismen, die sich von denen der aus dem Gesamthaushaltsplan finanzierten Außenhilfemaßnahmen unterscheiden. Seine Dotation wird von den Mitgliedstaaten im Wege anteiliger Finanzbeiträge aufgebracht, ebenfalls nach einem anderen als dem für den Gesamthaushaltsplan geltenden Finanzierungsschlüssel. Diese Beiträge mussten bis dato bei jeder Verlängerung des Finanzprotokolls um weitere fünf Jahre neu ausgehandelt werden.

¹ Alle in diesem Text enthaltenen Bezugnahmen auf die AKP-Staaten schließen grundsätzlich auch die ÜLG mit ein.

Diese spezifische Struktur mag bei ihrer Einführung vor rund 50 Jahren durchaus sinnvoll gewesen sein, heutzutage jedoch erscheinen die Vorteile eines eigenen getrennten Fonds kaum mehr nachvollziehbar. Das Risiko einer Marginalisierung der AKP-Staaten und der ÜLG nimmt stetig zu, hauptsächlich weil sie von den zentral auf Unionsebene geführten Haushaltsdiskussionen und den dabei gesetzten Prioritäten ausgeschlossen sind. Die derzeitige Situation ist geradezu als Anachronismus zu bezeichnen: warum sollte ein einzelnes Element (EEF) einer vollwertigen Gemeinschaftspolitik (Entwicklungszusammenarbeit) weiterhin außerhalb des Gesamthaushaltsplans abgewickelt werden, sich damit der normalerweise üblichen parlamentarischen Kontrolle entziehen und überdies nach einem speziell ausgehandelten Finanzierungsschlüssel, der nichts mit den Beiträgen zum Gesamthaushaltsplan zu tun hat, von den Mitgliedstaaten finanziert werden?

Die Integration des EEF in den Gesamthaushaltsplan wurde in der Vergangenheit bereits wiederholt erörtert, zuletzt im Zuge der Verhandlungen im Vorfeld des 9. EEF. Trotz der weitgehend befürwortenden Haltung der Mitgliedstaaten kam damals allerdings letztendlich keine Einigung in dieser Frage zustande. Die Kommission erklärte daraufhin, dass sie bis 2003 eine förmliche Mitteilung zu Vor- und Nachteilen einer Budgetierung des EEF auszuarbeiten würde.²

Mit dem vorliegenden Dokument kommt sie dieser Erklärung nach. Sie bringt darin klar und unmissverständlich zum Ausdruck, dass die Einbeziehung des EEF in den EU-Haushalt unter politischen wie auch praktischen Gesichtspunkten bedeutende Möglichkeiten bietet:

- Anlässlich des Gipfels von Barcelona im März 2002 hatte die Union zugesagt, sie werde sich um eine Harmonisierung der Verfahren und Praktiken der Entwicklungshilfegeber bemühen und bis spätestens 2004 erste konkrete Ergebnisse nachweisen. Die Einbeziehung des EEF in den EU-Haushalt wäre ein sehr konkreter Schritt in diese Richtung. Dadurch ließen sich in den Empfängerländern, die derzeit nach jeweils unterschiedlichen Regeln und Verfahren Gelder von der Gemeinschaft erhalten, deutlich Effektivitätsgewinne bewirken. Einheitliche Verfahren würden sich auch auf anderen Ebenen als äußerst vorteilhaft erweisen: kohärenteres Management, Rationalisierung der Komitologie zwischen Kommission und Mitgliedstaaten, Vereinfachung der Arbeit des Kommissionspersonals, sowohl in den Zentraldienststellen als auch in den Delegationen, und nicht zuletzt ein wichtiger Beitrag zu der im Jahre 2000 eingeleiteten Umstrukturierung der Außenbeziehungen insgesamt.
- Die Gemeinschaftshilfen zugunsten der AKP-Staaten könnten durch grössere Haushaltsdisziplin und flexiblere Zuteilungsmechanismen zweifellos nur an Wirksamkeit gewinnen. Die Zusammenlegung aller Ressourcen für Entwicklungszusammenarbeit im EU-Haushalt würde überdies die regionale Zusammenarbeit zwischen AKP- und Nicht-AKP-Entwicklungsländern erleichtern und Synergien fördern. Der Stellenwert der AKP-Staaten im Rahmen der EU-Entwicklungsdebatten würde sich dadurch ebenfalls erhöhen. Die alljährlichen Haushaltsdiskussionen im Rat und im Parlament sind in den letzten Jahren zum wichtigsten Forum für die Erörterung der Inhalte und Prioritäten der Entwicklungspolitik der Union und deren finanzieller Auswirkungen geworden. Mit der Budgetierung des EEF würde die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten stärker in den Vordergrund gerückt; gleichzeitig würde ihr dank der Mittelbewilligung durch das Europäische Parlament ein Legitimitätswachstum verschafft. Die Gemeinsame Parlamentarische Versammlung AKP-EU würde über ihre Mitglieder im Europäischen Parlament ebenfalls an Einfluss gewinnen.

² Rat der Europäischen Union, Nr. 14084/99 vom 14. Dezember 1999.

- Die Fördermittel könnten schneller (nach Annahme der erforderlichen Verordnung(en) durch den Rat und das Parlament) bereitgestellt werden; der Zeitaufwand für die Ratifizierung eines Finanzprotokolls durch 25 (oder mehr) Mitgliedstaaten und zwei Drittel der AKP-Staaten würde damit entfallen.
- Die Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushaltsplan bietet außerdem eine ausgezeichnete Gelegenheit für eine generelle Modernisierung der Beziehungen zwischen den AKP-Staaten und der Union dank der Umstellung von einem Ad-hoc-Finanzierungssystem, das größtenteils auf historischen Bindungen beruht, auf ein vollständig EU-finanziertes System. Damit ließen sich die gegenwärtig alle fünf Jahre fälligen komplizierten Verhandlungen über die EEF-Beiträge vermeiden. Es gäbe nur noch ein einziges System der Lastenverteilung auf die Mitgliedstaaten, anstelle der derzeitigen zwei getrennten Mechanismen, deren Anwendung sich in einer erweiterten Union mit 25 Mitgliedstaaten zunehmend schwierig gestalten müsste. Angesichts der Vielzahl der sonstigen auf dem Spiel stehenden Interessen gibt es ein bedeutsames Risiko, dass Diskussionen über den EEF an den Rand gedrängt werden.

Die Kommission hat ihre Analysen im Hinblick darauf durchgeführt, die politischen Entscheidungsträger gebührend auf die grundlegend wichtigen Beschlüsse vorzubereiten, die sie in den kommenden Monaten zu fassen haben werden. In dieser Mitteilung werden die positiven Veränderungen beschrieben, die von einer vollständigen Integration des EEF in den EU-Haushalt zu erwarten sind: Normalisierung der politischen und haushaltsmäßigen Beziehungen zu den AKP-Staaten und weitere Vereinfachung und Harmonisierung der Verfahren, ohne dass dadurch die Errungenschaften der 45-jährigen Zusammenarbeit mit diesen Staaten in Frage gestellt würden. Als Anhang enthält die Mitteilung einen kurzgefassten "Fahrplan", in dem dargelegt wird, dass die geplante volle Übernahme der AKP-Hilfen zu Lasten des Gesamthaushaltsplans ab 2007/2008³ realisierbar ist, vorausgesetzt, es wird unverzüglich mit den entsprechenden Maßnahmen begonnen.

2. HINTERGRUND

2.1. Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe - ein internationales Anliegen

In den letzten Jahren hat die Entwicklungspolitik sowohl auf EU- als auch auf internationaler Ebene neue Impulse erhalten.

So fanden im Rahmen des UN-Systems mehrere weltweite Konferenzen statt, insbesondere der sog. "Jahrtausendgipfel" im September 2000, die "Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung" in Monterrey und der "Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung" in Johannesburg, beide im Jahresverlauf 2002. Diese Veranstaltungen schlugen sich in einem Paket allgemein anerkannter Normen, Grundsätze und Werte sowie einer globalen Agenda nieder. Die wesentlichen Zielsetzungen für die Entwicklungspolitik sind in den sog. "Millennium Development Goals" (Entwicklungsziele für das neue Jahrtausend) festgeschrieben; das zentrale Ziel ist dabei die Beseitigung der Armut. Die hauptsächlichen Prinzipien und gute Praxis der Entwicklungszusammenarbeit wie z.B. "Partnerschaft" und "Ownership" (Eigentum) der Empfängerländer an ihren eigenen Entwicklungsprozessen werden mittlerweile international

³ Das erste Finanzprotokoll gilt offiziell für den Zeitraum von März 2000 bis März 2005. Infolge von Verzögerungen bei der Abwicklung des Ratifizierungsverfahrens wurde dieses Protokoll allerdings erst im April 2003 wirksam. Im Abkommen von Cotonou heißt es, dass die Dotation des ersten Finanzprotokolls den Zeitraum 2000-2007 abdeckt. Dies bedeutet, dass die neuen Finanzierungsmittel spätestens ab 1. Januar 2008 verfügbar sein müssen.

geteilt. Mit dem „Konsens“ von Monterrey wurde erneut die Notwendigkeit einer effizienteren Gestaltung der offiziellen Entwicklungshilfe betont, unter anderem durch Reduzierung der Transaktionskosten, Harmonisierung der Geberverfahren, Verzicht auf Lieferbindung und Wahl der geeignetsten, am besten auf den Bedarf der Entwicklungsländer zugeschnittenen Hilfsformen. Als ein weiterer wichtiger Aspekt wurde die Abschätzbarkeit der zu erwartenden Ressourcen betont.

In diesem Zusammenhang hat die Europäische Union sich zu einer gezielten Senkung der Transaktionskosten verpflichtet⁴: bis spätestens 2004 sollen sowohl auf EU- als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene konkrete Ansätze zur Koordinierung der Politiken und zur Harmonisierung der Verfahren nach Maßgabe international anerkannter optimaler Praktiken erwartet.

Die vollständige Einbeziehung der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten in den EU-Haushalt und die Harmonisierung der Verfahrenspraktiken gegenüber allen Entwicklungsländern dürften in Anbetracht der Tatsache, dass alle derzeit von der Gemeinschaft unterstützten Entwicklungsprogramme zum Leidwesen der Empfänger mittels unterschiedlicher Systeme und Verfahren abgewickelt werden, wohl die offensichtlichsten konkreten Schritte in diese Richtung sein.

2.2. EU-Zusammenarbeit: Haushalt plus EEF

Gegenwärtig wird die Entwicklungshilfe der Europäischen Union aus dreierlei Quellen finanziert: (1) dem EU-Haushalt, (2) dem Europäischen Entwicklungsfonds und (3) den Hilfsprogrammen der EU-Mitgliedstaaten. Ein Teil der Ressourcen wird über internationale Organisationen abgewickelt (Weltbank, UN, usw.); ein weiterer wichtiger Geldgeber für die Entwicklungsländer ist die Europäische Investitionsbank (EIB).

Über die vorgenannten Finanzierungskanäle stellt die EU insgesamt etwa die Hälfte der Entwicklungshilfe zur Verfügung, die weltweit von den im OECD-Ausschuss für Entwicklungshilfe vertretenen Ländern aufgebracht wird (2002 rund 29 Mrd. USD; vgl. Tabelle 1 in Anhang 1). Annähernd ein Viertel dieser Ressourcen wird im Auftrag der Gemeinschaft von der Kommission verwaltet.

Im Jahr 2002 bezifferten sich die Außenhilfezahlungen der Gemeinschaft auf 6,3 Mrd. € (vgl. Tabelle 2 in Anhang 1), davon 4,4 Mrd. € aus dem EU-Haushalt und 1,9 Mrd. € zu Lasten des EEF⁵. Von den 4,4 Mrd. € des Gemeinschaftshaushalts kommt rund 650-700 Mio. € jährlich ebenfalls den AKP-Staaten zugute. Aus den betreffenden Haushaltslinien werden Maßnahmen in den Bereichen humanitäre Hilfe, Menschenrechte, Nahrungsmittelhilfe oder Kofinanzierung von NRO unterstützt. Die Zusammenarbeit mit einzelnen traditionellen (Südafrika) oder neuen Mitgliedern der AKP-Staatengruppe (Ost-Timor) wird ebenfalls über den Haushalt finanziert; gleiches gilt für die Vielzahl internationaler Fischereiabkommen sowie die Interventionen im Wege des Krisenreaktionsmechanismus.

Gegenwärtig agiert die Gemeinschaft als Geber in nahezu allen Entwicklungsländern weltweit, allerdings mit zwei verschiedenen Finanzierungssystemen. Die Hilfen zugunsten der Nicht-AKP-Staaten werden ausschließlich nach Maßgabe der Haushaltsordnung für den

⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates über die Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, 14. März 2002 -

⁵ Der Großteil der EEF-Mittel kommt den AKP-Staaten zugute. Ein geringer Anteil im Umfang von etwa 20 - 30 Mio. € jährlich wird für Maßnahmen in den Überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) verwendet.

Gesamthaushaltsplan abgewickelt, während für die AKP-Hilfen sowohl die allgemeine EU-Haushaltsordnung als auch die EEF-Finanzregelung im Zusammenhang mit dem Abkommen von Cotonou angewendet werden.

Bei Inkrafttreten des Abkommens von Cotonou am 1. April 2003⁶ standen für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten und den ÜLG folgende Mittel zur Verfügung:

- Aus dem 6., 7. und 8. EEF ein Gesamtbetrag von 32,8 Mrd. € (einschließlich Übertragungen aus den vorhergehenden Fonds), wovon 30,2 Mrd. € in Verpflichtungsermächtigungen umgesetzt und 21,8 Mrd. € ausgezahlt wurden. 2,6 Mrd. € blieben somit für weitere Verpflichtungsermächtigungen und 11 Mrd. € für Auszahlungen verfügbar.
- Im Rahmen des 9. EEF: 12,5 bzw. 13,5 Mrd. € für die AKP-Staaten (in Abhängigkeit von der Entscheidung der Mitgliedstaaten über die effektive Bereitstellung der "konditionellen Milliarde"), 175 Mio. € für die ÜLG und 125 Mio. € zur Deckung von Abwicklungskosten, die der Kommission entstehen. Die Gesamtdisponibilitäten des 9. EEF beziffern sich somit auf 12,8 bzw. 13,8 Mrd. €.

Im Zeitraum 2003-2007 können also mehr als 15 Mrd. € gebunden und Zahlungen in Höhe von über 23 Mrd. € geleistet werden.

Das Schaubild in Anhang 1 (Tabelle 3) zeigt die Entwicklungstrends im Zeitraum 1989-2002 bei den Verpflichtungen und Zahlungen zu Lasten des EEF. Während der ersten drei Jahre nach Inkrafttreten des 8. EEF (1998) bezifferten sich die Verpflichtungen im Durchschnitt auf über 3 Mrd. € jährlich und entwickelten sich dann 2001 und 2002 leicht rückläufig, was bei dem Fünfjahres-Rhythmus der Finanzprotokolle des EEF-System als normal zu werten ist.

Aussagekräftiger sind die Angaben zu den Zahlungen, da diese die effektive Bereitstellung der Mittel widerspiegeln und die Basis für die wurden vom Ausschuss für Entwicklungshilfe des OECD zusammengestellt Daten sind. Eine Analyse der Zahlen des Anhangs 1 (3) zeigt, dass sich die Implementierung der EEF-Mittel dank der Reform der Kommission im Bereich der Verwaltung der Außenhilfen seit 2000 deutlich gebessert hat: während im Zeitraum 1996-2000 das durchschnittliche Auszahlungsniveau bei etwa 1,5 Mrd. € jährlich lag, ist seit 2001 ein Jahresdurchschnitt von rund 2 Mrd. € zu verzeichnen. Allerdings entspricht das Zahlungsvolumen trotz dieser Verbesserungen noch nicht den Erwartungen und liegt nach wie vor erheblich unter der Zielvorgabe der Gemeinschaft, alljährlich 3 - 3,5 Mrd. € an EEF-Mitteln zu verpflichten und auszuzahlen.

2.3. EU-Zusammenarbeit: Haushalt im Vergleich zum EEF

Der EEF weist infolge seiner Fondsstruktur einige charakteristische Merkmale auf, die ihn vom Haushalt unterscheiden.

Sobald auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten und zwischen diesen und den AKP-Staaten Einigung über den Gesamtbetrag der Mittelausstattung für den Fünfjahreszeitraum eines EEF erzielt worden ist, wird diese Dotation vertraglich festgeschrieben, und zwar in einem Internen Abkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten⁷ einerseits und in einem Finanzprotokoll zum Abkommen von Cotonou zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den AKP-Staaten andererseits⁸.

⁶ Amtsblatt L 317 vom 15.12.2000, Seite 3 und OJ L 83 vom 1.4.2003, Seite 69.

⁷ Amtsblatt L 317 vom 15.12.2000, Seite 355 .

⁸ Vergleiche Fußnote 6.

Dieses Protokoll muss von allen Mitgliedstaaten und zwei Dritteln der AKP-Staaten unterzeichnet und ratifiziert werden, was normalerweise mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Erst nach dem völligen Abschluss des Ratifizierungsprozesses können die Mittel den AKP-Staaten effektiv zur Verfügung gestellt werden. Die Dotation als solche stellt zugleich ein Ausgabenziel dar, d.h. nicht verpflichtete und ausgezahlte Mittel verbleiben bis zu ihrer vollständigen Ausschöpfung im Fonds verfügbar. Aus diesem Grunde existieren immer noch Restmittelsalden, die teilweise bis auf den 6. EEF zurückgehen und nunmehr in den 9. EEF übernommen wurden.

Für den EU-Haushalt gilt im Gegensatz dazu das Prinzip der Jährlichkeit. Dies entspricht der allgemein bei Regierungshaushalten üblichen Praxis. Die Ausgabenmittel werden jeweils für ein bestimmtes Jahr bewilligt; im Jahresverlauf nicht verpflichtete Mittel verfallen zum Jahresende. Diese jährlichen Bewilligungen seitens der Haushaltsbehörde, die die Steuerzahler vertritt, gehen jedoch Hand in Hand mit ergänzenden Bestimmungen, welche die für eine effiziente öffentliche Finanzplanung unerlässliche mehrjährige Mittelprogrammierung ermöglichen. Diese Mehrjahresdimension des EU-Haushalts besteht im Wesentlichen aus einem für 5 bis 7 Jahre festgelegten Finanzrahmen (der sog. "Finanziellen Vorausschau") sowie Referenzbeträgen in den jeweiligen Programmverordnungen. Diese letzteren, bei denen es sich im allgemeinen um von Parlament und Rat im Mitentscheidungsverfahren erlassene Rechtsakte handelt (und die nach der Budgetierung auch für den EEF gelten sollen), stellen verbindliche Leitlinien für die Kommission und die Haushaltsbehörde dar, die sich verpflichtet haben, im Zuge des jährlichen Haushaltsverfahrens nur in streng begrenzten Ausnahmefällen von diesen Mehrjahresvorgaben abzuweichen.

Das Fondskonzept beinhaltet typischerweise eine zyklische Auf- und Abbewegung der globalen Mittelverpflichtungs- und Auszahlungsmuster. Damit wird den AKP-Staaten insgesamt, und nach der Notifizierung ihrer jeweiligen Zuteilungen auch den einzelnen Staaten, eine gewisse "zeitliche Flexibilität" eingeräumt; dies bedeutet, dass Mittelverpflichtungen und Zahlungen sowohl gehäuft sofort zu Beginn des Zuteilungszeitraums stattfinden, aber auch auf einen späteren Termin verlagert werden können, ohne dass dadurch unmittelbare Gefahr eines Verfallens der zugeteilten Mittel gegeben wäre.

Das Haushaltsmodell seinerseits gewährleistet ebenfalls eine gewisse Flexibilität insofern, als Mittel, die in einem bestimmten Land aufgrund von Absorptionsproblemen nicht in dem ursprünglich vorgesehenen Jahr in Anspruch genommen werden konnten, für andere Länder, Regionen oder grenzübergreifende Initiativen verwendet werden dürfen, deren eigene Finanzierungsmittel dann auf das Folgejahr übertragen werden. Bei Programmen, die – wie im AKP-Bereich – eine Vielzahl von Ländern abdecken, ist es höchst unwahrscheinlich, dass eine derartige Flexibilität nicht funktionieren würde. Die Richtbeträge, die in den mehrjährigen Länderstrategien festgelegt sind, sind von dieser Flexibilität innerhalb eines Haushaltsjahres selbstverständlich nicht betroffen, es sei denn, ein Land hat über mehrere Jahre hinweg Schwierigkeiten bei der Ausschöpfung der ihm zugeteilten Mittel.

Der Vertragscharakter des Entwicklungsfonds und die damit gegebene Sicherheit der Gesamtdotation wurden häufig als Vorteile im Vergleich zum Haushalt angeführt. Die Erfahrung seit der Einrichtung des Fonds hat jedoch gezeigt, dass die effektive Hilfeleistung - gemessen anhand der Auszahlungen - vom Niveau systematisch hinter den zugesicherten Gesamtdotationen zurückbleibt. Dies hat zur Folge, dass sich nicht gebundene und nicht ausgezahlte Restsalden anhäufen, zu deren weiterer Finanzierung die Mitgliedstaaten jedoch rechtlich verpflichtet sind. Die Gründe für diesen Mißstand schliessen mangelnde Absorptionskapazitäten der Empfängerländer sowie eine unzureichende Flexibilität des EEF-Systems an sich ein. Auch das mit der Dotation verknüpfte Ausgabenziel hat sich nicht als hinlänglicher Anreiz für eine zügige Programmdurchführung erwiesen.

Die Überlappung der Durchführung mehrerer EEFs und die Tatsache, dass beim Abschluss der verschiedenen Programme und Projekte häufig gebundene Restmittel freigesetzt werden und die entsprechenden Mittel wieder dem gemeinsamen EEF-Topf zufließen, hat zur Folge, dass regelmäßig neue Zuweisungsbeschlüsse gefasst werden müssen. Die für solche Neuzuweisungen und neuerliche Verpflichtungsermächtigungen verfügbaren Beträge ändern sich jedoch ständig, was weder einem effizienten Management noch der Klarheit über die tatsächlich freien Mittel dient. In bestimmten Fällen, namentlich bei der Verfügung über Restsalden älterer EEFs, bedarf die Entscheidung über die Neuzuweisung der betreffenden Mittel der Zustimmung des AKP/EG-Ministerrates. Das entsprechende Verfahren umfasst einen Beschluss der Kommission, dessen Genehmigung durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER), die Annahme durch den EU-Ministerrat, eine Debatte im AKP/EU-Ausschuss für die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit und schließlich die endgültige Annahme durch den AKP/EG-Ministerrat, was im allgemeinen mindestens sechs Monate in Anspruch nimmt.

Und schließlich schreibt das Abkommen von Cotonou für den EEF eine spezifische Form der gemeinsamen Verwaltung durch die Kommission und die AKP-Staaten vor. Gemeinsames Management sowie das "ownership"-Konzept spielen aber auch bei einer Kooperationsfinanzierung über das Budget eine wichtige Rolle. So werden die einzelnen Länderprogramme stets in enger Zusammenarbeit mit den Regierungen der Empfängerstaaten erstellt. Für die Durchführung der Programme erlaubt die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan eine dezentrale Verwaltung durch das begünstigte Drittland, welches hierzu allerdings nachweisen muss, dass seine Finanzmanagement- und Kontrollsysteme die Einhaltung der Kriterien einer soliden Haushaltsführung gestatten. Die aus dem EG-Haushalt finanzierten Hilfsprogramme in allen anderen geographischen Regionen kommen diesen Anforderungen generell ohne größere Probleme nach. Die Zusammenarbeit mit einem AKP-Staat, nämlich Südafrika, ist im übrigen de facto bereits budgetiert, da hierfür jährlich Haushaltsmittel im Rahmen einer spezifischen Verordnung bereitgestellt werden, die auch einen mehrjährigen Finanzrahmen (derzeit 2000 bis 2006) mit einem globalen Mittelansatz vorgibt.

2.4. Unterstützung der Reformagenda der Kommission

Die Einbeziehung des EEF in den EU Haushalt ist auch eines der Ziele, die sich die Kommission für ihre am 16. Mai 2000 eingeleitete Reform der Verwaltung der Außenhilfen gesetzt hat. Die angestrebte Beschleunigung und qualitative Verbesserung der Hilfeleistungen sollte schwerpunktmäßig auf folgendem Wege erreicht werden: Straffung der Mittelprogrammierung, Einrichtung des Europäischen Amtes für Entwicklungszusammenarbeit ("EuropeAid"), Dezentralisierung der Zuständigkeiten für die Projektverwaltung auf Ebene der Delegationen der Kommission sowie Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur effizienteren Gestaltung des Finanzmanagements. Diese Reform des Außenhilfessektors ist Teil des großangelegten kommissionsinternen Reformprozesses, in dem wiederum die 2003 in Kraft getretene neugefasste Haushaltsordnung ein wichtiges Element ist.

Was spezifisch die AKP-Staaten anbelangt, so soll dieser Dezentralisierungsprozess im Prinzip bis Mitte des Jahres 2004 zum Abschluss gebracht werden. Seine Finanzierung hat sich auf AKP-Ebene als komplizierter erwiesen als dies bei den übrigen, aus dem Haushalt geförderten geographischen Regionen der Fall war. Letztere kommen in den Genuss von Mitteln, welche die Haushaltsbehörde im Rahmen der Hilfsprogramme speziell für technische und administrative Unterstützungsausgaben bewilligt. Derart flexible Finanzierungsmodalitäten sind beim EEF nicht gegeben, da eine Anpassung des Betrags der Verwaltungsmittel, der alle fünf Jahre im "Internen Abkommen" festgelegt wird, nur im Wege einer förmlichen Änderung dieses Abkommens möglich ist, die wiederum von sämtlichen Mitgliedstaaten ratifiziert werden

müsste. Die gegenwärtig vorhandenen Mittel reichen zur Finanzierung der Reformmaßnahmen nicht aus. Die Kommission lancierte daher die Verlagerung der Verwaltungszuständigkeiten auf die AKP-Delegationen ohne die Gewähr, dass ihr für die Jahre 2006/2007 auch tatsächlich die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung stehen würden. Es ist zu hoffen, dass die AKP-Partner ihr die entsprechende Zusicherung erteilen, sobald diese Frage offiziell zur Sprache gebracht wird, nämlich gegen Ende des Jahres 2004. Im Internen Abkommen zum 9. EEF sind für administrative Unterstützungsausgaben ein Betrag im Umfang von knapp 1% der operativen Mittel veranschlagt, während der entsprechende Ansatz bei den Außenhilfen im Rahmen des EU-Haushalts rund 3% beträgt.

3. POLITISCHE ATTRAKTIVITÄT DES WANDELS: VORTEILE DER INTEGRATION IN DEN GEMEINSCHAFTSHAUSHALT

3.1. Integration der AKP-Politik in die EU-Außenbeziehungen – Veränderung in Richtung Normalität

In der Vergangenheit wurde eine Reihe von Argumenten angeführt, um die weitere Finanzierung der AKP-Ausgaben über einen besonderen Fonds außerhalb des Gesamthaushaltsplans mit Ad-hoc-Finanzierungsschlüsseln und eigenen Regeln zu rechtfertigen. Diese Argumente haben jedoch angesichts des Wandels der politischen Rahmenbedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit nach und nach ihre Relevanz eingebüßt.

Der 1. EEF geht zurück auf das Jahr 1958, eine Epoche, in der sowohl der internationale Kontext als auch der Status der europäischen Integration noch völlig anders gelagert waren. Die damalige EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) verfügte weder über eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik noch über ein Eigenmittelsystem, und die Mitgliedstaaten unterhielten noch institutionelle Beziehungen zu vielen der betreffenden Entwicklungsländer. Der EEF wurde eingerichtet, um den Erfordernissen der damaligen Situation Rechnung zu tragen. Er ist seinen Aufgaben lange Jahre zur allgemeinen Zufriedenheit nachgekommen, doch die heutige Situation ist völlig anders.

Die Gruppe der AKP-Staaten hat sich zahlenmäßig stetig vergrößert und weiterentwickelt, ebenso wie die EG selbst. Die Entwicklungspolitik wird nunmehr auch auf Gemeinschaftsebene festgelegt, und über die Jahre hinweg wurden mit fast allen Regionen und Ländern weltweit Partnerschaftsabkommen geschlossen (Mittelmeerraum, Lateinamerika, Asien, usw.). In diesen Abkommen (zuletzt im Abkommen von Cotonou) geht es um eine Vielzahl von Themen von gemeinsamem Interesse: politischer Dialog, Handelsvereinbarungen, Demokratisierung, usw. Sie werden ergänzt durch ein komplexes institutionelles Gefüge auf internationaler Ebene, in dessen Rahmen alle für die AKP-Staatengruppe relevanten Beschlüsse gefasst werden: WTO, G-8, die Vereinten Nationen, usw. Angesichts ihres gegenwärtigen Integrationsniveaus und ihrer globalen Verantwortung kann die Europäische Union nicht umhin, kollektive Beziehungen zu allen Regionen der Welt zu pflegen, ungeachtet der historischen Bindungen einzelner Mitgliedstaaten.

Die Finanzierung außerhalb des Haushalts datiert aus einer Zeit, in der noch kein System von Eigenmitteln der Gemeinschaften existierte. Doch selbst nach der Einführung eines solchen Systems im Jahr 1973 entschieden sich die Mitgliedstaaten für eine Beibehaltung des EEF in seiner ursprünglichen Form, die eine regelmäßige Neuaushandlung ihrer Beiträge zu diesem Fonds (nach bestimmten "Finanzierungsschlüsseln") vorsah. Dieses System ermöglichte zunächst relativ großzügige Aufstockungen der Gesamtdotationen von einem EEF auf den nächstfolgenden, weil einzelne Mitgliedstaaten besonderes Interesse an der AKP-Region

bekundeten und dies in einer erhöhten Beitragsbereitschaft auf Gemeinschaftsebene zum Ausdruck brachten. Zwischenzeitlich hat sich der Umfang dieser Aufstockungen jedoch auf einem recht stabilen Niveau eingependelt (siehe Anhang 1 (3)); die Verhandlungen über die Finanzierung der Dotationen der jüngsten EEFs gestalteten sich teilweise eher schwierig.

Es steht kaum zu erwarten, dass die Verhandlungen im Vorfeld des Folgefonds zum 9. EEF weniger kompliziert ausfallen, da sich an diesem neuen Fonds mindestens 25 Mitgliedstaaten beteiligen werden, wobei die Mehrzahl der neuen Mitglieder in der Gruppe mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BNE auf EU-Ebene zu liegen kommt. Außerdem widerspricht die Fortschreibung einer EU-Kooperationspolitik mit spezifischen geographischen Regionen nach jeweils punktuell ausgehandelten Finanzierungsschlüsseln - gewissermaßen Außenbeziehungen der Union *à la carte* - völlig dem Geist und Wesen des europäischen Integrationsprozesses.

Die Einbindung des EEF in den Gesamthaushaltsplan hingegen würde bedeuten, dass dessen Finanzierung im Rahmen des allgemeinen Eigenmittelsystems erfolgt, das der Deckung sämtlicher Haushaltsausgaben dient, ganz gleich ob diese für interne oder externe Programme bestimmt sind. Überdies geht diese Finanzierung künftig unabhängig von freiwilligen, nach einem Ad-hoc-System ausgehandelten Beiträgen vonstatten und bietet damit besser Gewähr für Kontinuität. Für die Mitgliedstaaten heißt dies konkret, dass die finanzielle Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten künftig wirklich auf EU-Ebene angesiedelt ist und ihre Beiträge sich ausschließlich aus den Verpflichtungen aufgrund ihrer EU-Mitgliedschaft herleiten, ungeachtet früherer präferenzieller Interessen und Bindungen. Gleichzeitig erleichtert ein solches System es den neuen Mitgliedstaaten, ihre Finanzierungsverpflichtungen im Rahmen der EU/AKP-Entwicklungshilfe ab 2007/2008 zu akzeptieren.

3.2. Bekämpfung des Risikos der politischen Marginalisierung der AKP-Staaten

Mit den verschiedenen Lomé-Abkommen und zuletzt dem Abkommen von Cotonou wurden spezielle Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten geknüpft. Entsprechend war die getrennte Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit aus einem eigens hierfür eingerichteten Fonds als Ausdruck der privilegierten Position der AKP-Gruppe gedacht. Dies traf auch tatsächlich zu, solange die Programme der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten das Gros der gemeinschaftlichen Außenhilfen ausmachten. Mit der stetigen Ausdehnung der Außenbeziehungen der Union, dem Abschluss von Kooperationsabkommen mit einer Vielzahl anderer geographischer Regionen und der Zunahme des Außenhilfsvolumens zu Lasten des Haushalts wird der privilegierte Charakter einer getrennten Finanzierung hinfällig und verkehrt sich geradezu ins Gegenteil: ein überholtes Fondskonzept auf der Basis freiwilliger Finanzierungsbeiträge und bestimmt durch nationale Gesichtspunkte. In dem neuen, dynamischen Kontext der Europäischen Union laufen die AKP-Staaten Gefahr, politisch und finanziell an den Rand gedrängt zu werden, und zwar aufgrund eben dieses Sondercharakters des EEF-Systems: einer Kombination aus zwischenstaatlichen und gemeinschaftsinstitutionellen Elementen anstatt einer vollwertigen Komponente des EU-Gesamtsystems.

Dank ihrer zentralen Stellung innerhalb des demokratischen Entscheidungsprozesses sind die alljährlichen Lesungen des EU-Haushalts im Rat und im Parlament zum wichtigsten Forum für Debatten über die Inhalte der Entwicklungspolitik, die politischen Prioritäten der Union und ihre finanziellen Auswirkungen geworden. In ähnlicher Weise bestimmt die mittelfristige Finanzplanung den Umfang der Ressourcen, die zur Verwirklichung der politischen Vision Europas erforderlich sind. Da sie nicht über den Haushalt finanziert wird, ist die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten prinzipiell von einem der wichtigsten politischen Entscheidungsprozesse der Union ausgeschlossen. Statt dessen diskutieren und beschließen die

Mitgliedstaaten untereinander - ohne Beteiligung des Parlaments - alle fünf Jahre über die EEF-Finanzierungsmittel. Das ohnehin bereits beträchtliche Risiko, dass die AKP-Staaten im Vergleich zu anderen, wirtschaftlich weiter entwickelten geographischen Regionen ins Hintertreffen geraten, wird noch verschärft durch ihre mangelnde Präsenz auf den politischen Bühnen der Union. Durch die Budgetierung des EEF könnten die Beziehungen mit dieser Staatengruppe voll in den politischen Entscheidungsabläufen der Union reflektiert werden, was sie auf gleiche Ebene mit den anderen von der EU unterstützten Ländern stellen würde. Gleichzeitig würde die Gemeinsame Parlamentarische Versammlung AKP-EU dank ihrer Vertreter im Europäischen Parlament an Einfluss und Bedeutung gewinnen.

3.3. Mehr Legitimität für eine effektive EU-Entwicklungshilfepolitik

Eine effektive und glaubwürdige EU-Entwicklungspolitik bedarf kohärenter Entscheidungsprozess. Ein aus mehreren verschiedenen Dotationen zusammengewürfeltes Splitterbudget, das unterschiedlichen Beschlussfassungsverfahren und Zeitplänen unterliegt, macht fundierte Entscheidungen auf politischer und Managementebene sowie eine stringente Ausgabenplanung fast unmöglich. Grundvoraussetzung für eine effektive Hilfe ist ein umfassendes Informationsangebot für die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger. Die Budgetierung des EEF würde es der Haushaltsbehörde wie auch den Unionsbürgern ermöglichen, sich anhand einer einheitlichen und vergleichbaren Haushaltsdarstellung ein globales und präzises Bild der Außenbeziehungen und der Entwicklungspolitik der EU zu verschaffen. Die Entscheidungsfindung könnte nur an Kohärenz gewinnen, da sie im Rahmen eines einheitlichen politischen Prozesses - anstatt wie bisher auf mehreren verschiedenen Ebenen - stattfände. Auch das globale Ziel der Beseitigung der Armut ließe sich innerhalb eines vereinheitlichten Haushaltsrahmens leichter verwirklichen und vor allem auch nachvollziehen. Technisch gesehen würde damit den Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts Rechnung getragen.

Da der EEF nicht Teil des EU-Haushalts ist, werden die entsprechenden Finanzierungsmittel auch nicht vom Europäischen Parlament bewilligt. Die Interventionen des EEF sind jedoch inhaltlich einem äußerst wichtigen Politikbereich der EU zuzuordnen, für den im Vertrag ausdrücklich die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens vorgesehen ist – ein ganz offensichtlicher Widerspruch also. Angesichts seiner politischen Bedeutung wie auch seiner finanziellen Größenordnung sollte gerade beim EEF eine umfassende Beteiligung des Parlaments am Haushaltsgeschehen die Regel sein, so wie dies auch bei den übrigen EU-Ausgaben im Außenbereich der Fall ist. Mit der Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushaltsplan der Union ließe sich diese Unstimmigkeit beseitigen. Ein volles Mitspracherecht des Europäischen Parlaments bei allen Haushaltsvorgängen, von der Ausgabenbewilligung bis hin zur Entlastung, könnte nur zur Stärkung der Legitimität der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten beitragen. Gleichzeitig würde die gesamte Außenhilfepolitik auf Unionsebene an Transparenz gewinnen und für den europäischen Bürger und Steuerzahler verständlicher werden.

Die Entwicklungszusammenarbeit nach Maßgabe des Abkommens von Cotonou lässt sich nur dann als echtes unionspolitisches Instrument verwirklichen, wenn sie in den globalen EU-Haushaltsrahmen eingebunden und die bisherige, aus dem politischen Geschehen der Union ausgeklinkte Verhandlung über die Finanzierungsbeiträge abgeschafft wird. Die Entwicklungshilfe zugunsten der AKP-Staaten muss zu einem Teil der normalen Verantwortlichkeiten eines EU-Mitgliedstaates werden, um ihre Legitimität als konkreter Ausdruck der kollektiven Verantwortung der EU zu gewährleisten.

3.4. Weitere Effektivitätsgewinne

Abgesehen von den vorstehend ausgeführten, hauptsächlich politischen und institutionellen Erwägungen steht nach Auffassung der Kommission auch zu erwarten, dass durch die Einbeziehung des EEF in den EU-Haushalt neue Rahmenbedingungen geschaffen werden, die zusätzlichen Effektivitätsgewinnen förderlichen sind.

Durch die Budgetierung werden die AKP-Ausgaben automatisch dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit unterworfen. Das bedeutet, dass die Mittelansätze alljährlich veranschlagt und von Rat und Parlament genehmigt werden müssen, was starke Anreize für eine kontinuierliche Mittelverwendung von einem Haushaltsjahr zum nächsten schafft. Das Profil der Verpflichtungen und Auszahlungen dürfte damit ebenfalls gleichmäßiger ausfallen und jede Anhäufung unverbrauchter Restmittel könnte leichter erkannt und zügiger und wirksamer abgebaut werden.

Mit flexibleren Modalitäten zwischen den verschiedenen Ländern der AKP-Gruppe lassen sich vorübergehende Absorptionsprobleme in einzelnen Ländern leichter ausgleichen, indem geplante Finanzinterventionen in anderen Ländern einfach vorgezogen werden. Das im mehrjährigen Referenzrahmen der Mittelzuteilungen angestrebte Niveau der Ausgaben und damit effektiv geleisteten Hilfe kann dadurch einfacher erreicht werden.

Die Einbeziehung in den EU-Haushalt hat außerdem zur Folge, dass für den EEF künftig auch die Bewirtschaftungsregeln des Gesamthaushalts gelten. Diese sind deutlich stringenter gefasst: Finanzierungsvereinbarungen sind spätestens in dem auf das Jahr der Mittelbindung folgenden Haushaltsjahr, die Einzelverträge zur Durchführung dieser Finanzierungsabkommen innerhalb von höchstens 3 Jahren nach der Verpflichtungsermächtigung abzuschließen. Nicht fristgerecht durch Verträge gebundene Mittel verfallen. Dieselben Bestimmungen sind auch in der Finanzregelung für den 9. EEF enthalten. Während sie jedoch für den EU-Haushalt rechtsverbindlich sind, erkennt die EEF-Regelung sie lediglich als eine Zielvorgabe für die Kommission bei der Zusammenarbeit mit dem betreffenden Partnerstaat an.

Die Anwendung des Jährlichkeitsgrundsatzes und strikterer Ausschlussfristen ("sunset clauses") führen jedoch keineswegs dazu, dass eine budgetierte EU/AKP-Zusammenarbeit ihren Mehrjahrescharakter, ihre Vorhersagbarkeit und die Sicherheit ihrer Gesamtdotation einbüßen würde. Auch die aus dem Haushalt finanzierten Programme werden innerhalb eines abschätzbaren mehrjährigen Rahmens abgewickelt. Diese vorherige Abschätzbarkeit beinhaltet allerdings keine bedingungslose Finanzierungsgarantie; vielmehr sind im Haushalt bestimmte – seit 2003 verschärfte – Regeln vorgesehen, die eine zügige Abwicklung der Finanzierungsabkommen, Vertragsabschlüsse und Zahlungsleistungen fördern und übermäßige Diskrepanzen zwischen der Verpflichtungsermächtigung (= Zahlungsversprechen) und der effektiven Ausführung der Zahlungen vermeiden helfen sollen. Diese stärkeren Anreize werden Bemühungen ergänzen, die von der Kommission und AKP-Ländern unternommen werden, um institutionelle Hilfeleistungskapazität in der zu verstärken.

Im Zuge der Budgetierung des EEF werden alle großen geographischen Programme in die allgemeine Haushaltsstruktur überführt. Aus technischer Sicht lassen sich auf diese Weise besser Synergien zwischen solchen länderorientierten Programmen und denen mit thematischer Zielsetzung erwirken, da dadurch die Diskussionen über die optimale Gestaltung der Interaktion zwischen diesen beiden Typen von Gemeinschaftsinstrumenten erleichtert werden. Im Rahmen der Kooperationsprogramme mit AKP-Staaten konnten umfangreiche Erfahrungen gesammelt und Verfahrenspraktiken erprobt werden; dieses Know-how sollte unbedingt auch bei der Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsregionen genutzt werden. Getrennte Systeme behindern den diesbezüglichen Erfahrungsaustausch.

Die Einbeziehung des EEF in den EU Haushalt erleichtert die Kooperation zwischen den verschiedenen Regionen. Die derzeitigen Kooperationsinstrumente umfassen im Wesentlichen die EEF-Maßnahmen zugunsten der afrikanischen Regionen südlich der Sahara, das Einzelprogramm für Südafrika und das MEDA-Programm für den nordafrikanischen Raum. Diese Struktur erweist sich als äußerst problematisch, wenn es darum geht, Finanzierungsmittel zur Unterstützung der Afrikanischen Union und ihrer Initiativen bereitzustellen. Ähnliche Schwierigkeiten verursachen auch die zunehmend komplexen und weitreichenden Beziehungen zu Afrika insgesamt. Die Beseitigung der derzeitigen Zersplitterung der Finanzinstrumente für die EU-Außenbeziehungen würde mit Sicherheit zu einer kohärenteren und effektiveren EU/Afrika-Politik beitragen. Ohne die Einheit der AKP Gruppe in Frage zu stellen, liesse sich ebenfalls eine vergleichbare Steigerung der Kohärenz und Effektivität durch eine Zusammenlegung der derzeitigen Förderinstrumente für die Länder der Karibik und Lateinamerikas einerseits und für den Pazifischen Raum und Asiens andererseits herbeiführen.

Und schließlich haben die Erfahrungen der letzten Jahre deutlich gezeigt, dass im Wege über den EU-Haushalt rascher auf neuen Bedarf und neue Prioritäten eingegangen werden kann, auch auf solche, die schwerpunktmäßig die Probleme der AKP-Region betreffen. Dies ist teilweise dadurch bedingt, dass die jährliche Frequenz der Haushaltsbeschlüsse eine öftere Aktualisierung der Dotationen gestattet. Ein weiterer Aspekt ist die aktive Beteiligung der Haushaltsbehörde an der Entscheidungsfindung. Ein Beispiel hierfür ist die umgehende Beitragsleistung aus Haushaltsmitteln zu globalen Initiativen wie den Fonds für die weltweite Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria ("Global Fund") oder für Reproduktionsgesundheit. In einzelnen Fällen dürfte sich auch die Wiederaufnahme der Beziehungen zu AKP-Staaten im Anschluss an politische Krisen mittels haushaltsfinanzierter Programme leichter bewerkstelligen lassen als im Wege über den EEF. Letzterer verfügt zwar ebenfalls über Flexibilitätsmechanismen, doch ist deren Inanspruchnahme verfahrenstechnisch generell aufwendiger und langwieriger.

3.5. Zuwachs an Effizienz

Für die Kommission mit ihren begrenzten personellen und administrativen Ressourcen ist größere Effizienz bei der Abwicklung der Aussenhilfe ein gewichtiges Argument für eine Budgetierung des EEF. Wenn auch eine präzise Quantifizierung kaum möglich ist, so besteht doch kaum Zweifel daran, dass sich durch Einbeziehung sämtlicher AKP-Hilfen in den Haushalt die Durchführung der Operationen insgesamt kostenwirksamer gestalten lässt. Durch Beseitigung der Doppelarbeiten, die bei der Vielzahl der derzeitigen Beteiligten - Kommissionsdienststellen, Delegierte der Mitgliedstaaten, AKP-Partner, NROs, Auftragnehmer - unvermeidlich sind, wird eine Rationalisierung der Abläufe ermöglicht.

Die Durchführung der Außenhilfen zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts einerseits und des EEF andererseits sind so weit harmonisiert worden, wie die unterschiedlichen Konzepte und rechtlichen Rahmenbedingungen dies erlauben; doch trotz dieser Bemühungen unterliegt die eine dieser beiden Kategorien weiterhin der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan, während für die andere die Finanzregelung des 9. EEF gilt. Somit sind die Kommissionsdienststellen gezwungen, zwei Verwaltungsverfahren mit jeweils unterschiedlicher Zuständigkeitsverteilung zwischen der Kommission und ihren Partnerländern anzuwenden, und muss dafür auch zwei getrennte Rechnungsführungssysteme aufrechterhalten. Personal, das von einem Kooperationsbereich in den anderen versetzt wird, muss jeweils entsprechend umgeschult werden. Dies schlägt sich letztendlich in der Organisationsstruktur der Kommission und konsequenterweise in unzulänglicher Personalmobilität nieder. Hinzu kommt, dass seit Jahrzehnten von Kommission und Mitgliedstaaten Doppelarbeit bei der Koordinierung der Aussenhilfen geleistet wird.

Die Einbeziehung des EEF in den Haushalt bietet der Gemeinschaft die Gelegenheit, künftig bei all ihren Kooperationstätigkeiten nach ein und derselben Verfahrensregelung vorzugehen. Damit würde der derzeit geläufigen Praxis, wonach ein AKP-Staat von einem einzelnen Geber Hilfen im Rahmen von zwei verschiedenen Systemen erhält, ein Ende gesetzt. Eine Erleichterung wäre dies auch für die AKP-Delegationen, da diese im Zuge der Dezentralisierung künftig nur noch ein einziges Abwicklungsverfahren für alle Arten von Hilfen zu meistern hätten.

Es werden jedoch nicht nur verschiedene Programme nach zwei unterschiedlichen Systemen durchgeführt, häufig stammen auch die Finanzierungsmittel für ein und dieselbe Tätigkeit aus zwei verschiedenen Quellen. So wird die von ECHO geleistete humanitäre Hilfe zugunsten der AKP-Staaten zunächst aus Haushaltsmitteln finanziert; wenn dessen Disponibilitäten nicht ausreichen, kann ECHO nach Maßgabe des Abkommens von Cotonou ergänzend EEF-Mittel anfordern. Auch der EU-Beitrag zum Globalfonds für die Bekämpfung von AIDS, TB und Malaria wird aus Mitteln des Gesamthaushalts und des EEF kofinanziert. Dies sind nur zwei Beispielfälle von vielen, die jeweils zwei Finanzierungsbeschlüsse, zwei Mittelbindungsanträge, zwei Vertragsabschluss- und Zahlungsverfahren usw. erfordern. Mit der Integration der AKP-Hilfen in den Haushalt lässt sich zweifellos ein weitaus effizienteres System entwickeln, um humanitären Krisen und globalen Herausforderungen, die sowohl die AKP-Staaten wie auch andere Entwicklungsländern betreffen.

Die EEF-Finanzprotokolle bedürfen jeweils der Ratifizierung (die bis zu drei Jahren dauern kann). Dies hat vielfach dazu beigetragen, das systeminhärent unregelmäßige Ausführungsprofil der Mittelbindungen und Zahlungen weiter zu verschlechtern. Durch die Budgetierung entfielen die Notwendigkeit von Ad-hoc-Verhandlungen über die Finanzierung des EEF, da die Mittelveranschlagung jährlich erfolgen und damit ein geregeltes, kontinuierliches Verwendungsmuster gewährleisten würde, was außerdem eine bessere Ausnutzung der Kapazitäten auf Ebene der Delegationen zur Folge hätte.

4. BEDENKEN HINSICHTLICH DER EINBEZIEHUNG DES EEF IN DEN EU-HAUSHALT

4.1. Aufrechterhaltung des partnerschaftlichen Charakters der Beziehungen zu den AKP-Staaten

Die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den AKP-Staaten haben sich im Verlauf von 45 Jahren zu einem echten Besitzstand ("acquis") entwickelt, dessen Eckpfeiler das Partnerschaftsprinzip und das sog. "ownership"-Konzept sind. Lässt sich der so erreichte Besitzstand im Falle einer Budgetierung des EEF erhalten, oder ist die Existenz eines Fonds hierfür unverzichtbar?

Die Antwort auf diese Frage ist klar: der Fonds ist ein historisches, nicht jedoch ein existentielles Element der privilegierten Beziehungen zwischen AKP und EU. Das in Cotonou unterzeichnete Abkommen ist konkreter Ausdruck dieser Partnerschaft. Nach 40 Jahren der Zusammenarbeit sollten damit den Beziehungen der EU zu dieser Staatengruppe neue Impulse erteilt werden. Eine neue Struktur für eine echte Partnerschaft zu finden, mittels deren fundamentalen Herausforderungen wie Armutsbekämpfung, Konfliktbewältigung und Umweltschutz begegnet und der Gefahr einer wirtschaftlichen und technologischen Marginalisierung entgegengewirkt werden sollte, erwies sich als nicht einfach. Das neue Partnerschaftsabkommen war innovativ in mehrfacher Hinsicht: Zielvorgaben, Charakter der Partnerschaft als solcher, Mittel zur Verwirklichung der gesteckten Ziele. Es wird die Beziehungen zwischen AKP und EU auch in Zukunft maßgeblich beeinflussen.

Erneuerungsbedürftig sind jedoch die Instrumente der Zusammenarbeit: das Abkommen von Cotonou enthält mehrere innovative Ansätze zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Finanzierungsmechanismen wie beispielsweise eine Stärkung der Programmprüfung, einschließlich Halbzeitbewertungen. Zwar lassen sich durchaus auch im formalen Rahmen eines 'Fonds'-Systems Verbesserungen herbeiführen, nur die haushaltsmäßige Integration kann hingegen wirklich tiefgreifende Änderungen bewirken und dabei gleichzeitig den Partnerschaftscharakter wahren. Ein Engagement gegenüber einzelnen AKP-Staaten ist auch weiterhin möglich im Wege von Länderstrategien und Programmen, die gemeinsam mit den betreffenden Staaten vorbereitet und von diesen genehmigt werden. In jedem Land beteiligt sich die Regierung an der Festlegung der indikativen Mehrjahresplanung, der Ausarbeitung der jährlichen Aktionspläne, Programme und Projekte sowie generell an den Vorbereitungs- und Durchführungstätigkeiten. Die Gemeinschaft gesteht ihren Kooperationspartnern die erforderliche "ownership" zu; den AKP-Staaten stellt sich unverändert die gleiche Herausforderung: die über Jahrzehnte hinweg aufgebaute, für alle EU-Kooperationsprogramme beispielhafte Partnerschaft und die damit von der EU angebotene Unterstützung zu einer optimalen Deckung ihres Entwicklungsbedarfs zu nutzen.

Auf Ebene des Finanzmanagements kommen die generell für Außenhilfen geltenden Regeln zur Anwendung. Diese umfassen u.a. Bestimmungen für dezentrales Management, wobei den Regierungen der Partnerländer bestimmte Mittelbewirtschaftungsbefugnisse übertragen werden können, sofern die nationalen Finanzsysteme eine Reihe qualitativer Kriterien erfüllen.

4.2. Aufrechterhaltung des Hilfsengagements gegenüber den AKP-Staaten

Wird durch die Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushaltsplan das globale finanzielle Engagement der EU gegenüber den AKP-Staaten in Frage gestellt? Wie lässt sich das Gesamtvolumen der geleisteten Hilfen garantieren? Bleibt der Umfang der Disponibilitäten zugunsten dieser Staaten vorausschätzbar ?

Die Analyse der historischen Entwicklung des EEF hat gezeigt, dass die effektive Auszahlung der Hilfen an die AKP-Länder seit jeher hinter dem Betrag der hierfür gebundenen Mittel nachhinkt, was zur Anhäufung erheblicher ungenutzter Restsalden geführt hat. Die mit dem Fonds einhergehenden Garantien sind weitgehend im Stadium der Zusagen stecken geblieben, was auch von den Mitgliedstaaten bestätigt wird. Aus diesem Grunde haben sie in das Finanzprotokoll zum 9. EEF eine Klausel aufgenommen, die es ihnen erlaubt, die neuen Mittelbindungen zu Lasten dieses EEF an verbindliche Ausführungsfristen zu knüpfen.

Eine Budgetierung des EEF würde ihrerseits bedeuten, dass die EU-Kooperation mit den AKP-Staaten künftig wie alle übrigen Gemeinschaftsprogramme auf entsprechende Rechtsgrundlagen gestellt, also durch von Rat und Parlament nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassene Verordnungen geregelt wird. Dieser Rechtsakt enthält spezifische Finanzvorschriften, in denen die Mittelausstattung des betreffenden Programms für seine gesamte Laufzeit festgelegt wird. Die Vorausschätzbarkeit ist dadurch gewährleistet, dass die Finanzvorschriften neben diesem mehrjährigen Bezugsrahmen auch entsprechende jährliche Richtbeträge für die Einsetzung in den jeweiligen Haushaltsplan vorgeben. Die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission verfügt ausdrücklich, dass im Zuge des jährlichen Haushaltsverfahrens der Mehrjahresfinanzrahmen für jedes Programm zu beachten ist, es sei denn, es treten objektiv neue, längerfristig wirksame Umstände ein, die genau zu begründen sind; in diesem Falle sind die bisherigen Fortschritte bei der Durchführung des Programms gebührend zu berücksichtigen.

Was die globalen mehrjährigen Budgetansätze anbelangt, die in die einschlägigen Verordnungen aufgenommen und im Finanzrahmen (nach 2006) festgeschrieben werden sollen, will die Kommission eine Finanzierung vorschlagen, die den internationalen Verpflichtungen der EU in diesem Bereich angemessen Rechnung tragen. Konkret bedeutet dies, dass die Richtbeträge in ihrem Vorschlag für die haushaltsmäßige Integration des EEF zumindest auf die Aufrechterhaltung des Unterstützungsniveaus abzielen, das bislang über den Fonds gewährleistet wurde, und dass diese Unterstützung von der generellen Entwicklung des EU BNE geleitet wird. Ein entsprechender Konsens mit den AKP-Partnern soll dabei erreicht werden, der jedoch zugleich die Entscheidungsrechte der EU-Haushaltsbehörde nicht in Frage stellt.

4.3. Von den speziellen "Finanzierungsschlüsseln" hin zu einem allgemeinen "Haushaltsschlüssel"

Die Budgetierung des EEF wird zwangsläufig eine stärkere Inanspruchnahme der Eigenmittel nach sich ziehen. Dabei handelt es sich jedoch im Grunde nur um eine Verteilung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten im Wege eines neuen Systems. Unter dem Strich zeitigt die Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushaltsplan keine Auswirkungen auf die Gesamtbeträge, die von den Mitgliedstaaten abzuführen sind.

Besteht die Gefahr, dass es aufgrund der EEF-Budgetierung zu einer Erreichung oder gar Überschreitung der Eigenmittellobergrenze kommt?

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die im Zeitraum 2000-2002 ausgezahlten EEF-Hilfen durchschnittlich 0,021% des BNE der EU ausmachten, während mit dem 9. EEF für diese drei Jahre eine effektive Mittelbindungskapazität von durchschnittlich 0,031% des BNE gegeben war. Dieses Niveau der verbesserten Auszahlungen sollte nach der Einbeziehung des EEF in den EU-Haushalt die Mindestvorgabe sein auf die Erhaltung dieses letztgenannten Prozentsatzes abgestellt.

Diese Werte sind zur Eigenmittellobergrenze in Bezug zu setzen, die derzeit bei 1,24% des BNE (EU-15) liegt und im HVE 2004 auf 0,99% des BNE für EU-25 veranschlagt wird. Ob dieser Wert im Zuge der Budgetierung des EEF geändert werden muss oder nicht, wird in einem anderen Gremium, nämlich anlässlich der Diskussionen über den EU-Finanzrahmen für die Zeit nach 2006, zu erörtern sein.

Die Finanzierungsschlüssel, die von den Mitgliedstaaten für die Einzahlungen in den EEF ausgehandelt wurden, unterscheiden sich grundsätzlich von den Beitragsschlüsseln für den Gesamthaushaltsplan, und zwar sowohl marginal (BNE-Schlüssel) als auch durchschnittlich (alle Eigenmittel zusammen) betrachtet. Dies könnte zu der Schlussfolgerung verleiten, dass die Einbeziehung des EEF in den Haushalt zu einer gewissen Umverteilung der Finanzbeiträge zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten führen muss, und zu dem Versuch, diese Neuverteilung quantitativ - also unter dem Aspekt "Gewinner" bzw. "Verlierer" - zu bewerten. Das wäre jedoch eine rein statische und damit zwangsläufig irriige Betrachtungsweise. An der Finanzierung des laufenden Fonds wird sich durch die Budgetierung zunächst ohnehin nichts ändern, da die Beiträge während der gesamten Laufzeit nach den vereinbarten Modalitäten weitergezahlt werden. Was die künftigen Aufbringungsschlüssel anbelangt, so lassen sich derzeit wohl kaum verbindliche Prognosen für die Ergebnisse von Verhandlungen mit mindestens 25 Mitgliedstaaten ableiten; ebenso wenig besteht Gewähr, dass das Finanzierungssystem für den EU-Haushalt unbegrenzt in seiner derzeitigen Form weiter beibehalten wird.

Abschließend wäre anzumerken, dass sich die Diskrepanzen zwischen den EEF-Beiträgen der Mitgliedstaaten und ihrem relativen Wohlstand (gemessen an den BIP/BNE-Schlüsseln - siehe Anhang 1 (4)) zwischen dem 6. und dem 9. EEF erheblich verschärft haben.

5. EIN ANSPRUCHSVOLLER UND DENNOCH REALISIERBARER PLAN

In den kommenden 18 Monaten wird sich in der Europäischen Union ein tiefgreifender Wandel vollziehen. Dies scheint eine ausgezeichnete Gelegenheit, die Frage der Einbeziehung des EEF in den Gemeinschaftshaushalt grundsätzlich zu regeln. Schwerpunktmäßig stellt sich dieser Wandlungsprozess wie folgt dar:

Im Oktober 2003 nimmt die Regierungskonferenz zur Vertragsreform ihre Arbeit auf, wobei sie sich auf den Entwurf eines Verfassungsvertrags für Europa stützt, den der Europäische Konvent im Juli 2003 angenommen hat. Darin wird u.a. auch die vollständige Budgetierung der EU/AKP-Zusammenarbeit empfohlen; der Verfassungsentwurf enthält einen Vorschlag für einen entsprechenden rechtlichen Rahmen.⁹

Eine neue Finanzielle Vorausschau für die Zeit nach 2006 befindet sich derzeit in Vorbereitung, eine erste diesbezügliche Mitteilung der Kommission wird bis Ende 2003 erwartet. Im Falle einer Budgetierung des EEF müssen sämtliche Ausgaben für die EU/AKP-Zusammenarbeit nach 2006 in diesen neuen künftigen Finanzrahmen integriert werden.

Der Erweiterungsprozess ist in seine Endphase eingetreten: im Mai 2004 werden 10 neue Mitgliedstaaten der Union beitreten. Damit gilt rechtlich unmittelbar auch für sie das Abkommen von Cotonou. Mit den Beitragszahlungen beginnen sie allerdings erst nach Ablauf der Geltungsdauer des derzeitigen Finanzprotokolls.

Die Laufzeit des 9. EEF endet 2007. Die Kommission schlägt vor, anschließend keinen weiteren 10. EEF einzurichten, der von 25 oder noch mehr Mitgliedstaaten finanziert werden müsste, sondern ab 2007/2008 die Mittel für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten in den Gemeinschaftshaushalt einzusetzen. Auf den ersten Blick scheint dies noch weit entfernt, aber es ist ein äußerst ehrgeiziges Unterfangen; mit den umfangreichen Vorarbeiten in einer Vielzahl von Bereichen müsste praktisch noch in diesem Haushaltsjahr begonnen werden.

Schwerpunktmäßig würde dies wie folgt aussehen:

- (1) Auf Ebene der Gemeinschaftsinstrumente: (a) Einbeziehung der gesamten Finanzierungsmittel für die AKP-Kooperation in die nächste mittelfristige Finanzplanung für die Zeit nach 2006: Vorlage erster Überlegungen der Kommission zu diesem Thema bis Ende 2003; (b) Annahme einer mehrjährigen Rechtsgrundlage für die künftige AKP/EU-Kooperation in Form einer gemeinsamen Verordnung des Rates und des Parlaments mit einem Referenzbetrag für ihre Finanzierung: Ausarbeitung eines Vorschlags bis 2005 und, nach Konsultation der AKP-Staaten, Entscheidung bis Ende 2006.

⁹ Arbeitsgruppe VII über die Aussenaktivitäten, Endbericht an die Mitglieder der Konvention (CONV 459/02 vom 16.12.2002, Punkt 9 über Entwicklungszusammenarbeit): „Es gab ein hohes Mass an Unterstützung für die Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU Haushalt, der somit den gleichen Regeln, die auf andere Aussenhilfe angewendet werden, unterworfen wird. Solch eine Integration muss von Verbesserungen der Effektivität und der Konzentration auf die Armutsbekämpfung in den EU Entwicklungsprogrammen begleitet werden und sollte nicht zur Verminderung des Volumens der Hilfe an die AKP Länder führen.“ Der Entwurf der Verfassung, der im Juli 2003 angenommen wurde, entspricht dieser Empfehlung.

- (2) Bezüglich des Vertragsrahmens für die AKP/EU-Partnerschaft: hier müssen alle von den Haushaltsvorschriften abweichenden technischen Durchführungsvorschriften des Abkommens von Cotonou entsprechend angepasst werden. Dies gilt sowohl für den Textkorpus als auch für die Anhänge des Abkommens; für den Zeitraum bis zur Ratifizierung der geänderten Fassung muss der Gemeinsame AKP/EU-Ministerrat daher Übergangsbestimmungen erlassen. Das Finanzprotokoll (Anhang 1 zum Abkommen von Cotonou) wird hinfällig, da die künftige Finanzierung in den einschlägigen Vorschriften einer Verordnung geregelt ist. EU-Vorschläge für eigens auszuhandelnde Klauseln werden den AKP-Staaten bis zum 1. März 2004 unterbreitet. Das bisherige Interne Abkommen und die EEF-Finanzregelung erübrigen sich ebenfalls für die künftigen Ausgaben, da die neue Rechtsgrundlage die erforderlichen technischen Durchführungsvorschriften enthält und ansonsten die finanziellen Vorschriften der allgemeinen Haushaltsordnung anzuwenden sind.
- (3) Für die noch laufenden (6. bis 9.) EEFs gilt selbstverständlich eine gewisse Übergangsfrist, in deren Verlauf sie weiterhin nach den alten Beitragsschlüsseln und nicht nach dem allgemeinen Eigenmittelsystem finanziert werden. Die Kommission wird sich jedoch bemühen, diese Übergangsfrist auf ein Mindestmaß zu beschränken, damit die Budgetierung des EEF möglichst rasch voll zum Tragen kommen kann. Sie wird bis spätestens Ende 2003 diesbezügliche Vorschläge unterbreiten.

Eine vorläufiger "Fahrplan" mit näheren Einzelheiten ist der Anlage 2 zu entnehmen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN: CHANCEN FÜR EINEN WANDEL AUF POLITISCHER UND PRAKTISCHER EBENE

Es gibt keine stichhaltigen Gründe für die Aufrechterhaltung eines eigenen Fondssystems neben dem allgemeinen Haushaltsfinanzrahmen. Die Risiken einer vollständigen Integration der AKP-Kooperation in den EU-Haushalt sind minimal, die hiervon zu erwartenden Auswirkungen hingegen eindeutig positiv. Grundsätzlich sollte die "Beweislast" denjenigen obliegen, welche die bisherige Ausnahmesituation einer Anpassung an den normal üblichen Status vorziehen. Die Risiken und Kosten der Fortschreibung eines getrennten Fonds sind auf jeden Fall unbestreitbar.

Als hauptsächlicher Vorteil einer Budgetierung ist die Tatsache anzusehen, dass künftig alle erforderlichen Beschlüsse zur richtigen Zeit und nach Maßgabe eines wahrhaftig einheitlichen europäischen Rahmens gefasst werden können.

Des Weiteren geht die Harmonisierung der Managementverfahren Hand in Hand mit einer Steigerung der Effektivität wie auch der Effizienz. Dank der Einbeziehung der EU/AKP-Kooperation in den Gesamthaushalt lassen sich außerdem die einschlägigen Erfahrungen und Praktiken auch in anderen Weltregionen besser nutzen.

Die Pluspunkte des Abkommens von Cotonou ("ownership", Partnerschaft, gemeinsame Ziele) sowie die langjährigen intensiven Beziehungen zwischen EU und AKP werden durch eine Budgetierung des EEF keineswegs in Frage gestellt: die AKP-Staatengruppe ist seit 1958 ein privilegierter Partner der Gemeinschaft und wird diese Vorzugsposition auch in Zukunft nicht einbüßen.

Die Zeitpunkt für einen Beschluss über die Einbeziehung des EEF in den EU-Haushalt ist optimal im Hinblick auf die für die nächste Zukunft anstehenden Ereignisse: die Regierungskonferenz zur Modifizierung der Verträge, die Neufassung des Abkommens von Cotonou und die Unterbreitung der Vorschläge für die Gestaltung des EU-Finanzrahmens nach 2006. Der Zeitplan ist knapp gefasst, jedoch realistisch. So muss bereits in den kommenden Monaten ein umfassendes Legislativprogramm eingeleitet werden. Die Anstrengungen sind jedoch der Mühe wert: die EU/AKP-Partnerschaft mit ihren besonderen Merkmalen und ehrgeizigen Zielen kann nur gewinnen, wenn ihr ein modernes Finanzinstrumentarium an die Hand gegeben wird, das bessere Erfolgsperspektiven für die Erreichung der Entwicklungsziele des neuen Jahrtausends bietet.

Die Kommission ersucht daher den Rat und das Europäische Parlament, das in dieser Mitteilung vorgeschlagene Verfahrenskonzept für die Einbeziehung der finanziellen Zusammenarbeit zwischen EU und AKP/ÜLG ab 2007/2008 zu unterstützen.

Die ersten wesentlichen Fristen sind sehr knapp bemessen. Die Kommission weist daher den Rat und das EP darauf hin, dass sie ihre Vorbereitungsarbeiten für sämtliche anstehenden Vorschläge (Schwerpunkte siehe beigefügten "Fahrplan") unverzüglich in Angriff nehmen muss, wenn die Budgetierung des EEF planmäßig vonstatten gehen soll.

ANHÄNGE

Anhang 1: Schlüsseldaten

(1) EU-Anteil an der offiziellen Netto-Entwicklungshilfe (OEH) 1985-2002

	Ausgezahlte Hilfen in Mio. USD				EU-OEH in % der Ges. OEH			EG in % d. EU-OEH	OEH in % d. BNE		EU-OEH in % d. BNE	
	DAC ges.	EU	EG	MS	EU	EG	MS		DAC ges.	EU	EG	MS
Durchschn. 1985-86	32.296	14.570	1.704	12.866	45,1	5,3	39,8	11,8	0,33	0,45	0,053	0,397
Durchschn. 1990-91	54.813	29.549	3.343	26.226	53,9	6,1	47,8	11,3	0,31	0,42	0,048	0,372
2000	53.734	25.273	4.912	20.361	47,0	9,1	37,9	19,4	0,22	0,32	0,062	0,258
2001	52.336	26.290	5.961	20.329	50,2	11,4	38,8	22,7	0,22	0,33	0,075	0,255
2002	56.991	29.093	6.502	22.591	51,0	11,4	39,6	22,3	0,23	0,34	0,076	0,264

Quelle: Internationale Entwicklungsstatistik, OECD-Ausschuss für Entwicklungshilfe ("DAC")

Bem.: EU-Zahlen umfassen die Beiträge der Mitgliedsstaaten, einschließlich ihrer Anteile am EEF, EIB und dem EU-Haushalt. Die Zahlen bezüglich der Gemeinschaft (EC) umfassen EEF, EIB und EU-Haushalt. ODA umfasst Kredite unter speziellen Bedingungen; folglich erfüllen eine Zahl von EIB Krediten die Kriterien für ODA und sind in der EC gesamt Zahl enthalten, und eine Anzahl von bilateralen Krediten erfüllen die Kriterien und sind in den Beiträgen der Mitgliedstaaten enthalten.

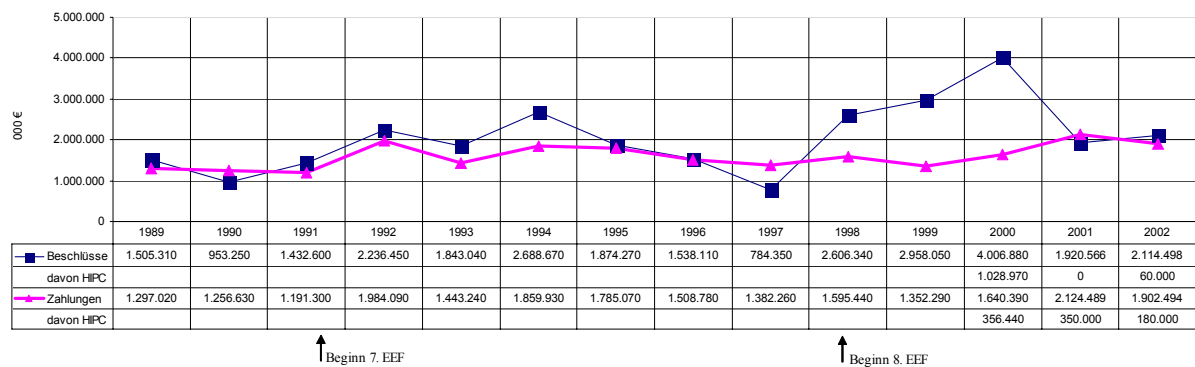
(2) Hilfen für AKP-Staaten aus dem EU-Haushalt und aus dem EEF, verglichen mit dem Gesamtbetrag der Außenhilfen.

	in Mio. €						Zusammensetzung Hilfe AKP/ÜLG in %		Anteil AKP am Ges.betrag
	Haushaltsausgaben			EEF- Ausgaben für AKP + ÜLG	Ges.- Ausgaben für AKP + ÜLG	Ges. Ausg. HHPI. + EEF			
	Total H4 budget	für AKP + ÜLG	für andere				a.d. HHPI.	a.d. EEF	
(1)=(2)+(3)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(4)	(6)=(1)+(4)	(7)=(2)/(5)	(8)=(4)/(5)	(9)=(5)/(6)	
Mittelbindungen									
2001	4.859	699	4.160	1.921	2.620	6.780	26,7	73,3	38,6
2002	5.086	710	4.376	2.144	2.854	7.230	24,9	75,1	39,5
Zahlungen									
2001	4.231	720	3.511	2.124	2.844	6.355	25,3	74,7	44,8
2002	4.424	650	3.774	1.902	2.542	6.326	25,6	74,8	40,2

Quelle: Kommission – GD BUDG + EuropeAid

Bem.: Zahlen in der Tabelle enthalten keine Heranführungshilfen für Beitrittskandidaten

(3) EEF Mittelbindungen – Zahlungen 1989-2002



Bem. :

- Mittelbindungen: Aufhebungen nicht inbegriffen
- Zahlungen: vor Wiedereinziehungen HIPC: "Heavily Indebted Poor Countries" (= schwer verschuldete arme Länder)
- HIPC-Initiative (zugunsten dieser Länder)

Soll-Werte (in Mio. €)		
Ursprüngl. Dotation		Durchschn./Jahr
6. EEF	1985-1990 = 7.500	1.500
7. EEF	1990-1995 = 10.940	2.188
8. EEF	1995-2000 = 12.840	2.568
9. EEF	2000-2005 = 13.800	2.760

Ist-Werte (In Mio. €)		
Durchschn./Jahr		
	Mittelbindungen	Zahlungen
1989-1999	1.856	1.512
2000-2002	2.681	1.889

Quelle: 'Finanzinformationen zum Europäischen Entwicklungsfonds', KOM(2003) 353 endg. – 13.6.2003 und KOM(2002) 372 endg. – 9.7.2002

(4) Finanzierungsschlüssel (FS) für den 6. bis 9. EEF (ursprüngl. Zuweisungen) und BIP/BNE-Schlüssel für den Gesamthaushaltsplan

Mitgliedstaaten	6. EEF	6. EEF FS	BIP-Gew. 1985	7. EEF	7. EEF FS	8. EEF	8. EEF FS	9. EEF	9. EEF FS	BNE-Schlüssel HHP 2003
	M€	%	%	M€	%	M€	%	M€	%	%
Österr.						340	2,65	366	2,65	2,31
Belgien	297	3,96	3,30	433	3,96	503	3,92	541	3,92	2,95
Dänemark	156	2,08	2,40	227	2,08	275	2,14	295	2,14	2,01
Finnland						190	1,48	204	1,48	1,50
Frankr.	1.768	23,58	21,10	2.666	24,37	3.120	24,30	3.353	24,30	16,39
Deutschl.	1.954	26,06	25,20	2.840	25,96	3.000	23,36	3.224	23,36	22,75
Griechen	93	1,24	1,60	134	1,22	160	1,25	173	1,25	1,58
Irland	41	0,55	0,80	60	0,55	80	0,62	86	0,62	1,19
Italien	944	12,58	14,40	1.418	12,96	1.610	12,54	1.731	12,54	13,83
Luxemburg	14	0,19	0,20	21	0,19	37	0,29	40	0,29	0,23
Niederlande (die)	423	5,64	5,30	609	5,57	670	5,22	720	5,22	4,96
Portugal	66	0,88	1,00	96	0,88	125	0,97	134	0,97	1,36
Spanie	500	6,66	6,80	645	5,90	750	5,84	806	5,84	7,46
Schwede						350	2,73	377	2,73	2,69
Verein. Königreich	1.243	16,58	18,10	1.791	16,37	1.630	12,69	1.751	12,69	18,78
Gesamt	7.500	100,00	100,00	10.940	100,00	12.840	100,00	13.800	100,00	100,00

Bem.: Die 1985 Gewichte sind GDP die, die zu dem Zeitpunkt bekannt waren und stimmen nicht mit den Gewichten überein, die derzeit für 1985 veröffentlicht werden. Der Unterschied ist die Resultat einer substantiellen Korrektur des GDP in einem grossen Mitgliedstaates nach oben.

Anhang 2: "Fahrplan" mit den Terminen der wichtigsten legislativen Etappen

Um die Budgetisierung des EEF in Kraft treten zu lassen müssen eine Anzahl von rechtlichen Schritten eingeleitet werden und eine Anzahl von Entscheidungen politischer und finanzieller Natur getroffen werden.

Oktober 2003	Annahme dieser Mitteilung durch die Kommission. Anschließende Erörterung gemeinsam mit dem Rat und dem Parlament.
Dezember 2003	Mitteilung mit allgemeinen Leitlinien für die Festlegung eines Finanzrahmens für die Zeit nach 2006. <i>Darin muss den finanziellen Auswirkungen der Einbeziehung des EEF in den EU-Haushalt auf Ebene der sog. 'Rubrik 4' – Außenhilfen auf der Grundlage der Mitteilung vom Oktober Rechnung getragen werden.</i>
Dezember 2003	Die Kommission unterbreitet dem Rat/den Mitgliedstaaten die erforderlichen Änderungsvorschläge zum Cotonou Abkommen. <i>Das angestrebte Budgetisierungsmodell erfordert dass einige Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts die entsprechenden Bestimmungen des rechtlichen Rahmens von Cotonou ersetzen. Das Finanzprotokoll, das Interne Abkommen, die EEF-Finanzregelung sowie eine Reihe von technischen Durchführungsbestimmungen zum Abkommen von Cotonou werden überflüssig oder müssen geändert werden. Das Gemeinschaftssystem der Eigenen Ressourcen wird ebenfalls anwendbar. Für die laufenden EEFs ist ein Übergangszeitraum vorgesehen.</i>
Februar 2004	Die Änderungsvorschläge der EU zum Abkommen von Cotonou werden den AKP-Staaten vorgestellt. <i>Die AKP-Staaten allein entscheiden über Änderungen des Abkommens von Cotonou (während die Beschlussfassung über etwaige Anpassungen des Internen Abkommens und der EEF-Finanzregelung den Mitgliedstaaten obliegt).</i>
Mai 2004 - Febr. 2005	Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten über die Änderung des Abkommens von Cotonou Entscheidung des AKP-EU Ministerrates über die Übergangsmaßnahmen bis zur Ratifizierung

Mai 2004 - Febr. 2005	Vorbereitung der Änderungen der EDF Finanzverordnung und des Internen Abkommens Entscheidung des EU Rates über die revidierte EDF Finanzverordnung und das Interne Abkommen <i>Neufassung erforderlich in Anbetracht der Änderungen zum Cotonou Abkommen und für einen Übergangszeitraum für 2008-2011 (abhängig davon, wie der Beschluss über die Durchführungsregeln für die laufenden EEFs ab 2007 ausfällt).</i>
September 2005	Kommissions Vorschlag für eine Verordnung des Rates und des EP, die das Kooperationsprogramm mit den AKP und ÜLG einrichtet <i>Für künftige, aus dem Haushalt zu finanzierende AKP/ÜLG-Programme ist jeweils eine Grundverordnung EP/Rat erforderlich (Internes Abkommen & EEF-Finanzregelung & technische Durchführungsvorschriften des Abkommens von Cotonou werden mit der Integration in den EU-Haushalt hinfällig).</i>
Mai 2006	Annahme des Haushaltsvorentwurfs für 2007 durch die Kommission. <i>Einschließlich einer AKP-Haushaltsstruktur</i>
Dezember 2006	Annahme der Grundverordnung(en) für die Zusammenarbeit mit AKP/ÜLG durch das Parlament und den Rat. <i>Einschliesslich Kooperation mit Südafrika und Ost-Timor</i>
Dezember 2006	Erforderlichenfalls Ratifizierung der Änderungen der Rechtsgrundlage durch die EU und die AKP-Staaten.
Januar 2007/2008	Finanztransaktionen des in den EU-Haushalt integrierten EEF können anlaufen.
2008-2011	Übergangszeitraum für die bereits laufenden EEFs. <i>Es können keine weiteren Mittel zu Lasten dieser EEFs mehr gebunden werden. Die Zahlungen unter dem EEF werden weitergeführt.</i>