



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 14.7.2004
KOM(2004) 487 endgültig

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

Finanzielle Vorausschau 2007 - 2013

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Finanzielle Vorausschau 2007 - 2013

Im Februar 2004 entwickelte die Kommission ein politisches Projekt für die Union, mit dem sich die Schlüsselherausforderungen angehen lassen, mit denen Europa und seine Bürger bis 2013 konfrontiert sind. Es ging darum, eine zukunftsgerichtete Diskussion über die Ziele der Europäischen Union und die Instrumente einzuleiten, mit denen sich diese Ziele verwirklichen lassen.

Sollen Aktionen bis zum Zieldatum 1. Januar 2007 anlaufen, muss die Diskussion jetzt in eine neue Phase eintreten. Die Aufmerksamkeit muss jetzt den Maßnahmen gelten, die für die Umsetzung des politischen Rahmens in die Praxis erforderlich sind.

Zu diesem Zweck hat die Kommission ein Bündel detaillierter Maßnahmenvorschläge ausgearbeitet. Diese Vorschläge dienen dazu, die in der Mitteilung vom Februar enthaltenen Grundsätze zu konkretisieren: sie verfolgen eindeutige politische Zielsetzungen, sie bieten einen echten zusätzlichen Nutzen, sie entsprechen einem Vereinfachungsprozess und sie beachten Grundsätze der guten Governance.

Viele von diesen Vorschlägen sind jetzt ausgereift. Daher ist dies ein guter Moment, eine Bestandsaufnahme der Arbeiten seit Februar vorzunehmen, auf den Zusatznutzen der EU-Tätigkeit sowie die notwendigen Aufwendungen zur Förderung des von der Kommission vorgeschlagenen Projekts für 2007-2013 hinzuweisen und zu erklären, wie die Durchführungsinstrumente dieses Projekts vereinfacht und rationalisiert werden. Darum geht es in diesem Papier.

Das Papier wird flankiert von der ersten Serie detaillierter Vorschläge, in denen der rechtliche Rahmen für Schlüsselpolitikbereiche festgelegt wird. In weiteren Vorschlägen sollen Bereiche behandelt werden wie z. B. Außenbeziehungen, Umwelt, Forschung sowie das Thema Freiheit, Sicherheit und Recht.

* *

*

1. AUF DEM WEG ZU EINER ENTSCHEIDUNG

Die Diskussion mit dem Rat und dem Europäischen Parlament

Die Verabschiedung der Mitteilung vom 10. Februar „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union“¹ war der Ausgangspunkt für einen Beschluss über die neue Finanzielle Vorausschau. Rat und Europäisches Parlament hatten dadurch Gelegenheit, die politischen Vorschläge der Kommission zu prüfen. In April nahm das Europäische Parlament eine EntschlieÙung an, in der weiterhin die politischen Prioritäten der Union im Mittelpunkt standen. Parallel dazu führte der Rat eine erste Diskussion der Kommissionsmitteilung durch, und der irische Vorsitz erarbeitete einen analytischen Bericht, der einige der wichtigen Bereiche für eine weitere Diskussion hervorhob. Auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni wurde vereinbart, die Arbeiten zu den in diesem Bericht identifizierten Fragen fortzuführen, insbesondere zu folgenden Themen:

- Notwendigkeit einer konsequenteren Prioritätensetzung zwischen den verschiedenen Ausgabenforderungen;
- Umfang der erforderlichen Ausgaben, um den Vorstellungen der Mitgliedstaaten für die Union gerecht zu werden;
- tiefgreifendere Analyse des Zusatznutzens durch EU-Aufwendungen.

Die Kommission begrüÙt diese ersten Reaktionen auf ihre Mitteilung und auf die von ihr identifizierten Prioritäten. Ausgehend von dieser Debatte möchte die Kommission ihre Analyse des Zusatznutzens der vorgeschlagenen Maßnahmen und der vorgeschlagenen Governance-Instrumente weiter vertiefen, um den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, die Debatte weiterzuführen. Die aktuelle Mitteilung und die Verabschiedung der Rechtsvorschläge sind ein weiterer Beitrag zu dieser Diskussion.

Es ist angebracht, an einige Ausgangspunkte dieser Debatte zu erinnern, die die Prioritäten der Kommission in ihrem Vorschlag bestimmen:

- **Der EU-Haushalt ist begrenzt.** Gegenüber nationalen Haushalten, die im Durchschnitt rund 45 % des Nationaleinkommens beanspruchen, macht der EU-Haushalt nur etwas mehr als ein Prozent aus. Die Kommission schlägt keine Änderung der Obergrenze für die Ressourcen auf EU-Ebene vor, die auf 1,24 % des Bruttonationaleinkommens festgelegt ist. Sie schlägt jedoch eine Steigerung der unterhalb dieser Obergrenze genutzten Ressourcen vor. Die Mobilisierung dieser Bandbreite wird wegen der zunehmenden Verantwortlichkeiten der Union und der Kosten aufeinander folgender Erweiterungen notwendig: vor diesem Hintergrund ist anzumerken, dass in den letzten sieben Jahren die Steigerungsrate bei den nationalen Haushalten mehr als doppelt so hoch wie beim EU-Haushalt.

¹ KOM(2004) 101.

- Zahlreiche politische Entscheidungen, die für die nächste Finanzielle Vorausschau bestimmend sind, sind bereits gefallen. Dadurch ergeben sich bereits klare Anforderungen hinsichtlich der Ausgaben:
 - Die derzeitige Erweiterung wird das BIP der Union – und damit ihre Einnahmen – um 5 % steigern, allerdings bei einer um 30 % größeren Bevölkerung. Daraus ergibt sich, dass die Ausgaben stärker steigen als die Einnahmen. So bedeutet die Erweiterung vier Millionen zusätzliche Landwirte, eine Zunahme um 50 % und eine Verdopplung der Einkommensunterschiede zwischen Reich und Arm. Der Haushalt soll die Strategie von Lissabon und den Weg der EU-Wirtschaft zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und Innovation unterstützen.
 - Die Einigung über die Finanzierung der Landwirtschaft bis 2013 bindet bereits einen großen Teil des EU-Haushalts.
 - Die Europäische Union muss neue Aufgaben auf EU-Ebene übernehmen, insbesondere im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, um die neuen Sicherheitsbedrohungen und Krisen bewältigen zu können.
 - Die Notwendigkeit für die Union, außerhalb ihrer Grenzen zu handeln – und die Erwartung, dass sie dies wirksam tun wird, – hat zugenommen, während gleichzeitig die Stabilität der Nachbarländer verletzlicher wurde.

Politischer Konsens über Maßnahmen

Die Vorschläge bauen auf der Arbeit des Rates und des Europäischen Parlaments für eine klare Vision der Zukunft Europas auf. Es herrscht umfassende politische Übereinstimmung darüber, wo die Union tätig werden muss; diese findet sich wieder im Vertrag und in der Verfassung, in den Entschlüssen des Europäischen Parlaments und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats. Wichtige Ziele wie Beschäftigung, nachhaltige Entwicklung, Sicherheit und eine aktive Rolle in der Welt werden festgeschrieben:

- Der Binnenmarkt hat den europäischen Volkswirtschaften eine echte Chance geboten, Wachstum und Wohlstand eine zusätzliche Dimension zu eröffnen. Europas Wachstumspotenzial ist innerhalb weniger Jahre von 3 % auf 2 % gesunken und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit muss verbessert werden. Die Arbeitslosigkeit bleibt auf einem inakzeptablen Niveau, das Risiko der sozialen Ausgrenzung steigt. Wo die Liberalisierung in der EU einen Wandel mit sich bringt, muss die Union mithelfen, den Übergang sanft zu gestalten. Die Erweiterung hat zu einer Vergrößerung der Kluft zwischen den reicheren und den ärmeren Mitgliedstaaten geführt, was die Lebensfähigkeit der europäischen Wirtschaft beeinträchtigt.

Für mehr Wachstum und eine Reduzierung der Diskrepanzen sind Maßnahmen auf allen Ebenen erforderlich. Diese Vorgabe lag der Strategie von Lissabon zugrunde, bislang sind die Ergebnisse aber weit hinter den Erwartungen zurück geblieben. Ein neuer Impuls und eine neue Richtung müssen gefunden werden, um Europa zu einer dynamischen wissensbasierten Wirtschaft zu machen und gleichzeitig die Kohäsion in der Union nach der Erweiterung zu stärken.

- Europa ist reich an Ressourcen. Die europäische Gesellschaft ist geprägt durch ihre Landschaften und Gewässer, den ländlichen Raum und die Ressourcen, die dort zu finden

sind. Die Herausforderung ist, diese Ressourcen zu bewirtschaften und für uns wie auch für die künftigen Generationen zu erhalten. Die Rolle der Europäischen Union hierbei ist klar. Die in Europa produzierten Lebensmittel werden innerhalb eines gemeinsamen Marktes gehandelt; dabei muss eine hohe Qualität sichergestellt sein. Ökologische Herausforderungen müssen im kontinentalen und globalen Maßstab angegangen werden. Es ist kein Zufall, dass diese Themen seit langem zu den politischen Schlüsselbereichen der Union zählen.

- Heute ist die EU aufgerufen, sich mit einer Reihe von Anliegen zu befassen, die die Interessen der Bürger unmittelbar betreffen. Die EU-Bürgerschaft war bislang eine Frage von Werten: jetzt gilt es, diese in Handeln umzusetzen. Organisiertes Verbrechen und Terrorismus sind grenzüberschreitende Bedrohungen. Illegale Einwanderung lässt sich nur kooperativ bewältigen. Der Binnenmarkt setzt naturgemäß ein Handeln der Union in den Bereichen Gesundheitsschutz, Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz voraus. Eine größere Vielfalt schafft Möglichkeiten, die eine kollektive Reaktion erfordern. In all diesen Bereichen ist ein Handeln auf europäischer Ebene unerlässlich.
- Das Gewicht der EU ist beeindruckend: über 450 Millionen Einwohner, ein Viertel der Weltproduktion, führende Handelsmacht, größter Hilfeleister. Vor diesem Hintergrund testet die übrige Welt ständig die Fähigkeit der Union, als politische Einheit zu handeln bzw. zu reagieren. Die EU steht vor der Herausforderung, die Führungsverantwortung zu übernehmen: tut sie dies, werden ihre finanziellen und politischen Verpflichtungen ihren Partnern und Nachbarn gegenüber enorm sein. Aber kann sie sich isolieren und die Annahme dieser Herausforderung verweigern? Kooperativ und mit einer Stimme sprechend kann die Union eine einmalige Kombination politischer Hebel einsetzen: Hilfe, Handel, wirtschaftliche Zusammenarbeit und politischer Dialog.

Für Nichtstun wäre ein hoher Preis zu zahlen. Wollte man die Probleme nicht angehen und der europäischen Wirtschaft keine Lösungen verordnen, würde man wirtschaftlich eine Abwärtsspirale riskieren. Wollte man die Naturressourcen nicht erhalten und schonend nutzen, würde dies bedeuten, zukünftigen Generationen zusätzliche Kosten aufzubürden. Wollte man sich mit den Sorgen der Bürger um Sicherheit und Lebensqualität nicht auseinander setzen, würde dies sowohl Enttäuschung nach sich ziehen als auch eine Gefahr entstehen lassen. Wollte man darauf verzichten, die Außenpolitik wirksamer zu gestalten, würde die Möglichkeit ungenutzt bleiben, europäische Werte weltweit zur Geltung zu bringen und zu schützen und Frieden und Entwicklung weltweit zu fördern.

Verwirklichung der politischen Ziele

Alle verfügbaren Hebel müssen also in Bewegung gesetzt werden, um diese Ziele zu realisieren: Maßnahmen auf nationaler Ebene, Einsatz des Gemeinschaftsrechts, Koordinierungsmaßnahmen und öffentliche Ausgaben über den EU-Haushalt. Aufgabe der Politik in der Union ist es sicherzustellen, dass die richtige Kombination zur richtigen Zeit eingesetzt wird. Das Ziel des Kommissionsvorschlags ist nicht die Übertragung von Mitteln auf die EU-Ebene als Selbstzweck. Die Dividende hängt von den richtigen Zielen auf der richtigen Ebene ab. Nationale Maßnahmen sind angebracht, wenn dies die besten Ergebnisse bringt, Handeln auf EU-Ebene, wenn dies am wirkungsvollsten ist. Wenn ein Euro aus dem EU-Haushalt mehr Dividende bringt als ein auf nationaler Ebene ausgegebener Euro, dann ist dies eben der beste Weg, dem Steuerzahler eine angemessene Leistung für sein Geld zu bieten. Die Bündelung nationaler Ressourcen auf EU-Ebene kann für die nationalen Haushalte wesentliche Einsparungen bedeuten.

Bei zahlreichen Instrumenten der Union ist eine Finanzierung nur in geringem Umfang oder überhaupt nicht erforderlich. Auf einigen Gebieten besteht die Aufgabe der Union darin, einen angemessenen und wirksamen Rechtsrahmen zu gewährleisten, wie in der Wettbewerbspolitik, im Binnenmarkt oder im Umweltbereich. Dies ist von grundlegender Bedeutung für die politischen Ziele der Union, finanzielle Mittel kommen jedoch nur wenig ins Spiel.

Allerdings brauchen viele Maßnahmen der EU eine angemessene finanzielle Ausstattung, wenn sie wirksam sein sollen. Mehr Europa für weniger Geld zu erwarten, ist einfach unrealistisch. Neue Politikbereiche auf europäischer Ebene bedeuten neue finanzielle Erfordernisse.

Die Kommission hat die Frage geprüft, wo Ausgaben ein notwendiger Bestandteil des Policy-mix ist. Sie hat sichergestellt, dass in ihren Vorschlägen Art und Umfang der Ausgaben angemessen sind und dass die Maßnahmen so verwaltet werden, dass ein möglichst hoher Ertrag resultiert. Sind diese Anforderungen erfüllt, dürfen die Ressourcen nicht vorenthalten werden, die für eine wirksame Durchführung erforderlich sind.

Der EU-Haushalt ist begrenzt, aber die Erwartungen an seine Einflussmöglichkeiten sind hoch. Gegenüber nationalen Haushalten, die im Durchschnitt rund 45 % des Nationaleinkommens beanspruchen, macht der EU-Haushalt nur etwas mehr als ein Prozent aus. Die Staatshaushalte sind gestiegen - mit einer Steigerungsrate bei den nationalen Haushalten, die in den letzten sieben Jahren doppelt so hoch war wie beim EU-Haushalt. Die Kommission schlägt eine gemäßigte Zunahme der für die Union verfügbaren Ressourcen vor, um die oben genannten Herausforderungen und Verpflichtungen zu erfüllen. Die Kommission wird regelmäßig und auf jeden Fall 2010 die erforderlichen Zahlungsermächtigungen für den Zeitraum jenseits 2013 abschätzen um eine angemessene Entwicklung der Zahlungen in Bezug auf die Verpflichtungsermächtigungen zu gewährleisten. Diese Schätzung wird die tatsächliche Nutzung von Verpflichtungen und Zahlungsermächtigungen sowie die Wachstumsprognosen des EU-BNE und die Ausnutzung der Mittel berücksichtigen.

2. DER ZUSATZNUTZEN DER KOMMISSIONSVORSCHLÄGE

Die Kommission schlägt vor, in bestimmten Politikbereichen im Zeitraum 2007-2013 die Aufwendungen erheblich zu erhöhen. Wenn die Kommission in Zeiten strenger Haushaltsdisziplin derartige Vorschläge unterbreitet, so liegt dies daran, dass diese Ausgabensteigerungen von wesentlicher Bedeutung sind, um Zielsetzungen der EU zu verwirklichen und um Verpflichtungen nachzukommen. Werden die Verpflichtungen nicht mit den erforderlichen Ressourcen umgesetzt, so ist dies ein sicheres Mittel, die Bürger über Europa zu enttäuschen.

Es gilt, das umfassende Potenzial der Europäischen Union innerhalb und außerhalb ihrer Grenzen zu erschließen. Dazu müssen Hindernisse angegangen werden, die ihre Handlungsfähigkeit beeinträchtigen:

- **Fehlende Verbindungen:** Beim Binnenmarkt geht es um grenzüberschreitenden Handel, europaweit tätige Unternehmen, Reisefreiheit in der gesamten Union. In vielen Bereichen jedoch (Bildung und Forschung, Verkehr, Energieversorgung sowie Infrastruktur und Dienstleistungssysteme der Informationstechnologien, finanzielle Dienstleistungen, Zoll, Katastrophenschutz, Strafverfolgung) sind die nationalen Systeme nach wie vor weitgehend gegeneinander abgeschottet, Lücken werden nicht geschlossen und die

Mobilität wird behindert. Dies hat zur Folge, dass bei weitem nicht das gesamte Potenzial der Freizügigkeit genutzt werden kann. Dadurch wird die Wirksamkeit von Aktivitäten beeinträchtigt.

- **Fehlende europäische Perspektive:** Allzu häufig sind nationale Regierungen nicht in der Lage, bereichsübergreifende und externe Probleme in den Griff zu bekommen, da der politische und finanzielle Ertrag ihrer Bemühungen (zum Beispiel auf Gebieten wie Forschung oder grenzüberschreitende Bildungsprogramme, intermodale Verkehrseinrichtungen, Verwaltung der Außengrenzen, Umweltschutz oder Sofortprogramme und -systeme im Gesundheitsbereich) Nutznießern grenzüberschreitend, oft sogar europaweit zugute kommt, während die Kosten ausschließlich von der Regierung getragen werden, die das betreffende Vorhaben finanziert, und weil grenzüberschreitende Aktionen häufig mit erheblichen zusätzlichen Koordinierungsproblemen und -kosten einhergehen. Dies führt dazu, dass bei kritischen Dienstleistungen eine Unterversorgung anzutreffen ist und dass gleichzeitig Ressourcen verschwendet und Bemühungen nicht koordiniert werden, was die Wirksamkeit von Aktivitäten beeinträchtigt.
- **Fehlende Übereinstimmung von Zielsetzungen und Aktionen:** Zielsetzungen werden auf EU-Ebene vereinbart und die EU und ihre Mitgliedstaaten sind verpflichtet, zu ihrer Umsetzung tätig zu werden. Allerdings besteht auf den unterschiedlichen Tätigkeitsebenen keine organisierte systemische Komplementarität. So ist die Union nicht im Stande, optimale Ergebnisse zu erbringen.

Daher schlägt die Kommission vor, dass man im Rahmen der nächsten Finanziellen Vorausschau diese Mängel mit entsprechenden Aufwendungen zielgerichtet angehen sollte:

- Die erforderlichen Investitionen tätigen, um die Lücken zu schließen, Europa zu vernetzen und Mobilität zu ermöglichen;
- den Druck auf die einzelstaatlichen Haushalte reduzieren, indem Ressourcen und Sachverstand auf EU-Ebene sinnvoller zusammengefasst werden;
- EU-Aufwendungen stärker nutzen, um die Verwirklichung von Zielsetzungen zu ergänzen, anzuregen und zu fördern. Hierzu sind wirksame Synergien bei auf unterschiedlichen EU-Ebenen durchgeführten Aufgaben von Nöten.

Angesichts der vorstehenden Erwägungen hat die Kommission geprüft, welcher zusätzliche Nutzen sich durch die vorgeschlagenen Aufwendungen in sämtlichen Politikbereichen erreichen lässt, die von dem politischen Projekt für den Zeitraum 2007-2013 betroffen sind. Für diese Überprüfung hat die Kommission die folgenden Kriterien angewendet, um die oben herausgestellten Probleme angehen zu können:

- **Effektivität:** Fälle, in denen ein Tätigwerden der EU die einzige Möglichkeit ist, um vorhandene Lücken zu schließen, eine Zersplitterung zu vermeiden und das Potenzial eines Europas ohne Grenzen zu verwirklichen
- **Effizienz:** Fälle, in denen die EU kostengünstiger vorgehen kann, da externe Effekte angegangen werden können, Ressourcen und Sachverstand sich zusammenfassen und Aktivitäten sich sinnvoller koordinieren lassen

- Synergie: Fälle, in denen ein Tätigwerden der EU erforderlich ist, um Aktivitäten zur Verringerung von Ungleichheiten, zur Anhebung von Standards und zur Schaffung von Synergien zu ergänzen, anzuregen und in Gang zu bringen

2.1 Effektivität: Ergebnisse lassen sich nur durch Tätigwerden auf EU-Ebene erreichen

Die gemeinsamen Zielsetzungen der Union lassen sich nur durch eine Partnerschaft von Instanzen auf nationaler und europäischer Ebene verwirklichen. Nationale öffentliche Ausgaben können so gesteuert werden, dass sie den Bürgern erheblichen Nutzen bringen, indem sie die Lebens- und Zukunftsfähigkeit der Volkswirtschaften durch öffentliche Dienstleistungen, Bildungs- und Infrastrukturmaßnahmen erhöhen, Sicherheit nach innen und außen bieten und den von der Gesellschaft getroffenen Entscheidungen über das gesamte Politikspektrum hinweg entsprechen. Es gibt aber Grenzen für die Wirksamkeit nationaler Aktivitäten. Es bleiben Lücken, die nur die EU schließen kann. Um die Ziele erreichen zu können, wies der Vertrag von Anfang an umfassenden gemeinsamen Politikbereichen wie Wettbewerb, Handel, Verkehr, Landwirtschaft und Fischerei sowie in jüngster Zeit der WWU eine zentrale Rolle zu. Ohne präzise Regeln zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für alle kann es keinen echten Binnenmarkt und keine Zollunion geben. Ohne die Harmonisierung der großen Vielfalt der Politik der Mitgliedstaaten müssten die Kontrollen an den Binnengrenzen beibehalten werden, die EU könnte im Welthandel nicht mit einer Stimme sprechen und die Nachhaltigkeit wäre in die Abwärtsspirale eines negativen Wettbewerbs geraten.

- Die Europäische Union bietet eine einmalige Möglichkeit, die vorhandene Qualifikationsgrundlage durch neues Wissen aufzufrischen. Angesichts unterschiedlicher Stärken und Traditionen wird Europa in die Lage versetzt, aus der Zusammenfassung von Erfahrungen im Bereich **allgemeine und berufliche Bildung** echten Nutzen zu ziehen. Dieses Potenzial lässt sich jedoch am besten durch Mobilität erschließen, und diese kann nur auf EU-Ebene wirksam stattfinden. Mobilität lässt sich nicht realisieren ohne ein EU-weites Netzwerk, das der starken Nachfrage nach Mobilität von Studierenden entsprechen kann.

Humankapital ist einer der wichtigsten Wachstumsfaktoren. Ein zusätzliches Jahr Schulbildung kann in einem typischen europäischen Land die aggregierte Produktivität um 6,2 % steigern. Im Zeitraum 1995–2000 jedoch sind die öffentlichen Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung, ausgedrückt als Anteil an den staatlichen Ausgaben, in den meisten Mitgliedstaaten zurückgegangen. Es muss alles daran gesetzt werden, aus den öffentlichen Ausgaben einen möglichst großen Nutzen zu realisieren. Maßnahmen zur Förderung der Mobilität werden Austauschvorgänge auf einer Ebene anregen, die umfassend genug ist, um echte wirtschaftliche Auswirkungen zu zeitigen, sodass dem Kenntnisstand der Arbeitskräfte eine zusätzliche Dimension hinzugefügt wird. Eine Wirkung in dieser Größenordnung ließe sich erzielen durch Maßnahmen, die rund 10 % der Universitätsstudenten in Austauschprogramme einbezieht.

- Dass komplexe grenzüberschreitende Aktionen nur auf EU-Ebene angemessen ablaufen können – wegen des Ungleichgewichts bei der Verteilung von (auf nationaler Ebene anfallenden) Kosten und (weit verteilten) Vorteilen und wegen der zusätzlichen Hindernisse in der Gestalt von zu entwickelnden Infrastrukturprojekten –, wurde in der jüngsten Entscheidung des Rates und des Europäischen Parlaments bestätigt, 30 prioritäre Verkehrsprojekte im Rahmen des Programms Transeuropäische Netze festzulegen. Der

Aufbau wirksamer **Verkehrsnetze** ist von zentraler Bedeutung für den Erfolg einer Volkswirtschaft. In anderen Sektoren erarbeitete Wettbewerbsvorteile werden unter Umständen vergeudet, wenn die Infrastruktur durch Probleme wie Verkehrsbehinderungen belastet wird. In dem Maße, in dem die europäische Wirtschaft stärker integriert worden ist, sind die Kosten unzulänglicher Infrastrukturen angewachsen und die grenzüberschreitenden Mängel sind deutlicher zu Tage getreten. Die Zuweisung von Mitteln auf europäischer Ebene ist die einzige Art und Weise, um der natürlichen Neigung entgegenzutreten, mit Ausgaben auf nationaler Ebene vorzugsweise Projekte zu bedenken, die vollständig innerhalb nationaler Grenzen angelegt sind. Damit eröffnet sich auch eine Möglichkeit, die weniger entwickelten Volkswirtschaften Europas dabei zu unterstützen, für Alle nützliche Infrastrukturen aufzubauen.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg 2001 wurde besonderes Gewicht darauf gelegt, eine Verlagerung vom Straßenverkehr auf umweltfreundlichere Verkehrsarten zu betreiben. Bei Aktionen zur Förderung der Intermodalität stand im Mittelpunkt des Interesses, gegen die Überlastung des Straßenverkehrs in grenzüberschreitenden Engpässen in ganz Europa vorzugehen. Laut Schätzungen sollen Maßnahmen auf der Grundlage des bestehenden Programms Marco Polo die Straßen von etwa 36 Millionen Fernlastverkehrsfahrten entlasten. Damit kämen auf jeden Euro, der ausgegeben wird, sechs Euro an Einsparungen durch Verringerung der Umweltverschmutzung und der Zahl der Unfälle.

- Die Tatsache der europäischen Integration an sich bedeutet schon, dass die Vorteile, die einem Mitgliedstaat aus seinem außenpolitischen Handeln erwachsen, auch den anderen zugute kommen, damit ist eine Intervention auf EU-Ebene klar gerechtfertigt, da die EU alleine über die gesamte Palette von Instrumenten für den Umgang mit Drittländern verfügt.

Die Erweiterung ist ein deutliches Beispiel: die Unterstützung der Kandidatenländer bei der Anpassung ihres ordnungspolitischen Rahmens an die EU-Standards erfordert erhebliche Anstrengungen auf EU-Ebene, auch wenn im Einzelfall die Erfahrungen einzelner Mitgliedstaaten genutzt werden müssen ("Twinning"). Sicherheit und Migration sind weitere Beispiele, oder auch das Setzen von Normen und Standards und die Übertragung interner politischer Maßnahmen der EU nach außen wie beispielsweise (biologische Vielfalt, Klimawandel, Governance im Unternehmensbereich ...).

In den westlichen Balkanländern hat die EU die Krise und auch die Notwendigkeit einer Stabilisierung mit einem Ausmaß an Effizienz in den Griff bekommen, das sich wohl nicht hätte erreichen lassen, wenn einzelne Mitgliedstaaten tätig geworden wären. Sie hat dabei politischen Dialog, maßgeschneiderte präferenzielle Handelsbedingungen, weit gespannte Finanzprogramme, eine Zusammenarbeit im Bereich Justiz sowie Maßnahmen für eine demokratische Stabilisierung ins Spiel gebracht.

Ein Bereich, in dem das Potenzial nicht ausreicht, sind die internationalen Finanzinstitutionen. Obwohl die Mitgliedstaaten eine zahlenmäßige Mehrheit im Führungsgremium des IWF und der Weltbank bilden, haben sie weitaus weniger Einfluss als die Vereinigten Staaten. Für Sichtbarkeit und Einfluss ist es wesentlich, dass wir mit einer Stimme sprechen und gemeinsam handeln.

2.2 Effizienz: Die EU kann kostengünstiger vorgehen

Das Tätigwerden der EU lässt sich auch damit rechtfertigen, dass es kostengünstiger ist. Mit einem Euro, der auf EU-Ebene ausgegeben wird, lässt sich mehr erreichen als mit einem Euro auf nationaler Ebene. Außerdem ist ein unkoordiniertes Geldausgeben auf nationaler Ebene zur Verwirklichung gemeinsamer Zielsetzungen Verschwendung. Häufig ist das Zusammenlegen von Ressourcen und Sachverstand eine wirksame Weise, Einsparungen zu erzielen und gleichzeitig die kritische Masse zu erreichen, die für die Realisierung bestimmter Schlüsselzielsetzungen erforderlich ist. Nachstehend einige Beispiele:

- Zwischen starken **Forschungskapazitäten** und einer dynamischen Volkswirtschaft besteht eine eindeutige Verbindung: 2002 legte der Europäische Rat als Ziel fest, dass bis 2010 3 % des BNE für Forschung aufzuwenden sind, darunter 1 % aus dem öffentlichen Sektor. Forschung auf EU-Ebene kann kostengünstiger sein als auf nationaler Ebene finanzierte Forschung, sie kann eine starke Multiplikatorwirkung auf die private Finanzierung ausüben, umfangreiche technologische Initiativen und die Bildung europäischer Pole der Exzellenz in stark wettbewerbsgeprägten Bereichen wie Informations- und Kommunikationstechnologien, Biotechnologie und Aeronautik anregen. Da die Komplexität von Forschungsarbeiten und die erforderliche kritische finanzielle Masse zunehmen, kann kein allein vorgehender Mitgliedstaat die kritische Mindestmasse erreichen. Die auf EU-Ebene möglichen Skaleneffekte nehmen an Bedeutung zu und die Vorteile einer Verknüpfung von Fachleuten über Grenzen hinweg treten deutlicher zu Tage.

Die EU-Forschungspolitik kann wichtige Forschungsinfrastrukturen von europäischem Interesse auf EU-Ebene unterstützen, die für Projekte wie Großlaser oder Neutronenquellen oder für EU-weite Genomdatenbanken erforderlich sind. Ein Beispiel ist ein Netz von 52 Laboratorien in 20 Mitgliedstaaten, das sich mit transmissiblen spongiformen Enzephalopathien befasst. Die Ergebnisse können von öffentlichen und privaten Akteuren in der gesamten EU aufgegriffen und weiter ausgebaut werden.

- Das Zusammenfassen wertvoller Ressourcen hilft in der Tat dabei, Geld zu sparen. So hält zum Beispiel jeder Mitgliedstaat Katastrophenschutzkräfte und Einheiten für Sofortmaßnahmen im Gesundheitsbereich in Bereitschaft, die sehr kurzfristig eingreifen sollen. Die „verlorenen Kosten“ für diese Kräfte sind häufig sehr hoch, da Spezialausrüstungen und ein hoher Ausbildungsstandard unerlässlich sind. Eine EU-Koordinierung ermöglicht – bei verhältnismäßig geringen Investitionen –, auf vorhandene Kapazitäten für grenzüberschreitende Prävention und Notfallmaßnahmen mit der erforderlichen Schnelligkeit zurückzugreifen und für nationale Haushalte Effizienzgewinne zu erreichen. Damit wird für alle Mitgliedstaaten die Effektivität verbessert und die Kosten werden verringert, wenn es gilt, auf Naturkatastrophen oder sonstige Krisen zu reagieren und den Opfern Soforthilfe zu gewähren, um die unmittelbaren Folgen der Krise zu überwinden. Darüber hinaus machen sich kurzfristige Hilfsmaßnahmen und Sofortmaßnahmen im Allgemeinen sehr stark bei den Haushalten bemerkbar. Der **Solidaritätsfonds** stellt für die Union eine Möglichkeit dar, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die Herausforderung solcher Krisensituationen anzunehmen.
- Manchmal sind Aktionen derartig weit reichend und komplex, dass sich die erforderliche kritische Masse nur dadurch erreichen lässt, dass von vornherein auf EU-Ebene vorgegangen wird. Dieser Gedanke lag dem Projekt Galileo zu Grunde: dass die für die Entwicklung von **Satellitennavigationssystemen** erforderlichen Investitionen so

umfangreich waren, dass eine gemeinsame Anstrengung sich als unerlässlich erwies. Diese muss jetzt auch in den nächsten Phasen des Projekts erfolgen, wenn es darum geht, Galileo zum Einsatz zu bringen.

- Heute wird allgemein erkannt, dass die mit der Thematik **Einwanderung und Asyl** verbundenen Probleme von den nationalen Verwaltungen allein nicht mehr angemessen bewältigt werden können. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen muss einher gehen mit gemeinsamen Maßnahmen zur wirksamen Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen der Union. Eine verbesserte operative Zusammenarbeit mit Bündelung der Ressourcen in Bereichen wie Ausbildung und Ausrüstung werden für eine effizientere Nutzung öffentlicher Mittel sorgen. Außerdem sind Maßnahmen der EU zu einer integrierten Verwaltung unserer Außengrenzen der einzige Weg, um eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen, von denen einige extrem lange Grenzlinien oder enorme Zuwanderungszahlen bewältigen müssen. Ein gewisses Maß an Lastenteilung wird die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten verstärken und durch politische Glaubwürdigkeit und Gerechtigkeit auch wirtschaftliche Vorteile bringen. Dies ist das Kernstück der auf der Tagung des Europäischen Rats in Sevilla vereinbarten nachhaltigen Einwanderungspolitik.

Die EU steht vor der Herausforderung, rund 6 000 km Landgrenzen und 85 000 km Seegrenzen verwalten zu müssen. Und diese Last ist ungleichmäßig verteilt: auf sieben der neuen Mitgliedstaaten entfallen 40 % unserer Landaußengrenzen. Rund 400 000 Menschen beantragen jährlich Asyl in der Union – davon sind 7 % Mehrfachanträge in verschiedenen Mitgliedstaaten – und über 14 Millionen Drittstaatenangehörige leben bereits in der EU, davon 64 % in Deutschland, Frankreich und im Vereinigten Königreich. Die Größenordnung dieser Herausforderung macht eine Reaktion im kontinentalen Maßstab erforderlich.

- Die Reichweite der EU in den **Außenbeziehungen** ist so groß, dass sie mit ihren Interventionen Einfluss und Sichtbarkeit sowie die kritische finanzielle Masse erreichen und erhebliche Skalenvorteile erzielen kann.

Eines der Millennium-Entwicklungsziele ist die Halbierung der Zahl der Menschen ohne sicheres Trinkwasser – derzeit eine Milliarde Menschen. Auch wenn einige Mitgliedstaaten über eine ähnliche Fachkompetenz verfügen wie die Kommission, so bietet die EU doch einen relativen Vorteil durch ihre Fähigkeit, eine kritische Masse an Finanzmitteln mit echter globaler Wirkung zu mobilisieren (in der Folge des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung wird die EU 1 Mrd. € für die Initiative Wasser zum Leben bereitstellen).

Der Vergleich der derzeitigen außenpolitischen Dienste der Mitgliedstaaten und der Kommission bietet ein weiteres konkretes Beispiel für potenzielle Skalenvorteile. Die Mitgliedstaaten beschäftigen rund 45 000 Menschen in rund 1 500 Vertretungen im Ausland, die Kommission etwa 5 000 in 130 Delegationen. Zum Vergleich: die USA verfügen über 15 000 Mitarbeiter in rund 300 Vertretungen.

2.3 Synergie: Es sind EU-Aktionen erforderlich, um Aktivitäten zu ergänzen, anzuregen und in Gang zu bringen

Die Europäische Union beruht auf dem Prinzip Solidarität und darauf, dass man voneinander lernt. Gleichzeitig verlangt die Aufgabe, vereinbarte Schlüsselzielsetzungen zu erreichen, Synergie bei Aktionen und Ausgabenentscheidungen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene. Sehr schön wird dies durch die Lissabonner Strategie oder EU-

Außenbeziehungen veranschaulicht. Indem sie nationale Bemühungen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung ergänzt und anregt, kann die Union die Wirksamkeit nationaler Maßnahmen verbessern und eine EU-weite Solidarität zeigen. Dies hat umso mehr Bedeutung angesichts der sich vertiefenden Ungleichheiten, aber auch der Vorteile einer verstärkten Vielfalt nach der Erweiterung. Ein Abbau der Ungleichheiten bedeutet auch, dass die Europäische Union eine Förderungsaufgabe wahrnehmen muss, um höhere Standards zu erreichen und vorbildliche Verfahren zu evaluieren. Nachstehend einige Beispiele:

- Die **Kohäsionspolitik** beruht auf der Überzeugung, dass die Union eine Gemeinschaft der Solidarität mit einem gemeinsamen Interesse am Wohlstand ihrer Mitglieder ist und dass Interventionen im Rahmen dieser Politik den Wettbewerb stimulieren und eine angemessene Rendite für öffentliche Investitionen bieten, indem sie eine nachhaltige Entwicklung auf EU-Ebene intensivieren. Die Notwendigkeit, die Solidarität der EU gegenüber ihren Bürgern unmittelbar und wahrnehmbar zum Ausdruck zu bringen, ist in einem Europa mit 25 und mehr Mitgliedern dringender denn je. Entwicklungsstrategien und -aktionen müssen jedoch von regionalen und nationalen Stellen getragen und in erster Linie von diesen verfolgt werden. Die Rolle der EU ist es, nationale Aktivitäten zu ergänzen und eine stimulierende Rolle zu übernehmen, um die Wirksamkeit der Ausgaben zu maximieren, insbesondere in den Bereichen, die die stärksten Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung insgesamt haben.

Die Bilanz der Kohäsionspolitik zeigt, dass Regionen, die hiervon profitieren, durchgängig eine höhere Wachstumsrate verzeichnen als der Durchschnitt der EU. Das Geld, das für die Kohäsionspolitik aufgewendet wird, hat einen deutlichen Multiplikatoreffekt – beispielsweise drei Euro für jeden eingesetzten Euro im Falle der „Ziel-2“-Regionen. Kohäsionsmaßnahmen, die ausschließlich auf Investitionen ausgerichtet waren, haben zu einem echten Wandel sowohl bei der Infrastrukturausstattung als auch beim Humankapital geführt. Auch bei Partnerschaft und guter Governance hat die Kohäsionspolitik Vorteile gebracht. Die Tatsache, dass sie gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten umgesetzt wird, hat gewährleistet, dass sie genau auf die nationale und regionale Politik abgestimmt ist.

- Ein weiteres Beispiel wirksamer Synergien kommt aus der Politik der **ländlichen Entwicklung**. Die ländliche Entwicklung ist heutzutage die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik und verleiht der GAP eine umfassendere Perspektive, die den Bedürfnissen der heutigen Zeit und des erweiterten Europas besser entspricht. Somit stimmt sie mit anderen Politikansätzen überein, die den Weg für den sozialen und wirtschaftlichen Wandel ebnen sollen. Da über die Hälfte der EU-Bevölkerung in ländlichen Gebieten lebt, die etwa 90 % des Gebiets der Union umfassen, kommt der ländlichen Entwicklung selbstverständlich auch eine Rolle in anderen Politikbereichen zu wie zum Beispiel Umweltpolitik und Kohäsionspolitik. Durch die ländliche Entwicklung wird die Anpassung der Landwirte und der ländlichen Gemeinschaften in der gesamten Union an neue Bedürfnisse der ländlichen Wirtschaft gefördert, während gleichzeitig hoch angesetzte Umwelt-Benchmarks angestrebt werden und den weniger entwickelten Regionen der Union besondere Aufmerksamkeit zuteil wird.
- Die Bedrohung des Terrorismus ist von Natur aus international. Sicherheit durch Prävention und Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus ist eine wesentliche Herausforderung für die Union, die von den Mitgliedstaaten isoliert nicht bewältigt werden kann. Eine Reihe unvorhersehbarer Ereignisse – wie etwa in Madrid – haben die

Öffentlichkeit aufgeschreckt und Erwartungen an Maßnahmen auf EU-Ebene erhöht. Gleichzeitig darf aber die Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen keine Bedrohung für die persönliche Sicherheit der EU-Bürger mit sich bringen. Wie der Europäische Rat in Brüssel 2004 betonte, wird die Bedrohung durch den Terrorismus nur durch Solidarität und gemeinsames Handeln abgewehrt. Da die Mitgliedstaaten für ein hohes Maß an Sicherheit voneinander abhängig sind, ist konzertiertes Handeln auf europäischer Ebene notwendig.

- Die Tätigkeit der Union besteht zum großen Teil darin, Fachwissen zu verbreiten und dazu beizutragen, politische Maßnahmen wirksamer zu verwirklichen. In vielen Bereichen – Umwelt, Sozialpolitik, Zoll und Besteuerung, Fischerei – kann ein verhältnismäßig kleiner Anstoß dazu verhelfen, einen Circulus virtuosus der Verbreitung von Sachverstand und Wissen mit echten Nutzeffekten zu schaffen.

In dem Europäischen Programm zum Klimawandel werden die kostengünstigsten Maßnahmen festgelegt, mit denen sich das Kyoto-Protokoll mit dem geringstmöglichen Aufwand einhalten lässt. Die Kosten des Klimawandels sind Schwindel erregend – Versicherungsgesellschaften sagen voraus, dass nur durch Naturkatastrophen im nächsten Jahrzehnt Kosten von jährlich 150 Mrd. \$ verursacht werden. Lassen sich jedoch die angemessenen Maßnahmen durch EU-Programme ausfindig machen, können die durch das Kyoto-Protokoll gesetzten Ziele bei Kosten von jährlich 2,9 bis 3,7 Mrd. € erreicht werden – ein kleiner Bruchteil der denkbaren Kosten.

- Mitgliedstaaten sind historisch oder geografisch oft in der Lage, mittels Ressourcen, Diplomatie und der militärischen Komponente ihres **außenpolitischen** Instrumentariums in verschiedenen Regionen der Welt Stärke zu zeigen. Durch ein Vorgehen der EU kann eine kollektive Bemühung im Rahmen der Außenbeziehungen kohärenter, mehr als die Summe der Einzelteile werden – dabei werden Maßnahmen finanziert, um die Entwicklungshilfe wirksamer zu gestalten oder es wird darauf hingearbeitet zu gewährleisten, dass sich einzelnen Bemühungen nicht überschneiden. Der Zusatznutzen der EU ergibt sich auch aus ihren Methoden (insbesondere Aufhebung der Bindung von Hilferessourcen, sektorale und haushaltspolitische Unterstützung, echte ergebnisorientierte Entwicklungskonzepte, direkte Kopplung von Hilfe an die Leistung der Empfängerländer bei der Armutsbekämpfung).

Die EU-finanzierte Haushaltsstützung schafft Anreize für Reformen in den Partnerländern. Sie verschafft außerdem der Kommission Einflussmöglichkeiten im Dialog über Haushaltssysteme und stärkt die interne Rechenschaftspflicht. Insgesamt trägt sie dazu bei, die Bedingungen für die Nachhaltigkeit anderer Hilfeprogramme zu schaffen, einschließlich der einzelner Mitgliedstaaten. Die humanitäre Hilfe der EU hat zu einer hocheffizienten Arbeitsteilung geführt. Die Möglichkeit, die Lasten sehr effizient zu verteilen, die politische Neutralität der humanitären Hilfe der EU und die präzise Verzahnung der bilateralen Hilfe der Mitgliedstaaten mit der EU-Unterstützung ergeben in der Summe eine Politik, die auf einzigartige Weise etwas bewirkt.

Die EU-Maßnahmen müssen so ausgerichtet sein, dass ein maximaler Zusatznutzen erzielt wird. Hier besteht noch Spielraum für weitere Verbesserungen. Eine verstärkte Kohärenz des Handelns der Union kann ihren Einfluss weiter vertiefen. Ein verbessertes Instrumentarium kann zu einer Optimierung der Ergebnisse beitragen.

* *
*
*

3. DEN ZUSATZNUTZEN ZUR RELAITÄT WERDEN LASSEN: BESSERE GOVERNANCE BEI DER UMSETZUNG VON POLITIK

In ihrer Mitteilung vom 10. Februar 2004 legte die Kommission die Grundsätze fest, auf deren Basis sie ihre Finanzinstrumente vereinfachen und rationalisieren wird. Das Ergebnis dieser Rationalisierung wird nachstehend präsentiert, aufgegliedert nach haushaltspolitischen Rubriken.

3.1 Rubrik 1: Nachhaltiges Wachstum

Nachhaltiges Wachstum stand im Zentrum des im Februar vorgelegten politischen Programms. Hierzu sind Maßnahmen in drei Schlüsselbereichen notwendig: Schaffung einer dynamischen, wissensbasierten und wachstumsorientierten Wirtschaft in Europa, Stärkung der Kohäsion und nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen.

Die ersten zwei Bereiche werden durch Maßnahmen in den Rubriken 1A und 1B abgedeckt.

Wettbewerbsfähigkeit und Innovation im Binnenmarkt

- Wettbewerbsfähigkeit ist ein komplexes und bereichsübergreifendes Thema. Forschung, Innovation und unternehmensfreundliches Klima sind Kernaspekte einer effizienten Strategie für die Wettbewerbsfähigkeit. Diese müssen ebenfalls gefördert werden durch ein solides ordnungspolitisches Umfeld mit funktionierendem Wettbewerb. Verschiedene Politikbereiche und Instrumente der EU fördern die Wettbewerbsfähigkeit in Europa; ein Rahmenprogramm für **Innovation und Wettbewerbsfähigkeit** hat das Potenzial, Maßnahmen in bestimmten Zielbereichen zu erleichtern. Das Rahmenprogramm behandelt drei Schlüsselthemen:
 - Verbesserung des Unternehmensumfelds. Zu den Zielen gehören: Zugang zu Investitionskapital, sichere elektronische Netze, EU-weite und effiziente Bereitstellung von Unternehmensdienstleistungen, und durch den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien modernisierte Dienstleistungen.
 - Sicherstellung der Wirkung von Innovationen als Motor der Wettbewerbsfähigkeit und ihrer Umsetzung in praktische Anwendungen auf Unternehmensebene. Synergien werden erzielt durch die Industriegestützten „Technologieplattformen“ des Forschungsrahmenprogramms, in dem Interessengruppen Forschungsagendas entwickeln, die die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in Verbindung mit dem Programm für Wettbewerbsfähigkeit erhöhen sollen. Die Maßnahmen müssten sich außerdem auf Umwelttechnologien richten, mit Pilotprojekten oder Anwendungen im industriellen Maßstab zur Demonstration der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sowie auf erneuerbare Energien, unter Einsatz der Agentur für intelligente Energie, die strategische Projekte zur Einsatzreife führen soll.

- Die Stärkung der europäischen Politik für industrielle Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Unternehmergeist und KMU durch politische Expertise und die Förderung von EU-Maßnahmen. Alle Maßnahmen zur Förderung von Industriepolitik, Innovation und Unternehmergeist werden im Rahmenprogramm Wettbewerbsfähigkeit gebündelt, um die Wirkung zu maximieren.
- Das Funktionieren des Binnenmarktes erfordert die wirksame Koordinierung von **Steuer- und Zollsystemen**. Die aktuellen Programme Fiscalis und Customs würden zusammengeführt, um in Partnerschaft mit nationalen Zoll- und Steuerbehörden eine Reihe von Aktionen zu starten; so soll sichergestellt werden, dass die Regeln eingehalten werden. Mit entsprechender Ausbildung und kompatiblen DV-Systemen können nationale Zoll- und Steuerbehörden wie eine einzige Stelle agieren.

Stärkung von Forschung und technologischer Entwicklung

- Die Kommission glaubt, dass die unbedingte Notwendigkeit einer neuen Größenordnung in der europäischen **Forschung** eine deutliche Steigerung der aus dem EU-Haushalt bereitgestellten Mittel für die Forschung rechtfertigt. Allerdings müssen Schwerpunkte und Ziele der europäischen Forschungspolitik ebenfalls überarbeitet werden. Das 7. Forschungsrahmenprogramm wird auf die folgenden Ziele ausgerichtet:
 - Schaffung von Polen der Exzellenz durch transnationale Zusammenarbeit;
 - Start europäischer Technologieinitiativen auf der Basis von Technologieplattformen;
 - Anregung der Kreativität in der Grundlagenforschung durch Wettbewerb zwischen Forschungsteams auf europäischer Ebene;
 - Steigerung der Attraktivität Europas für Forscher;
 - Schaffung von Forschungsinfrastrukturen von gemeinsamem Interesse für Europa;
 - Stärkung der Koordinierung mit nationalen Programmen.

In all diesen Fällen würde die Arbeit sich auf Themen konzentrieren, die von zentralem Interesse für Europa sind, eng mit den Zuständigkeitsbereichen der EU verknüpft sind und als neue Schwerpunkte Raumforschung und Sicherheit haben. Die Kommission wird die politische Verantwortung für diese Maßnahmen behalten, gleichzeitig wird aber eine stärkere Dezentralisierung stattfinden, eine größere Beteiligung öffentlicher und privater Interessengruppen, außerdem wird wissenschaftliches Fachwissen im Rahmen eines „Europäischen Forschungsrates“ genutzt. Drei Optionen wurden identifiziert:

- Partnerschaften mit Mitgliedstaaten bei Maßnahmen zur Koordinierung der Forschungspolitik der Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Ziele;
- Externalisierung bei Maßnahmen zur Unterstützung einzelner Forschungsteams, durch Schaffung einer Regulierungs- oder Exekutivagentur;

- Verwaltung durch die Kommission bei Kooperationsforschung, mit einem neuen Schwerpunkt auf Überwachung und Kontrolle; die übrigen Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung der Maßnahmen könnten auf eine Exekutivagentur übertragen werden.

Eine Zusammenfassung dieser Vorschläge verabschiedete die Kommission im Juni², diese ist jetzt Gegenstand des Konsultationsverfahrens, um den Organen wie auch der Forschergemeinde eine Reaktion zu ermöglichen.

Förderung der Nachhaltigkeit in den Bereichen Verkehr, Energie und europäische Netze

- Ein spezifisches Instrument soll die Vollendung der **transeuropäischen Verkehrs- und Energienetze** vorantreiben, die Rat und Europäisches Parlament fordern. Für die Verkehrsnetze würde eine Mehrjahresfinanzierung im Rahmen einer Verordnung über die Finanzierung dieser Netze über den Zeitraum 2007-2013 eingeführt. Die Verordnung soll einen gestrafften Entscheidungsprozess auf EU-Ebene, klarere Regeln für Konditionalität und Selektivität sowie ein klareres Projektmanagement bringen, mit dem das Verfahren von der Konzeption bis zum Abschluss vereinfacht werden soll. Die Kommission wird auch prüfen, ob eine Exekutivagentur die effizienteste Möglichkeit ist, Partnern zu helfen, ihre Projekte zu einem positiven Abschluss zu bringen.

Maßnahmen zu Energienetzen würden ein Mehrjahresprogramm umsetzen, das sich auf die Förderung von Investitionen in Verbundstrukturen konzentriert, um die Effizienz zu erhöhen und eine sichere Unterstützung im europäischen Energiesektor zu schaffen. Dabei werden nicht nur (wie in der Vergangenheit) Studien unterstützt, sondern auch Entwicklungsarbeiten und in einigen Fällen im begrenzten Umfang auch Baumaßnahmen.

Ein separates Instrument wird auf dem bestehenden **Programm Marco Polo** zur Intermodalität aufbauen und kleinere Projekte zur Unterstützung von Maßnahmen des privaten Sektors fördern, mit dem Ziel, Fracht von der Straße zu holen.

- Ein getrenntes Instrument wäre erforderlich, um das Satellitennavigationssystem Galileo auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen, die der nächsten Phase des Projekts besser angepasst ist.
- Im Rahmen der Beitrittsverträge sind gesetzliche Verpflichtungen hinsichtlich der besonderen finanziellen Belastung durch die Stilllegung bestimmter Nuklearanlagen geschaffen worden oder werden verhandelt. Die Europäische Union ist verpflichtet, angemessene zusätzliche Finanzhilfe zu gewähren, um Stilllegungsbemühungen über 2006 hinaus zu unterstützen.

Eine spezifische Haushaltslinie sollte zu diesem Zweck unter der Rubrik 1A geschaffen werden. Diese Linie wird aus zwei Quellen angemessene Mittel erhalten:

- Aus Mitteln, die in Rubrik 1A mit Ausnahme jener verfügbar sind, die für Ausbildung, Forschung, Sozialpolitik und die transeuropäischen Netze vorbehalten sind;

² Wissenschaft und Technologie: Schlüssel zur Zukunft Europas – Leitlinien für die Forschungsförderung der Europäischen Union (KOM(2004) 353).

- Wenn notwendig aus dem Wachstumsanpassungsfonds um bei Bedarf einen Ausgleich zu erreichen.

Eine spezifische -Entscheidung über den EU-Beitrag zur Stilllegung wird im September 2004 zur Annahme durch die Kommission vorgelegt werden. Sie wird auf der objektiven Bewertung des Finanzbedarfs und dem Zeitprofil der zugehörigen Auszahlungen für jedes Kernkraftwerk, das stillgelegt werden soll, basieren. Ausgangspunkt werden die laufenden Ausgaben sein, die schon für die Jahre 2004-06 festgelegt sind.

Verbesserung der Qualität von allgemeiner und beruflicher Bildung

- Ein Programm zum lebenslangen Lernen bringt Maßnahmen auf allen Ebenen des Bereichs **allgemeine und berufliche Bildung** zusammen, von der Schule bis zur Erwachsenenbildung, und fungiert als alleiniger Nachfolger der bisherigen Programme (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Sokrates, Leonardo da Vinci). Ein besonderer Schwerpunkt werden Mobilitätsstipendien sein, unterstützt durch zwei horizontale Maßnahmen, die zum einen Politikentwicklung, Sprachenerwerb und Nutzung neuer Technologien abdecken, zum anderen Jean-Monnet-Aktionen zur europäischen Integration.

Die Umgestaltung einer Reihe unterschiedlicher Maßnahmen wird zu gemeinsamen Verfahren, weniger Rechtsinstrumenten und weniger Haushaltslinien führen, insgesamt eine Vereinfachung mit echten Vorteilen für die Nutzer.

Über 80 % der Ressourcen werden dezentral verwaltet, unter Einsatz nationaler Agenturen für die Auswahl von Empfängern und die Weitergabe von Mitteln an die Nutznießer von Programmen. Damit stellt sich die Frage nach dem Umfang der Finanzkontrolle, die von den nationalen Agenturen verlangt werden muss: nationale Agenturen, die umfangreiche Mittel aus dem EU-Haushalt verteilen, müssten dieselben Kontrollnormen einhalten wie die Kommission und die EU-weit agierenden Agenturen. Zum Management auf Kommissionsseite wird eine Exekutivagentur eingesetzt, die die Maßnahmen im Bereich Bildung und Kultur betreut.

Eine sozialpolitische Agenda, die der europäischen Gesellschaft hilft, den Wandel zu antizipieren und zu bewältigen

- Die **sozialpolitische Agenda** deckt die ganze Bandbreite der sozialpolitischen Ziele der Gemeinschaft ab: Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und Integration, Arbeitsbedingungen, Vielfalt und Bekämpfung von Diskriminierung, Gleichstellung der Geschlechter. Maßnahmen in diesen Bereichen werden in einem einzigen Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität („PROGRESS“) zusammengefasst. Damit würde eine einzige Anlaufstelle geschaffen, die Antragstellern in allen Teilen des Programms einheitliche Regeln bietet.

Einige Aspekte der Maßnahmen im sozialen Bereich ergeben sich unmittelbar aus den autonomen Befugnissen, die der Vertrag der Kommission zuweist, am deutlichsten ist dies bei der Unterstützung des sozialen Dialogs. Bestehende Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer (und auch das langfristig angelegte EURES-Netz der Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten) bieten eine Rechtsgrundlage für diejenigen Aspekte der sozialpolitischen Agenda, die sich nicht auf der Grundlage der autonomen Befugnisse der Kommission finanzieren lassen.

Auf die veränderten Bedürfnisse reagieren

Eine wirksame Strategie zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit muss sich mit den langfristigen Fragen befassen, vor denen die europäische Wirtschaft steht. Aber sie muss auch rasch reagieren können. Das doppelte Ziel der Haushaltsdisziplin und der Wirksamkeit lässt sich erreichen durch Bildung einer Reserve, die jährlich durch präzise Zielvorgaben bereitgestellt werden kann. Die Erfahrung mit der Europäischen Wachstumsinitiative zeigt, dass die EU ein Instrument braucht, mit dem sie rasch auf den wirtschaftlichen Wandel reagieren kann, um Wachstum und Arbeitsplatzschaffung anzuregen. Ein vorausschauendes Konzept zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit bietet sich mit der Schaffung eines **Wachstumsanpassungsfonds**. Bei der jährlichen Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie von Lissabon auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates könnte die Union gegebenenfalls Ressourcen in die Stärkung besonders wirksamer Initiativen leiten, um dort den Fortschritt zu beschleunigen, wo die Maßnahmen hinter dem Zeitplan bleiben (etwa bei den TEN oder großen Umweltschutz- oder Forschungsprojekten), oder um es zu ermöglichen, auf unerwartete Schocks – wie etwa durch Handelskontroversen oder unerwartete Folgen von Handelsabkommen oder Notrufen zum Beispiel nach Aufstockung finanzieller Mittel zur unverzüglichen Stilllegung von Nuklearanlagen zu reagieren. Der Fonds würde kein eigenes Instrument erfordern: er würde bestehende Programme und Mechanismen nutzen.

Größere Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung

Die Kohäsionspolitik kann auf ausreichenden Erfahrungen aufbauen, die entscheidende Frage ist heute, wie die bestehenden Strukturen effizienter gestaltet werden können. Das Grundprinzip der Partnerschaft würde bleiben, aber das System wird weniger komplex und stärker strategisch ausgerichtet sein.

Die neue Generation von Kohäsionsprogrammen wird nach folgenden Leitlinien arbeiten:

- Es wird ein Strategiedokument für die gesamte Laufzeit verabschiedet, das Mitgliedstaaten und Regionen als Bezugspunkt dient. Es würde die wesentlichen Ziele festlegen, um die Förderung der Kohäsion stärker zu konzentrieren. Eine jährliche Debatte im Rat wird die Ziele der Kohäsion stärker in den jährlichen Zyklus zur Umsetzung der Strategie von Lissabon einbinden. Die Freigabe von Mitteln aus einer vorgeschlagenen Leistungsreserve wird auch davon abhängen, wie weit die Ziele der Strategie erreicht wurden. Im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auf regionaler Ebene könnte ein Teil des Fonds für die Fälle vorbehalten bleiben, in denen den negativen Auswirkungen bestimmter wirtschaftlicher Ereignisse entgegen gewirkt werden muss.
- Jede Region oder jeder Mitgliedstaat wird ein strategisches Referenzdokument für den Zeitraum 2007-2013 vorschlagen. Sobald dieses Dokument von der Kommission angenommen wurde, dient es als Grundlage für eine Programmplanung, die sich auf die Definition der Hauptlinien für Interventionen konzentriert und dem dezentralen Entscheidungsprozess ein Maximum an Flexibilität lässt. Die Finanzverwaltung wird auf der Ebene der Prioritätslinien stattfinden, nicht der Maßnahmen selbst; Finanzkontrolle und Bewertung würden ebenfalls stärker proportional und dezentral erfolgen.
- Die Nutzer kämen in den Genuss einer wesentlichen Rationalisierung des Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung der Kohäsionspolitik. Lediglich drei Finanzinstrumente sind erforderlich: Kohäsionsfonds, Europäischer Fonds für Regionalentwicklung und Europäischer Sozialfonds. Kohäsionsfonds und EFRE werden

ebenfalls eine gemeinsame Programmplanung sowie gemeinsame Verfahrensregeln für Infrastrukturprojekte nutzen.

- Um die rechtlichen Hemmnisse bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zu überwinden, wird ein Instrument zur Unterstützung solcher Maßnahmen geschaffen, das im Bedarfsfall eingesetzt werden kann.
- ein spezielles Merkmal des Europäischen Sozialfonds werden spezifische Aktionen sein, die soziale Integration von Wanderarbeitnehmern zu verstärken und ihre Zugangsmöglichkeiten zu Beschäftigung zu erhöhen. Dazu gehört eine verstärkte Einbeziehung von Wanderarbeitnehmern unter der Europäischen Beschäftigungsstrategie und Maßnahmen, den Drittstaatenangehörigen mit ihrem unterschiedlichen kulturellen, religiösen, sprachlichen und ethnischen Hintergrund die Integration in und die aktive Teilnahme an allen Aspekten der europäischen Gesellschaft zu erleichtern. Dies erfordert eine enge Koordinierung zwischen den Operationen des Europäischen Sozialfonds auf diesem Gebiet und der Strategie und den Zielen, die vom für die Immigrationspolitik verantwortlichen politischen Bereich gesetzt werden. Die Programmierung von Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds für die Integration von Drittstaatenangehörigen wird von der Generaldirektion Beschäftigung in Abstimmung mit der Generaldirektion Justiz und Inneres vorgenommen werden.

3.2 Rubrik 2: Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen

Bei den erheblichen Mitteln, die für die Ziele unter Rubrik 2 bereitgestellt werden müssten, ist es umso wichtiger, dass die Instrumente und Mechanismen für eine effiziente Umsetzung gegeben sind.

- So kurz nach den **Reformen der GAP in den Jahren 2003 und 2004** und angesichts der bis 2013 festgelegten Agrarausgaben ist der Rahmen für den Zeitraum, der von der Finanziellen Vorausschau abgedeckt wird, vorgegeben. Dabei ist zu beachten, dass diese Reformen bereits eine wesentliche Vereinfachung mit sich gebracht haben, mit gebündelten Zahlungen an die Landwirte, einem einzigen Regelungsrahmen für direkte Beihilfen und Kontrollen anhand der Nutzfläche und nicht der Produktion. Weitere Änderungen der gemeinsamen Marktorganisationen würden in diesem Rahmen vorgenommen. Eine neue Verordnung wird eine Struktur für die GAP-Finanzierung schaffen, die einen einzigen Fonds für jede Säule umfasst, den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Landentwicklung. Die Fonds hätten zahlreiche ähnliche Elemente, einschließlich der ausschließlichen Inanspruchnahme autorisierter Zahlungsagenturen und vergleichbarer Regeln für die Finanzkontrolle.
- Die Politik zur **Entwicklung des ländlichen Raums** wird drei Hauptziele umfassen:
 - Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors durch Unterstützung des Strukturwandels;
 - Schutz von Umwelt und Landschaft durch Förderung des Nutzflächenmanagements;

- Steigerung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten und Förderung der Diversifizierung wirtschaftlicher Aktivitäten durch Maßnahmen, die sich an Landwirte und andere Akteure im ländlichen Raum wenden.

Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in allen Mitgliedstaaten sollten alle drei Ziele verfolgen. Das Gleichgewicht zwischen diesen drei Zielen sollte jedoch stark dezentral ausgerichtet sein. Mitgliedstaaten mit einer relativ unterentwickelten Agrarinfrastruktur könnten sich entscheiden, den Schwerpunkt auf Modernisierung und Umstrukturierung zu legen, so dass die GAP-Regeln wirksam umgesetzt werden könnten und der Agrarsektor wettbewerbsfähig würde. Sollte andererseits in einem anderen Mitgliedstaat die Lebensfähigkeit ländlicher Gemeinden als zentrales Problem gesehen werden, so könnte man sich dort auf die wirtschaftliche Diversifizierung konzentrieren.

In allen Fällen sollten Partner auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene von einer erheblichen Vereinfachung der Regelungen profitieren. Dazu gehören:

- Bündelung aller Maßnahmen in einem einzigen Instrument mit einem einzigen Programm;
 - besondere Aufmerksamkeit für die Notwendigkeit der Kohärenz zwischen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung einerseits und Kohäsionsmaßnahmen andererseits;
 - eine bessere Mischung aus Kontrolle und Dezentralisierung: ein strategisches EU-Dokument als Rahmen für nationale Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums; verstärkte Konsultation an der Basis zu der Frage, wie diese Programme zu gestalten und umzusetzen sind; weniger detaillierte Regeln und Bedingungen für die Durchführung der Programme; und verstärkte Überwachung und Bewertung; weiterhin klare Abgrenzung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission beim Finanzmanagement.
- Für die **Fischereipolitik** wird es zwei Instrumente geben. Der Europäische Fischereifonds wird als einziger Fonds für die Umstrukturierung des Fischereisektors und die Entwicklung von Küstenregionen dienen, die von der Fischerei abhängig sind. Dieser Fonds wird sich auf eine begrenzte Zahl von Schlüsselbereichen konzentrieren:
 - nachhaltige Entwicklung von Küstenregionen (sowohl hinsichtlich wirtschaftlicher Diversifizierung als auch in Bezug auf die Umwelt);
 - Anpassung der Fischereiflotte;
 - umweltfreundliche und wettbewerbsfähige Aquakultur und Fischverarbeitung;
 - andere Maßnahmen von gemeinsamem Interesse, einschließlich Pilotprojekten zur Bestandserhaltung.

Auch wenn dieser Fonds zweifellos eng mit den Kohäsionsinstrumenten verbunden ist – und über ein gemeinsames Management mit Mehrjahresplanung gesteuert würde –, so fällt er aufgrund der Verknüpfung mit der Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik eindeutig unter die Rubrik 2.

Das zweite Instrument würde all die Bereiche bündeln, in denen die Gemeinsame Fischereipolitik Mittel für Reformen benötigt:

- Investitionen in Kontrollmaßnahmen, damit moderne Kontrolltechnik in allen betroffenen Gewässern eingeführt und die Arbeit der Fischereiaufsichtsbehörde unterstützt werden kann;
 - Maßnahmen zur Förderung hochwertiger und leicht verfügbarer wissenschaftlicher Beratung und technischer Daten;
 - Maßnahmen zum Abschluss und zur Finanzierung internationaler Fischereiabkommen und zur Beteiligung an regionalen Fischereiorganisationen.
- Politische Kohärenz lässt sich nicht gewährleisten, wenn die Instrumente isoliert betrachtet werden. Im Bereich **Umwelt** ergibt sich die Mehrheit der EU-Maßnahmen aus der Berücksichtigung des Umweltschutzes in anderen Politikbereichen.

Für die unmittelbare Zukunft stehen wir vor einer doppelten Herausforderung: wir müssen sicherstellen, dass wesentliche Umweltschutzziele die Wachstumsagenda ergänzen und verstärken. Die aktuellen Trends in der Umweltsituation machen verstärkte Präventions- und Abhilfemaßnahmen in allen Politikbereichen erforderlich.

Die Finanzierung unter den Rubriken 1A und 1B sowie 2 (ökologische Landwirtschaft, Fischerei, Entwicklung des ländlichen Raums) und Rubrik 4 ist wesentlich für die Erreichung umweltpolitischer Ziele als Komponente des umfassenderen EU-Ziels der nachhaltigen Entwicklung. So sind beispielsweise rund 16,5 % der ERFE-Mittel und 50 % der Gelder aus dem Kohäsionsfonds Umweltschutzmaßnahmen gewidmet. Außerdem müssen alle Interventionen im Bereich Kohäsion das Umweltrecht der Gemeinschaft berücksichtigen.

Die derzeitige Höhe der Ressourcen für umweltpolitische Maßnahmen sollte im nächsten Finanzplanungszeitraum beibehalten oder bei Bedarf sogar erhöht werden, angesichts der Bedeutung der Umwelt als Element der nachhaltigen Entwicklung. Damit bleibt das „Mainstreaming“ der Finanzierung der EU-Umweltpolitik erhalten.

Diese Verpflichtung auf die Finanzierung umweltpolitischer Maßnahmen wird in strategischen Leitlinien, Programmplanung und Umsetzungsleitlinien dargelegt, die die Kommission in den nächsten Monaten vorlegen wird. Außerdem wird die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern darzulegen, wie sie den Finanzbedarf des Umweltschutzes einschließlich einschlägiger Aspekte von Natura 2000 bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Programme im Rahmen der Strukturfonds berücksichtigen, und sie wird mit den Mitgliedstaaten die Notwendigkeit einer Kofinanzierung durch die Gemeinschaft im Rahmen des Programmgenehmigungsprozesses diskutieren.

- Auch wenn die meisten **umweltpolitischen** Maßnahmen im Rahmen anderer Politikbereiche umgesetzt werden, bleibt die Notwendigkeit eines Instruments, mit dem sich Maßnahmen rein ökologischen Charakters durchführen lassen. Das **Programm LIFE+** soll als Beitrag zur Ausarbeitung, Durchführung, Überwachung und Bewertung der umweltpolitischen Maßnahmen und des Umweltrechts der EU dienen. Insbesondere soll es unterstützen:

- die Vertiefung des Wissens über umweltpolitische Maßnahmen und die Entwicklung wichtiger Instrumente zur Gewährleistung der Konsistenz (Datenerfassung, Studien, Erarbeitung von Szenarien usw.);
- die Umsetzung der Umweltpolitik vor Ort, insbesondere durch Aufbau von Kapazitäten, Austausch bewährter Verfahren und Vernetzung, sowie die Einbeziehung von NRO;
- Demonstration neuer politischer Konzepte und Instrumente;
- Information und Kommunikation zur Sensibilisierung für Umweltfragen.

Ein einziges Instrument soll es ermöglichen, einen einzigen Satz von Regeln und Entscheidungs- und Finanzierungsverfahren zu schaffen sowie die politische Ausrichtung konsistenter zu gestalten. Das Ergebnis wird eine Verringerung des Verwaltungsaufwands sowie mehr Transparenz und Öffentlichkeitswirkung sein.

3.3 Rubrik 3: Unionsbürgerschaft

Stärkung der EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Das Konzept der Kommission zu diesem Ziel stützt sich auf **drei Rahmenprogramme**, die an die Stelle der Vielzahl von Instrumenten und Haushaltslinien in diesem Bereich treten. Die Transparenz wird verbessert, da die potenziellen „Kunden“ der Programme unmittelbar wissen, zu welchem Globalziel der EU-Politik ihre Beteiligung beitragen wird. Diese Rahmenprogramme werden in Funktionsweise und Verfahrensregeln ähnlich sein, so dass die Akteure es fast nur mit einem einzigen Instrument zu tun haben.

Diese vereinfachte Struktur wird die Effizienz dieser Programme als Politikinstrumente verbessern und durch entsprechende Überwachung und Bewertung Schlussfolgerungen für die Politik ermöglichen. Außerdem erlauben Programme in den drei Politikbereichen größere Flexibilität bei der Zuweisung von Prioritäten auf die einzelnen Maßnahmen innerhalb einzelner Politikbereiche und sollte daher mithelfen, eine rasche Reaktion auf unerwartete Ereignisse zu bieten – so könnte die vorgeschlagene Struktur etwa im Bereich Sicherheit eine gewisse Flexibilität zwischen Präventions- und Reaktionsmaßnahmen ermöglichen.

Der Großteil der Mittel in diesem Bereich würde gemeinsam mit den Mitgliedstaaten verwaltet. Die vereinfachte Struktur der Programme wird die Koordination zwischen nationalen Behörden erleichtern. Die Flexibilität bei der Anpassung an nationale Gegebenheiten wird durch nationale Programmplanungsdokumente erreicht. Externe Stellen bilden innerhalb der Logik der drei Hauptpolitikbereiche ein kohärentes Ganzes.

- Das **Programm Freizügigkeit und Solidarität im Bereich Außengrenzen, Asyl und Einwanderung** fördert die Solidarität auf diesem Gebiet und wird den Großteil der Mittel für Freiheit, Sicherheit und Recht bereitstellen. Es deckt Maßnahmen zugunsten eines integrierten Konzepts für die Außengrenzen der EU ab und wird zur Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik beitragen, in der die geteilte Verantwortung den Mitgliedstaaten hilft, ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. Das Programm wird zu einer wirksamen und nachhaltigen Bewältigung der Wanderungsströme beitragen – einschließlich Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der EU aufhalten, und solcher Personen, die

irregulär in die EU einwandern.

Die Durchführung einer gemeinsamen Immigrationspolitik erfordert auch, daß die Gemeinschaft eine glaubwürdige Antwort auf die mehrdimensionale Frage der Integration von Drittstaatenangehörigen gibt. Dies impliziert, daß ein größerer Nachdruck auf mehr Partizipation von Wanderarbeitnehmern an Aktivitäten des Europäischen Sozialfonds gelegt wird. Sie fordert auch eine neue Form der Solidarität, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, die es ermöglichen sollen, dass Drittstaatenangehörige verschiedener kultureller, religiöser, sprachlicher und ethnischer Hintergründe sich niederlassen und an allen Aspekten der europäischen Gesellschaften aktiv teilnehmen können. Schließlich soll für jene Maßnahmen, die nicht durch den ESF abgedeckt werden, wie zum Beispiel Teilnahme am bürgerlichen und politischen Leben, Respekt für Vielfalt und Staatsbürgerschaft, oder Maßnahmen, die sich an Asylsuchende richten, einschließlich der Vernetzung, des Benchmarking und der Entwicklung von Indikatoren auf diesen Gebieten, die Finanzierung unter Rubrik 3 zur Verfügung stehen.

Die Schaffung einer **Agentur für Außengrenzen** zur Bewältigung der Migrationsströme hat die Kommission bereits vorgeschlagen. Es wird eine Bewertung vorgenommen zur Frage, ob die Verwaltung der großen Informationssysteme im Bereich Justiz und Inneres – etwa Eurodac, SIS oder VIS – ebenfalls in den Aufgabenbereich der Agentur übertragen werden könnte oder eine neue Agentur notwendig macht. Es gibt jedoch auch andere Sektoren wie etwa Lebensmittelsicherheit und Zoll, die einer Rationalisierung und verstärkter Kontrolle an den EU-Außengrenzen bedürfen. Angesichts von Skalenvorteilen und potenziellen Überschneidungen in einigen Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit geprüft, die Agentur für die Außengrenzen als Koordinationsbasis zu nutzen, um die Kooperation zwischen allen wichtigen Stellen für das Management der Außengrenzen zu gewährleisten.

- Das **Sicherheitsprogramm** wird die Prävention von Kriminalität und Terrorismus stärken, Kooperation und Austausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden verstärken, die Bereitstellung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse im europäischen Maßstab unterstützen und eine europäische Dimension der Ausbildung von Führungsbeamten der Polizeibehörden der Mitgliedstaaten ermöglichen.

Die Kommission rechnet damit, dass sowohl **Europol** als auch die **Europäische Polizeiakademie**, die derzeit zwischenstaatlich organisiert sind, im Rahmen der Verfassung in EU-Einrichtungen umgewandelt werden.

- Das **Programm Justiz und Grundrechte** soll die justizielle Zusammenarbeit fördern und Unternehmen wie Bürgern den Zugang zur Justiz vereinfachen und mehr Rechtssicherheit bieten, um das Wachstum in Grenzregionen zu unterstützen. Es beobachtet den wachsenden Besitzstand in diesem Bereich und erleichtert das Wissen über und das Vertrauen in die Rechtssysteme der anderen Mitgliedstaaten durch Information der Öffentlichkeit und die Ausbildung von Richtern und anderen Angehörigen der Rechtsberufe. Es wird auch die operative und strategische Koordination und Kooperation zwischen Ermittlern und Strafverfolgungsbeamten in Fällen schwerer grenzüberschreitender Kriminalität verstärken. Die EU-Tätigkeit wird auch darauf abzielen, den Austausch von Informationen zu Strafsachen, etwa über frühere Verurteilungen, zu erleichtern. Die Förderung der Grundrechte wird erreicht durch die Einbeziehung der Charta in die Verfassung, ein besonderer Schwerpunkt wird die

demokratische Beteiligung bei der Vorbereitung auf die Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 sein.

Die Kommission rechnet damit, dass **Eurojust**, das derzeit zwischenstaatlich organisiert ist, im Rahmen der Verfassung in eine EU-Einrichtung umgewandelt wird. Entsprechend der Einigung auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2003 wird die bisherige Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in eine umfassendere Agentur für Grundrechte umgewandelt.

Die Kommission plant, Rechtsvorschlage im nächsten Jahr vorzulegen. Hinsichtlich des Solidaritatsmechanismus für die Verwaltung der Außengrenzen (Teil des Programms Freizugigkeit) und des neuen Justizprogramms wird die Zeitplanung vom Inkrafttreten des neuen Vertrags abhängen.

Zugang zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen

Die derzeitigen **Programme für Verbraucherschutz, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit** entsprechen nicht den Erwartungen der Bürger. So gehen im Rahmen des Programms für die öffentliche Gesundheit aktuell dreimal so viele förderungswürdige Anträge auf Unterstützung ein, wie finanziert werden können. Auch die Tilgung von Krankheiten in der Lebensmittelkette wird behindert durch Finanzierungsprobleme, während die Erweiterung eine besondere Herausforderung an die Verbesserung der sozialen Infrastruktur (Gesundheit, Verbraucher) in der EU25 bedeutet. Um diese Situation zu verbessern, schlägt die Kommission vor, alle bestehenden Instrumente durch zwei große Instrumente zu ersetzen, die den politischen Zielen der Unionsbürgerschaft besser angemessen sind.

- Ein **Programm für Lebensmittelsicherheit** soll im Wesentlichen Tierkrankheiten bekämpfen, die Kooperation zwischen EU-Laboratorien erleichtern, die Diskrepanzen in den Lebensmittelsicherheitsstandards innerhalb der Länder und zwischen ihnen verringern und den Schutz der gesamten Lebensmittelkette gewährleisten.
- Ein **Programm für Verbraucherschutz und Gesundheitsschutz** wird einen nachhaltigen Ausbau der Leistungsfähigkeit von Verbraucherorganisationen ermöglichen und den Verbraucherschutz durch bessere Kooperation zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und Drittländern fördern. Es wird auch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf größere Wirksamkeit und Effizienz der Gesundheitsfursorgesysteme in Europa verstärken.

Die **Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit** und das **Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten** sollten die (ordnungspolitische und exekutive) Unterstützung liefern, die die Kommission für die Ausübung ihrer Aufgaben benötigt. Sie werden Beratung und Analysen bieten, aber auch den Aufbau von Netzen in der gesamten Union fördern, die den Austausch bewährter Verfahren ermöglichen.

Förderung europäischer Kultur und Vielfalt

Die Notwendigkeit einer Vereinfachung der aktuellen Generation von Programmen zu **Kultur, Medien und Jugend** wird in allen Analysen betont. Einfachere und angemessenere Vertrags- und Finanzregeln und weniger komplexe Bedingungen würden es erlauben, mehr Energie auf die eigentliche Arbeit und weniger auf die Verwaltung zu verwenden.

Hierzu schlägt die Kommission eine Reduzierung, Vereinfachung und Flexibilisierung der Rechtsinstrumente vor. Die Vorschläge beinhalten eine Verringerung der Zahl der Rechtsgrundlagen von bisher acht auf vier und der Zahl der Haushaltslinien von 22 auf vier.

Die neuen Instrumente werden eine stärkere Dezentralisierung erlauben. Auch beabsichtigt die Kommission, eine Exekutivagentur für alle Programme einzusetzen. Diese Stelle wäre zuständig für die technischen Aspekte dieser Programme und für die laufende Unterstützung und Begleitung.

- Das neue **Programm Jugend** wird auf EU- wie auf nationaler und lokaler Ebene den jungen Menschen die Unionsbürgerschaft näher bringen. Die derzeit vier Haushaltslinien werden durch eine einzige ersetzt, die alle Aktivitäten abdeckt, die derzeit über zwei Rechtsgrundlagen (das Programm Jugend und das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Unterstützung europaweit tätiger Jugendorganisationen) umgesetzt werden.

Das Programm Jugend delegiert die Zuständigkeit an nationale Agenturen, die in einem von der Kommission festgelegten Rahmen arbeiten. Die Stärke dieses Systems ist die Benutzerfreundlichkeit, die die nationalen Agenturen durch die Arbeit in der Landessprache und das Verständnis der nationalen Systeme usw. bieten können. Das Programm konzentriert sich auf dezentrale Aktionen und begrenzt die direkte Verwaltung auf die Bereiche, wo dies klare Vorteile bringt (etwa Netze, politische Unterstützung, Förderung von NRO).

- Das neue **Programm Kultur** wird für alle Bereiche von Kultur und Kunst offen sein, ohne vorab festgelegte Kategorien, sowie für eine größere Vielfalt kultureller Akteure, von nationalen oder lokalen Behörden bis zu Netzwerken und Unternehmen im Kultursektor. Es umfasst nur noch eine statt bisher zwei Rechtsgrundlagen und eine statt bisher fünf Haushaltslinien. Das Programm wird außerdem benutzerfreundlicher sein.
- Das neue Programm zur Unterstützung des **europäischen audiovisuellen Sektors** soll dem globalen Ziel der Bewahrung und Stärkung der kulturellen Vielfalt und des audiovisuellen Erbes Europas dienen, den interkulturellen Dialog und das Verständnis fördern und die Verbreitung europäischer audiovisueller Werke innerhalb und außerhalb der Europäischen Union erleichtern. Es fasst die beiden derzeitigen MEDIA-Programme zusammen und integriert die verschiedenen Komponenten der audiovisuellen Wertschöpfungskette in Europa. Als Reaktion auf die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation werden die Regeln und Verfahren vereinfacht.
- Ein **Programm zur Bürgerbeteiligung** ab 2007 wird auf dem kürzlich gestarteten Programm aufbauen. Es soll die Werte und Ziele der Union fördern, die EU und ihre Institutionen dem Bürger näher bringen und eine aktive Unionsbürgerschaft anregen. Unterstützt werden können auch Einrichtungen, die ein Ziel von allgemeinem europäischen Interesse im Bereich aktive Unionsbürgerschaft verfolgen, einschließlich „Think Tanks“. Weitere Maßnahmen sind erforderlich, ein neuer Rechtsvorschlag wird Anfang 2005 vorgelegt.

Sonderfazilität für Solidarität und Kriseneinsätze

Maßnahmen auf europäischer Ebene werden außerdem ein gemeinsames Vorgehen in Krisensituationen ermöglichen. Eine **Sonderfazilität für Solidarität und Kriseneinsätze** wird bei größeren Katastrophen die Möglichkeit zum raschen Eingreifen bieten. Der

Anwendungsbereich des vorgesehenen Instruments wird sowohl schnelle Reaktion (Koordination und Einsatz von Ressourcen zur umgehenden Bekämpfung von Katastrophen) als auch finanzielle Unterstützung in Notsituationen in der Folge eines unvorhergesehenen Ereignisses umfassen. Sie könnte auch Maßnahmen zur Sicherstellung der Bereitschaft abdecken. Das Instrument wird Mittel für die Unterstützung von Terroropfern bereitstellen, Zivilschutzanforderungen berücksichtigen und auf Krisen im Bereich Gesundheitsschutz wie auch auf die Folgen von Naturkatastrophen reagieren.

3.4 Rubrik 4: Europa als globaler Partner

Im Laufe der Zeit hat die Union ein umfangreiches außenpolitisches Instrumentarium entwickelt (gemeinsame Handelspolitik, Kooperation im Rahmen bilateraler und multilateraler Abkommen, Entwicklungszusammenarbeit, gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, humanitäre Hilfe und finanzielle Unterstützung sowie die Übertragung interner Politikaspekte nach außen: Energie, Umwelt, Verkehr, Justiz und Inneres usw.). Die Schaffung neuer Haushaltslinien im jährlichen Haushaltsverfahren und die nachfolgende Verabschiedung spezifischer Rechtsgrundlagen für ihre Umsetzung haben zur Vervielfachung dieser Instrumente beigetragen.

Das Ergebnis ist ein **inhomogener und komplexer Satz von Instrumenten**. Die globale Außenhilfe der EU wird derzeit über mehr als dreißig unterschiedliche Rechtsinstrumente (Programme) abgewickelt – thematische wie „EIDHR“³ und geografische wie EDF oder TACIS. Sie verfügt auch über eine Reihe von GASP-Instrumenten (Gemeinsame Aktionen)⁴. Daneben gibt es auch separate Instrumente, die die externe Wirkung unserer innenpolitischen Maßnahmen abdecken, wie etwa beim Thema „Intelligente Energie“. Die **effiziente und koordinierte Verwaltung all dieser Programme ist eine zunehmend schwierigere Aufgabe**, auch Kommunikation und Präsentation gestalten sich immer problematischer.

Wie in ihrer Mitteilung vom 10. Februar vorgesehen, schlägt die Kommission angesichts der Notwendigkeit, die Kohärenz und Konsistenz außenpolitischer Maßnahmen zu stärken und mit den vorhandenen Mitteln mehr zu erreichen, eine drastische Vereinfachung der Instrumente nach folgenden Grundsätzen vor:

- **Die Politik muss die Instrumente bestimmen:** Es besteht die Gefahr, dass das Pferd vom Schwanz her aufgezäumt wird und die Instrumente die Politik diktieren, und es ist an der Zeit, dass die EU ihre Instrumente überarbeitet, sie kohärenter und ergebnisorientierter macht, ihre Verstärkungswirkung und Flexibilität steigert.
- **Die politische Gesamtkohärenz muss gesichert sein:** Der angemessene Policy-Mix und das Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit einer kurzfristigen Reaktion einerseits und langfristigen Strategien andererseits wird durch Länderstrategiepapiere und Regionalstrategiepapiere sowie thematische Strategien gewährleistet. Bei entsprechender regelmäßiger Überprüfung und Nutzung einer angemessenen Mischung der vorgeschlagenen neuen Instrumente ist dies der richtige Ansatz, um eine solche Kohärenz sicherzustellen.

³ Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte.

⁴ Die in der Mitteilung vom 10. Februar genannten 100 verschiedenen Instrumente umfassen sowohl solche der ersten Säule als auch der GASP.

- **Vereinfachung von Strukturen und Verfahren**⁵: Haushaltslinien und Verfahren (Finanzierungsinstrumente und ihre Rechtsgrundlagen) werden gestrafft und damit wirksamer und effizienter gemacht, insbesondere im Hinblick auf Not- und Krisensituationen, und können besser auf neue Initiativen wie den globalen Fonds zum Kampf gegen HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria oder die HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries = extrem verschuldete arme Länder) reagieren.
- **Ergebnisorientierte Ressourcenzuweisung**: Es besteht allgemeiner Konsens darüber, dass die Ressourcen entsprechend den erwarteten und tatsächlichen Ergebnissen zugewiesen werden müssen. Das System der Länderstrategiepapiere und Regionalstrategiepapiere, unterstützt durch größere Analysekapazitäten, sollte auf die ursprünglichen Ziele und echte Erfolge ausgerichtet sein.
- **Besserer Dialog und Koordinierung mit anderen Geldgebern und Institutionen**: Zunächst mit den anderen EU-Institutionen, dann aber auch mit Mitgliedstaaten und Bretton-Woods-Einrichtungen.
- **Besserer Dialog mit Drittländern**: Der neue und vereinfachte Satz zielgerichteter Instrumente deckt alle Länder ab und bringt bessere Verständlichkeit und Lesbarkeit.

Die weitere Steigerung der Gesamtwirkung der von der Kommission verwalteten EU-Hilfe, die neuen Instrumente und ihre Finanzressourcen werden geleitet sein von größerer Aufmerksamkeit für die tatsächlichen Bedürfnisse und für Leistungskriterien. Die Einbeziehung der früheren EDF-Hilfe in den Haushalt erleichtert die gegenseitige Verstärkung mit dem Ziel einer optimalen Nutzung der bislang getrennten Systeme. Die Kommission wird außerdem daran arbeiten, dass der neue Rahmen zur Regelung der Beihilfeplanung und -durchführung die praktische Umsetzung erleichtert.

In der vorgeschlagenen neuen Architektur **unterstützten drei allgemeine Instrumente unmittelbar die europäische Außenpolitik**: Heranführungspolitik, Nachbarschaftspolitik und Entwicklungspolitik. **Drei thematische Instrumente dienen der Reaktion auf Krisensituationen** – politisch, humanitär oder finanziell – und gelten für alle Drittländer. Der Vereinfachungsprozess umfasst auch die Verschmelzung verschiedener thematischer Instrumente, die derzeit isoliert funktionieren und sich je nach thematischem Gebiet neu einordnen lassen.

3.4.1 Politische Instrumente

- Das Heranführungsinstrument:

Es betrifft die Kandidatenländer (Türkei, Kroatien) und die angehenden Kandidatenländer (die verbleibenden Länder des westlichen Balkan). Das Heranführungsinstrument tritt also an die Stelle bestehender Instrumente (PHARE, ISPA, SAPARD und Türkei-Heranführungsverordnung) und bedeutet somit eine Vereinfachung der Verwaltung der

⁵ Derzeit gibt es in den Politikbereichen der RELEX-Familie 91 Haushaltslinien. Dabei sind nicht die Haushaltslinien in anderen Politikbereichen berücksichtigt, die Ressourcen aus der aktuellen Rubrik 4 nutzen.

Programme für die Beitrittsländer⁶. Um die Unterstützung der westlichen Balkanländer zu straffen und eine unnötige Übergangsphase zu vermeiden, wird das Instrument auch CARDS ersetzen.

Hierbei geht es um die folgenden Bereiche: Aufbau von Institutionen, regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit, Regionalentwicklung, Entwicklung von Humanressourcen, ländliche Entwicklung. Die Empfängerländer des Heranführungsinstruments werden nach ihrem Status in zwei Kategorien eingeteilt: *anerkannte* Beitrittskandidaten und *potenzielle* Beitrittskandidaten.

Alle Länder des westlichen Balkan kommen in den Genuss des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses und kommen daher als potenzielle Kandidatenländer in Frage. Sie erhalten Unterstützung nach den Grundsätzen und Prioritäten, wie sie derzeit gemäß der CARDS-Verordnung gelten: Aufbau von Institutionen und Demokratisierung, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit sowie Übernahme des Besitzstands. Sobald ein Land den Status eines anerkannten Kandidatenlandes erreicht hat, vervollständigt das Heranführungsinstrument die Unterstützung in allen fünf vorstehend genannten Bereichen, mit sehr viel größerem Gewicht auf der Übernahme des Besitzstands. Eine deutliche Unterscheidung wird dabei gemacht zwischen Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern. Ein Land kann den Übergang vom Status des potenziellen zu dem des Kandidatenlands nur vollziehen durch einen einstimmigen politischen Beschluss des Rates – nach einer Bewertung durch die Kommission.

- Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)

In ihrer Mitteilung vom 12. Mai 2004⁷, die vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni gebilligt wurde, weist die Kommission darauf hin, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik allgemein und die ENP-Aktionspläne im Besonderen einen Rahmen für die finanzielle Unterstützung der jeweiligen Partnerländer bieten sollen. Außerdem wird vorgeschlagen, ab 2007 ein neues spezifisches Nachbarschaftsinstrument einzuführen.

Bislang war man davon ausgegangen, dass dieses Instrument die bestehenden Instrumente (TACIS, MEDA) bzw. ihre Nachfolger eher ergänzen als ersetzen und sich auf die grenzüberschreitende Kooperation an den EU-Außengrenzen konzentrieren sollte, um eine radikale Vereinfachung der Verfahren und eine beträchtliche Steigerung der Effizienz zu erzielen.

Mit fortschreitender konzeptueller Arbeit an den verschiedenen Instrumenten der Außenhilfe wurde deutlich, dass ein umfassenderer Ansatz notwendig ist, um die spezifischen Aspekte der Nachbarschaftspolitik umfassend zu berücksichtigen, den Beziehungen zu den Nachbarländern größere Sichtbarkeit und der Unterstützung von Partnerländern optimale Kohärenz zu verschaffen sowie die Umsetzung der Unterstützung weiter zu vereinfachen. Dazu gehört die Ausweitung des ENPI, das die gesamte finanzielle Unterstützung der Länder, die unter die Europäische Nachbarschaftspolitik fallen, abdecken soll.

⁶ In diesem Zusammenhang werden die Voraussetzungen berücksichtigt, die in den verschiedenen Politikbereichen der Gemeinschaft für neue Kandidatenländer und angehende Kandidatenländer bestehen.

⁷ KOM(2004) 373, Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier.

Das ENPI sollte dazu beitragen, das Entstehen neuer Trennlinien zwischen der EU und ihren Ländern zu verhindern, durch größere politische, sicherheitsbezogene, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit, und es sollte den Ländern die Möglichkeit bieten, an verschiedenen EU-Aktivitäten teilzunehmen. Es sollte sich insbesondere auf die Umsetzung der ENP-Aktionspläne konzentrieren sowie auf gemeinsame Dokumente, die eine Reihe von Prioritäten setzen, deren Umsetzung die Partnerländer näher an die Europäische Union heranbringen.

Der Anwendungsbereich geht über die Förderung der nachhaltigen Entwicklung, wirtschaftlichen Wachstums und Bekämpfung der Armut hinaus. Er umfasst eine substanzielle Unterstützung von Maßnahmen für eine progressive wirtschaftliche Integration und engere politische Zusammenarbeit, eine Angleichung der Rechtsvorschriften, Aufbau von Institutionen, die Beteiligung an Gemeinschaftsprogrammen und -agenturen, Netzverbund und Entwicklung gemeinsamer Infrastrukturen. Im Sinne einer wirksameren Unterstützung wird auch auf den Erfahrungen aus der Erweiterung und dem Einsatz ähnlicher Instrumente wie „Twinning“ oder TAIEX aufgebaut.

Heranführungsinstrument und ENPI schließen außerdem eine spezifische Komponente zur Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Drittstaaten und benachbarten Mitgliedstaaten ein. Diese Komponente kombiniert Ziele der Außenpolitik sowie der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion und arbeitet mit einer gemeinsamen Methodik sowie einem harmonisierten Management nach den Grundsätzen mehrjährige Programmplanung, Partnerschaft und Kofinanzierung. Ressourcen werden aus den Rubriken Kohäsion und Außenpolitik der vorgeschlagenen Finanziellen Vorausschau bereitgestellt. Der Beitrag aus der Rubrik Kohäsionspolitik für ENPI und Heranführungsinstrument wird aufgeschlüsselt nach betroffenen Mitgliedstaaten und würde zu den Gesamtmitteln aus dem Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds im Hinblick auf die Obergrenze von 4 % beitragen.

- Das Instrument für „Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit“

Das neue Instrument wird das wichtigste Mittel zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei ihren Bemühungen zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele darstellen. Die nächste Finanzielle Vorausschau wird ein entscheidendes Medium sein, um den Termin 2015 für diese Ziele einzuhalten. Das Instrument wird alle Länder, Gebiete und Regionen abdecken, die keine Unterstützung aus dem Heranführungsinstrument oder dem ENPI erhalten.

Es wird unter anderem entwicklungspolitische und wirtschaftliche Kooperation mit Partnerländern und -regionen in allen ihren Formen und Modalitäten sowie globale und horizontale Initiativen in Übereinstimmung mit Artikel 179 und 181a des Vertrages abdecken.

Es wird auch den Nachfolger des 9. EEF einschließen, der 2007 ausläuft. Die Kommission hat vorgeschlagen, den EEF nicht zum zehnten Mal aufzulegen, sondern die Hilfe für AKP-Länder vollständig in die Hauptkooperationsinstrumente zu integrieren. Damit dürfte die Hilfe für die AKP-Länder wirksamer (Verhandlungen über Länderstrategien werden jegliche Hilfe begleiten), sensibler und effizienter (Einsparungen beim Management nicht nur für die Kommissionsdienststellen, sondern in erster Linie für die Empfängerländer und alle Akteure) werden. Der Zusatznutzen aus der Einbeziehung der AKP-Hilfe in den Haushaltsrahmen unter

der vollen Verantwortung der EU-Haushaltsbehörde wurde in einer getrennten Kommissionsmitteilung vom Oktober 2003 dargelegt⁸.

Gleichermaßen wird es auch diejenigen Bereiche abdecken, die in Vereinbarungen und anderen bilateralen Instrumenten mit Partnerländern eingeschlossen sind, sowie in gemeinsamen Kooperationsagendas mit Partnerländern: Stärkung der verschiedenen Sozialdienste (Gesundheit, Bildung), Beitrag zur Grundinfrastruktur für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung (Verkehr, Versorgungsnetze, Telekommunikation usw.), nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums und Lebensmittelsicherheit in all ihren Aspekten (Agrarreform, Umwelt usw.), einschließlich angemessener Massnahmen im Rahmen der Reform des Zuckerprotokolls⁹; Beitrag zum Entstehen eines effizienten privaten Sektors, der nach den Regeln des weltweiten Handels und den Grundsätzen einer Marktwirtschaft funktionieren kann (einschließlich der Bemühungen zum Aufbau von Institutionen, die diesem Ziel im Besonderen dienen), Förderung guter Governance, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und demokratischer Grundsätze, Unterstützung des Aufbaus von Institutionen, Steuerung von Asylanten- und Migrationsströmen; Sicherheitsfragen wie den Kampf gegen Menschenhandel, Terrorismus und Kriminalität; Fragen zur nuklearen Sicherheit; Beitrag zur Entwicklung der Sektoren Medien und Kommunikation, Unterstützung wirtschaftlicher und kultureller Zusammenarbeit mit weiter fortgeschrittenen Ländern.

Das Instrument umfasst auch die Möglichkeit rascher integrierter Folgemaßnahmen nach einer Krise.

3.4.2 Instrumente für die Krisenreaktion

- Das Stabilitätsinstrument

Vor der Intervention durch andere Instrumente erlaubt dieses Instrument der Gemeinschaft:

- auf Krisen und Instabilität wirksam, unmittelbar und integriert, mit Hilfe eines einzigen Finanzierungsinstrumentes zu reagieren, aufbauend auf den Erfolgen der Sonderfazilität für Kriseneinsätze, bis die Programmierung unter einem der allgemeinen Instrumente zur Zusammenarbeit und Unterstützung wieder aufgenommen werden kann.
- auf globale und regionale grenzübergreifende Herausforderungen zu reagieren, die die zivile Sicherheit betreffen, wie Menschenhandel, organisierte Kriminalität und Terrorismus zu bekämpfen, wo diese Maßnahmen aus zur Krisenreaktion erfolgen müssen;
- Fragen der nuklearen Sicherheit aufzugreifen, wo solche Maßnahmen zur Krisenreaktion notwendig sind
- internationale Friedenssicherungskapazitäten zu entwickeln, in Partnerschaft mit regionalen Organisationen, in Übereinstimmung mit der bewährten Politik der Afrika-Friedensfazilität und den Empfehlungen des Brahimi-Berichts;

⁸ KOM(2003) 590.

⁹ Diese Maßnahmen sind in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Entwicklung eines nachhaltigen Landwirtschaftsmodells in Europa durch die Agrarreform – Zuckersektorreform dargelegt (COM(2004)499)

- Wahlunterstützung in Ländern zu leisten, wo es zu gefährlich ist, Wahlbeobachter zu entsenden.

Das Instrument bietet darüber hinaus einen Rahmen für Reaktionen auf neue politische Initiativen, die von der Union im Rahmen der Ziele der Verordnung unterstützt werden, soweit dies Maßnahmen im Rahmen der außenpolitischen Instrumente ergänzt.

Die derzeitigen rechtlichen Einschränkungen durch die Verträge¹⁰ erlauben nicht die Schaffung eines einzigen übergreifenden Instruments für alle diese Aspekte. Das Stabilitätsinstrument betrifft also ausschließlich Maßnahmen der ersten Säule. Maßnahmen der zweiten Säule werden auch weiterhin unter der GASP verabschiedet, deren Anwendungsbereich vom Rat wie bisher schon von Fall zu Fall definiert wird.

- Das Instrument für humanitäre Hilfe

Es wird vorgeschlagen, die bisherige Form der humanitären Hilfe der EU beizubehalten, die als ausreichend gut definiert hinsichtlich Anwendungsbereich und Zielen gilt und eine zufrieden stellende Wirksamkeit und Effizienz aufweist.

Trotzdem wird im Rahmen der Vereinfachung und Rationalisierung vorgeschlagen, andere Tätigkeiten humanitärer Art in das Instrument für humanitäre Hilfe zu integrieren. Hier geht es unter anderem um Lebensmittelhilfe und Hilfe für entwurzelte Personen.

- Makrofinanzhilfe

Seit ihrem Beginn 1990 hat die Makrofinanzhilfe sich als effizientes Instrument zur wirtschaftlichen Stabilisierung und als Motor von Strukturreformen in den Empfängerländern erwiesen. Sie muss angesichts eines gestiegenen potenziellen Bedarfs, insbesondere aus den Nachbarländern der erweiterten Union – westliche unabhängige Länder der ehemaligen Sowjetunion (Moldawien, Ukraine, Belarus), Kaukasus und Drittländer im Mittelmeerraum – beibehalten und verstärkt werden.

Das Instrument wird, bis der Verfassungsvertrag in Kraft tritt, durch Ad-hoc-Beschlüsse des Rates gemäß Artikel 308 des Vertrags gesteuert.

3.4.3 Die externen Aspekte interner Politikbereiche

Die Projektion innenpolitischer Maßnahmen der Union nach außen ist ebenfalls ein kritischer Aspekt der Außenbeziehungen der Union. Es ist wesentlich, die Notwendigkeit politischer Kohärenz und thematischer Sichtbarkeit für die betroffenen internen Politikbereiche (insbesondere Bildung, Umwelt, Einwanderung und Asyl, Zoll und Steuern, Netzwerke) zu kombinieren mit der Notwendigkeit einer Gesamtkohärenz der Außenbeziehungen (wie sie in den Länder- oder Regionalstrategiepapieren definiert sind).

Die drei allgemeinen Instrumente, die im Bereich Außenbeziehungen vorgeschlagen werden, sollten alle Politikbereiche abdecken, entweder als thematischer Aspekt oder im Kontext des für das einzelne Drittland festgelegten „Policy-Mix“. Generell gilt daher, dass kein Bedarf an getrennten Rechtsinstrumenten im Hinblick auf die externen Aspekte der Innenpolitik besteht, sofern in das externe Rechtsinstrument angemessene und gleichwertige Bestimmungen

¹⁰ Diese Einschränkungen werden auch unter der Verfassung bestehen bleiben.

aufgenommen werden, die die spezifischen Anforderungen des jeweiligen Politikbereichs abdecken und seine Identität wahren. Innerhalb der relevanten Instrumente wird angemessen und umfassend sichergestellt, dass externe Aspekte der internen Politik ordnungsgemäß berücksichtigt werden, einschließlich Maßnahmen in Politikbereichen wie Umwelt, Asyl und Immigration, Bildung, Verkehr, Zoll und Steuern. Besonderes Gewicht erhalten Maßnahmen zur Förderung der Tertiärbildung (TEMPUS) mit dem Schwerpunkt Mobilität. In einigen Fällen erfordert die Verfolgung der politischen Ziele, dass die Programmplanung für Mittel nicht geografisch ausgerichtet ist, da sie multilateralen Zielen dienen, um etwa die EU in die Lage zu versetzen, ihre umweltpolitischen Ziele im multilateralen Kontext zu verfolgen, unabhängig von den Prioritäten der einzelnen Empfänger.

Die Verwaltung sollten sich daher die zuständigen Generaldirektionen des innenpolitischen und des außenpolitischen Bereichs teilen: dies geschieht in Form gemeinsamer Planung, des Vorsitzes der GD RELEX im entsprechenden Ausschuss mit Unterstützung durch die zuständige innenpolitische GD oder eines alternierenden Vorsitzes. Bei Auswahl und Bewertung von Projekten durch die GD AIDCO ist auch die zuständige innenpolitische GD einzubeziehen.