

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zur Außenhilfe der Gemeinschaft“

(KOM(2004) 313 endg. — 2004/0099 (COD))

(2005/C 157/18)

Der Rat beschloss am 15. August 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem obenerwähnten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 9. November 2004 an. Berichterstatter war Herr ZUFIAUR NARVAIZA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 413. Plenartagung am 15./16. Dezember 2004 (Sitzung vom 15. Dezember) mit 145 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Das Streben nach mehr Effizienz bei der Entwicklungshilfe durch eine Verringerung der Transaktionskosten hat den Geberländern ständige Anpassungsbemühungen abverlangt, was sich auch in den Standpunkten des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) widerspiegelt. Der DAC, in dem die Geberländer vertreten sind, ist bemüht, eine Harmonisierung der Politik dieser Länder zu erreichen.

1.2 Aufgrund der jahrzehntelangen Erfahrung besteht ein klarer Konsens darüber, dass die mittelbare oder unmittelbare Bindung der Entwicklungshilfe an den Kauf von Waren und Dienstleistungen in dem jeweiligen Geberland nicht nur mit den Zielen der Entwicklungsförderung unvereinbar ist, sondern auch die Wirksamkeit der Hilfe beeinträchtigt. Da der Kauf von Waren und Dienstleistungen bei öffentlichen bzw. privaten Unternehmen in dem jeweiligen Geberland erfolgen musste und somit von freiem Wettbewerb keine Rede sein konnte, wurden höhere Kosten verursacht, wodurch wiederum Korruption begünstigt wurde. Diese Praktiken führten zu einer Reihe von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt und zu Verletzungen der EU-Wettbewerbsbestimmungen, insbesondere in Bezug auf die Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung.

1.3 Daher stand diese Thematik in den letzten Jahren auf der Agenda der Geberländer, was schließlich im März 2001 in einer Empfehlung des OECD-Entwicklungshilfeausschusses (DAC) „hinsichtlich der Aufhebung der Lieferbindung bei der öffentlichen Entwicklungshilfe zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder“ mündete, die nunmehr als Leitprinzip in diesem Bereich gilt. Grundgedanke dieser Entschließung des DAC ist eine Verringerung der Transaktionskosten um 15 bis 30 %. Laut Daten der Weltbank könnten die Transaktionskosten durch die vollständige Aufhebung der Lieferbindung um 25 % verringert werden.

1.4 Auf Gemeinschaftsebene wurde dieser Ansatz im März 2002 auf der parallel zum Treffen des Europäischen Rates in Barcelona abgehaltenen Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten zur Vorbereitung der Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung von Monterrey in konkrete Form gegossen. Der Rat hielt in seinen Schlussfolgerungen Folgendes

fest: Die Europäische Union „wird die Empfehlungen des Ausschusses für Entwicklungshilfe, für die am wenigsten entwickelten Länder ungebundene Hilfe bereitzustellen, umsetzen und die Beratungen über weitere bilaterale ungebundene Hilfe fortsetzen. Ferner wird die EU Schritte hin zu weiterer ungebundener Hilfe der Gemeinschaft erwägen, während zugleich das bestehende System der Preispräferenzen im EU-AKP-Rahmen beibehalten wird“. Der Rat und in der Folge auch das Europäische Parlament (Entschließung zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Aufhebung der Lieferbindungen: für eine wirksamere Hilfe“ (KOM(2002) 639 endg. — 2002/2284 (INI), A5-0190/2003)) befürworten die Aufhebung der Lieferbindung auf der Grundlage dreier Voraussetzungen, die zu erfüllen sind: regionale und interregionale Integration, Aufbau von Institutionen und Kapazitäten in den Empfängerländern und Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Geber- und Empfängerländern. Hinzu kommen noch der Grundsatz der Gegenseitigkeit und der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

1.5 Dieser Standpunkt wurde in späteren Mitteilungen der Gemeinschaftsorgane weiter ausgebaut, die in dem Verordnungsvorschlag aufgelistet sind. Die Zugangsbedingungen und die verschiedenen Instrumente der Außenhilfe der Gemeinschaft waren jedoch noch nicht hinreichend festgelegt und konkretisiert. Der nun vorgelegte Vorschlag schafft hier Abhilfe.

1.6 Da der rechtliche Charakter der aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und der aus dem EG-Haushalt finanzierten Programme weiterhin unterschiedlich ist, erscheint es logisch, einen doppelten Ansatz zu wählen. In der vor kurzem veröffentlichten Mitteilung der Kommission „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen — Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“⁽¹⁾ wird der Rahmen für den vorliegenden Verordnungsvorschlag festgelegt. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass dieser Prozess der Eingliederung des EEF in den EU-Haushaltsplan in Zukunft von Bedeutung sein wird, wenn dieser Teil des Gemeinschaftshaushalts sein wird. Der vorliegende Verordnungsvorschlag deckt jedoch nur die im Gemeinschaftshaushalt erfassten Instrumente ab. Sobald der EEF in den Haushaltsplan überführt ist, so wird auch er den Bestimmungen des zu untersuchenden Verordnungsvorschlags unterliegen⁽²⁾.

⁽¹⁾ KOM(2004) 101 endg. vom 10.2.2004.

⁽²⁾ Derzeit scheint es schwierig, ein genaues Datum für den Abschluss dieses Verfahrens, mit dem der EEF in den Gemeinschaftshaushalt aufgenommen wird, festzulegen.

1.7 Der Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang zur Außenhilfe der Gemeinschaft und seine Begründung scheinen daher sowohl im Hinblick auf die obenstehend erwähnten Motive für die zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen gefundenen Kompromisse als auch im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf die in der Begründung zu diesem Vorschlag hingewiesen wird, zweckdienlich zu sein.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1 — Anwendungsbereich

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss stimmt dem vorgeschlagenen Wortlaut zu und hält den Anwendungsbereich der Verordnung für angemessen, da klar gestellt wird, dass einige Instrumente wie die Budgethilfe ausgeschlossen werden. Die in Anhang I enthaltene Liste ist ebenfalls angemessen.

Artikel 2 — Definition

2.2 Der Ausschuss stimmt dem in dieser Verordnung festgehaltenen Standpunkt zu, dass die Verordnung auf der Grundlage der in der Haushaltsordnung und in den sonstigen Instrumenten für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften festgelegten Begriffsbestimmungen auszulegen ist.

Artikel 3 — Teilnahmevoraussetzungen

2.3 Die Festlegung spezifischer Kategorien gemäß den verschiedenen Instrumenten scheint zweckmäßig. Die Spezifizierung der Instrumente mit geografischer Ausrichtung scheint ebenfalls sinnvoll, um den Aufbau regionaler Kapazitäten und die regionale Integration zu stärken. Angesichts der jahrzehntelangen Tradition im Bereich der liefergebundenen Gemeinschaftshilfe und der daraus entstandenen „Trägheit“ unterstreicht der Ausschuss die Notwendigkeit, die Teilnahme natürlicher und juristischer Personen der in den Listen des OECD-Entwicklungsausschusses aufgeführten Entwicklungs- und Transformationsländer zu fördern. Die Anwendung des Grundsatzes der Aufhebung der Lieferbindung und die Öffnung des öffentlichen Auftragswesens muss für die Länder, denen Gemeinschaftshilfe gewährt wird, Vorteile mit sich bringen.

Artikel 4 — Ursprungsregeln

2.4 Im Einklang mit dem vorherigen Artikel stimmt der Ausschuss jeder Klarstellung in Bezug auf die Waren und Materialien sowie die Ursprungsregeln zu. Er weist jedoch darauf hin, dass die international anerkannten Normen und Vorschriften in den Bereichen Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechte unbedingt einzuhalten sind, wie er dies bereits bei früherer Gelegenheit bekräftigt hat⁽¹⁾. Die Aufhebung der Lieferbindung für die Gemeinschaftshilfe und die Marktöffnung muss mit der Wahrung hoher Sozial- und Umweltschutzstandards vereinbar sein.

⁽¹⁾ Siehe die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Menschenrechte am Arbeitsplatz“, Berichterstatter: die Herren Putzhammer und Gafó Fernández, ABl. C 260 vom 17.9.2001, S. 79-85; sowie die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Allgemeines Präferenzsystem (APS)“, Berichterstatter: Herr Pezzini, ABl. C 112 vom 30.4.2004.

Artikel 5 — Anwendung des Gegenseitigkeitsgrundsatzes gegenüber Drittländern

2.5 Der Ausschuss befürwortet nachdrücklich die in diesem Artikel festgehaltene Forderung, nicht nur der formellen, sondern auch der realen Gegenseitigkeit Rechnung zu tragen. Frühere Erfahrungen in diesem Bereich legen dieses grundlegende umsichtige Vorgehen und die Gewährung der Gegenseitigkeit gemäß den Grundsätzen der Transparenz, Kohärenz und Verhältnismäßigkeit nahe. Dies wird jedoch durch die Formulierung „im größtmöglichen Umfang“ hinsichtlich der Empfängerländer in Absatz 5 dieses Artikels unterminiert. Der Ausschuss schlägt vor, einen Verweis auf das Partnerschaftsprinzip aufzunehmen, einem der Grundpfeiler der Entwicklungspolitik der EU und des OECD-Entwicklungsausschusses, um die Bedeutung der Einbindung der Empfängerländer hervorzuheben.

Artikel 6 — Ausnahmen von den Teilnahmevoraussetzungen und Ursprungsregeln

2.6 Der Ausschuss erachtet Ausnahmen in dieser Art von Verordnung im Sinne der erforderlichen Flexibilität bei ihrer Anwendung für zweckdienlich. Die in der Verordnung aufgeführten Gründe Dringlichkeit und Nichtverfügbarkeit der Waren und Dienstleistungen auf den Märkten rechtfertigen diese Ausnahmen in gebührend begründeten Fällen.

Artikel 7 — Maßnahmen unter Beteiligung von internationalen Organisationen oder Drittländern

2.7 Da ein Großteil der Gemeinschaftshilfe über multilaterale oder andere Mechanismen verteilt wird und viele Tätigkeiten kofinanziert werden, ist nach Meinung des Ausschusses ein Verweis dieser Art erforderlich. Es gilt, insbesondere in diesen Fällen die Wahrung der Gleichbehandlung aller Geber und die Gegenseitigkeit sicherzustellen.

Artikel 8 — Humanitäre Hilfe

2.8 Aufgrund der Besonderheit der humanitären Hilfe, die auf internationaler Ebene immer mehr an Bedeutung gewinnt, wurden bereits in der Verordnung 1257/96 einige Ausnahmen in Bezug auf die übrigen Gemeinschaftsvorschriften festgehalten. Auch der neue vom Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) mit den Empfängerorganisationen geschlossene Partnerschaftsrahmenvertrag folgt diesem Ansatz. Dies scheint auch im Sinne einer schnellen und effizienten Reaktion in Krisensituationen zweckdienlich. Die vorliegende Verordnung sollte auch für den Fall, dass eine Auftragsvergabe mit öffentlicher Ausschreibung erforderlich ist, zur Anwendung kommen.

Artikel 9 — Krisenreaktionsmechanismus

2.9 Wie bereits in Bezug auf den vorherigen Artikel festgehalten ist es sinnvoll, dass im Rahmen derartiger Mechanismen besondere Verfahren und Kriterien bestehen. Mit diesem Artikel wird Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe b) der Verordnung des Rates (EG) Nr. 381/2001 geändert.

Artikel 10 — Anwendung der Verordnung

2.10 Im Einklang mit ihrer Zielsetzung werden mit dieser Verordnung bestimmte Teile früherer einschlägiger Verordnungen, die in Anhang I aufgeführt sind, geändert. Die Vielzahl der in den 90er Jahren erlassenen Verordnungen und die Mannigfaltigkeit der mit ihnen geschaffenen Instrumente machen diese Spezifizierung für jedes einzelne Instrument erforderlich. Diesen ungeachtet scheint die Formulierung „ab und zu“ wenig zutreffend.

Artikel 11 — Inkrafttreten

2.11 Der Ausschuss hat keinerlei Bemerkungen zu diesem Artikel zu machen.

3. Allgemeine Bewertung

3.1 Der vorliegende Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang zur Außenhilfe der Gemeinschaft folgt der bestehenden Doktrin der Geberorganisationen und den bekannten Standpunkten der Gemeinschaftsinstitutionen und Mitgliedstaaten. Dies ist nach Ansicht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses jedoch weder unangemessen, noch hat es negative Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit oder das auswärtige Handeln der Europäischen Union. Der Ausschuss vertritt ganz im Gegenteil die Auffassung, dass die Effizienz der Zusammenarbeit der Gemeinschaft und ihre so genannten „drei K“, namentlich Kohärenz, Komplementarität und Koordinierung, auf diese Weise gestärkt werden kann.

3.2 Der Ausschuss möchte jedoch einige grundlegende Überlegungen hervorheben und Vorschläge zu bestimmten Aspekten unterbreiten, die in dieser Verordnung entschlossener und genauer dargelegt werden sollten.

3.3 So sollte verstärkt auf die aktive Rolle hingewiesen werden, die die Empfängerländer als wesentliche Akteure ihrer eigenen Entwicklung spielen müssen. Durch die Aufhebung der Lieferbindung dürfen ihnen keine Nachteile entstehen. Es muss auf alle Fälle eine bessere Einbindung dieser Länder in die Wege geleitet werden, wie dies bereits in den oben genannten internationalen Dokumenten und in den Stellungnahmen der Gemeinschaftsinstitutionen gefordert wurde. Unbeschadet der vorherigen Aussagen müssen die Empfängerländer jedoch dazu angehalten werden, die Grundsätze der Transparenz, der Gleichstellung, der gegenseitigen Anerkennung und der Verhältnismäßigkeit bei der öffentlichen Auftragsvergabe sowie die Grundsätze des verantwortungsvollen Regierens zu wahren und anzuwenden, die ihre Weiterentwicklung sowohl in politischer wie auch wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht ermöglichen.

3.4 Um die Anwendung dieser Verordnung noch effizienter und wirksamer zu gestalten, muss der Prozess der Gewährung der Gemeinschaftshilfen in Bezug auf die Kosten für die Bereitstellung, die realen Transportkosten und die Bereitstellung der Ressourcen einer eingehenden Analyse unterzogen werden, um die Systemengpässe und -schwachstellen noch genauer herauszuarbeiten. Wenngleich Geist und Bestimmungen dieser Verordnung auf Vereinfachungen und Verbesserungen abstellen, sieht der Ausschuss dennoch mit Sorge, dass neue starre Vorschriften festgelegt werden könnten, die zu einem höheren bürokratischen Aufwand führen und eine schnelle Bereitstellung der Gemeinschaftshilfe beeinträchtigen könnten.

3.5 Die Wahrung der internationalen Sozial- und Umweltschutznormen muss sich als roter Faden durch die Verordnung ziehen. Ferner darf keine Bestimmung in der Verordnung Praktiken des „Arbeits-, Sozial- und Umweltdumpings“ fördern. Die Berücksichtigung der aktiven Rolle der Partner in den Empfängerländern der Gemeinschaftshilfe und die Förderung des Partnerschaftskonzepts dürfen keinesfalls die Einhaltung anderer Arbeits-, Umwelt- und Sozialvorschriften beeinträchtigen. In Artikel 4 des Verordnungsvorschlags sollte ausdrücklich auf diesen Aspekt hingewiesen werden.

3.6 Die übergroße Bedeutung der Lieferbindung für die Gemeinschaftshilfe wird einhellig als einer der Nachteile des vorherrschenden Modells der Entwicklungszusammenarbeit angesehen, in dem den Waren und Dienstleistungen der „Geber“ der Vorrang eingeräumt wird, wodurch seine Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit beeinträchtigt wurde. Die Aufhebung der Lieferbindung stellt jedoch nicht das Ende dieses Modells dar, sondern vielmehr, dass es als Instrument, als Mittel verstanden werden muss, um größere Wirkung zu geringeren Kosten zu erzielen. In diesem Sinne ist eine stärkere Beteiligung der Empfängerländer der Schlüssel, damit diese ihre eigene Entwicklung wieder in die eigenen Hände nehmen und die Teilnahme der verschiedensten Organisationen im Sozialbereich und der Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer an diesem Prozess fördern.

Brüssel, den 15. Dezember 2004

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND