



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.8.2005
KOM(2005) 324 endgültig

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

**Maßnahmen im Außenbereich durch thematische Programme
im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013**

1. EINLEITUNG

Im Zusammenhang mit der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 hat die Kommission eine vereinfachte Struktur für die Erbringung der Außenhilfe der Gemeinschaft vorgeschlagen, die darauf ausgerichtet ist, Kohärenz und Konsistenz zu fördern sowie mit den verfügbaren Ressourcen bessere Ergebnisse zu erzielen und mehr zu erreichen. Statt der bestehenden Palette geografischer und thematischer Instrumente, die im Laufe der Zeit ad hoc entwickelt wurden, werden in Zukunft sechs Instrumente vorgeschlagen. Drei davon sind horizontal angelegt, um besonderen Bedürfnissen gerecht zu werden (das Instrument für humanitäre Hilfe, das Instrument für Stabilität, das Instrument für makrofinanzielle Hilfe) und drei decken ein bestimmtes geografisches Gebiet ab, um besondere Politiken umsetzen zu können (Heranführungshilfeinstrument (IPA), Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit (DCECI)). In Bezug auf vier der sechs Instrumente hat die Kommission am 29. September 2004 Vorschläge für neue Rechtsvorschriften angenommen; bei den beiden anderen (makrofinanzielle Hilfe und humanitäre Hilfe) werden die geltenden Rechtsgrundlagen in ihrer derzeitigen Form als ausreichend erachtet. Im Sinne der Haushaltsordnung bilden diese sechs Verordnungen die „Grundrechtsakte“ für die entsprechenden Mittelzuweisungen im Rahmen des Kapitels 4 „Die EU als globaler Akteur“ der künftigen Finanziellen Vorausschau.

Die Zukunft der thematischen Programme mit globaler geografischer Ausrichtung hat beim Europäischen Parlament und beim Rat, aber auch bei den europäischen NRO, die im Rahmen von „Zuschussvereinbarungen“ mit der Kommission traditionell einen Großteil dieser Programme umsetzen, erhebliche Sorge ausgelöst. Daraufhin hat Präsident Barroso am 12. April vor dem Parlament angekündigt, dass die Kommission ihre diesbezüglichen Vorschläge in Form der vorliegenden Mitteilung vorlegen wird. Bei der Formulierung ihrer Vorschläge hat die Kommission die Zivilgesellschaft konsultiert und deren Standpunkte und Einwände bereits so weit wie möglich berücksichtigt.

Die vorgeschlagene Vereinfachung wirkt sich in der Tat substantiell auf die künftige Festlegung und Verwaltung der thematischen Programme aus. Die zahlreichen bestehenden thematischen Verordnungen wie die über die „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“¹ oder über die „Hilfe zur Bekämpfung armutsbedingter Krankheiten in Entwicklungsländern“² werden in diese neuen Ermächtigungsverordnungen einbezogen, die deshalb die neuen Rechtsgrundlagen für die thematische Programme sein werden. Die Kommission wird thematische Programme festlegen, die sich quer durch den geografischen Geltungsbereich der drei an eine Politik gekoppelten Instrumente (DCECI, IPA, ENPI) ziehen und Strategiepapiere annehmen, die die Richtbeträge für die mehrjährigen Mittelzuweisungen enthalten. Darüber hinaus sind im DCECI ausdrücklich globale Initiativen und die Unterstützung der Bereitstellung globaler Kollektivgüter vorgesehen, damit die Beiträge der Gemeinschaft auf einer einzigen eindeutigen Rechtsgrundlage stehen. Das bedeutet, dass in Ausnahmefällen Programme auch Nicht-Entwicklungsländer zu Gute kommen werden. Die drei horizontalen Instrumente sehen Mechanismen vor, um auf spezifische Situationen eingehen zu können und werden deshalb mittels besonderer Strategien sowie im Fall einer langfristigen Zusammenarbeit mittels einer mehrjährigen Programmplanung umgesetzt.

¹ EG Nr. 975/1999 vom 29. April 1999.

² EG Nr. 1568/2003 vom 15. Juli 2003.

Wenn auch der Mehrwert der thematischen Programme anerkannt wird, bietet die neue Architektur der Instrumente für Maßnahmen im Außenbereich insgesamt jedoch eine Gelegenheit, Reichweite und Inhalt der thematischen Programme einschließlich die jeweiligen Mittelzuweisungen zu überdenken und das Konzept der Vereinfachung auf sie auszudehnen, indem sie im Interesse von mehr Effektivität und Effizienz konsolidiert und rationalisiert werden. Im vorliegenden Papier werden die Vorschläge der Kommission zu den Kriterien für die thematischen Programme, Reichweite und Begründung der geplanten Programme und kritische Aspekte der für Programmplanung, Haushaltsaufstellung und Annahme vorgesehenen Verwaltungsverfahren dargelegt. Dabei werden die Erkenntnisse aus den Evaluierungen (siehe Anhang) berücksichtigt. Den vollständigen Inhalt der einzelnen thematischen Programme einschließlich der jeweiligen Strategien und genauen Beschreibung wird die Kommission in weiteren ausführlichen Vorschlägen behandeln.

2. VORSCHLÄGE FÜR THEMATISCHE PROGRAMME IM RAHMEN DER NÄCHSTEN FINANZIELLEN VORAUSSCHAU

2.1. Konzepte und Reichweite

In dieser Mitteilung wird von folgender Definition ausgegangen:

Ein **thematisches Programm** bezieht sich auf einen bestimmten Tätigkeitsbereich, der für eine geografisch bestimmte Gruppe von Partnerländern von Interesse ist oder auf Kooperationsaktivitäten gegenüber verschiedenen Regionen oder Gruppen von Partnerländern oder eine internationale Maßnahme ohne geografische Einschränkung, darunter multilaterale oder globale Initiativen³ zur Förderung der internen Politikbereiche der Union in Drittländern.

Ein wichtiges Prinzip, das dem Konzept der thematischen Programme zugrunde liegt, ist das der „Subsidiarität“. Geografische Programme sind das bevorzugte Instrument für die Zusammenarbeit mit Drittländern. Jedoch unter Umständen sind Programme von geographischer Natur (einzelne Länder, mehrere Länder, Regionen) nicht das beste Instrument, um in bestimmten Bereichen zu intervenieren. In solchen Situationen kommen thematische Programme, die kohärent mit den geographischen Programmen sein müssen und ihnen einen Mehrwert hinzufügen müssen, zur Anwendung.

In dem zwischen der Kommission und dem Rat im November 2000 vereinbarten Rahmen für die Länderstrategiepapiere wird hervorgehoben, dass die geographische Programmierung „umfassend“ sein soll und dass die Länder- bzw. Regionalen Strategiepapiere das richtige Instrument darstellen, um den geeigneten Policy- und Instrumenten-Mix in Bezug auf Drittländer zu gewährleisten und so zur Kohärenz der Gemeinschaftspolitiken beizutragen. Das bedeutet, dass Länder- und Regionalstrategien die Implikationen der relevanten internen Politikbereiche der Union berücksichtigen sollten. Darüber hinaus sollen Querschnittsfragen wie Geschlechtergleichstellung und Umwelt sowohl in Programmen von geographischer Natur als auch in thematischen Programmen in einer integrierten Weise behandelt werden. Im

³ Zum Zweck dieser Mitteilung werden „globale Initiativen“ definiert als politische Initiativen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung oder die Bereitstellung globaler Kollektivgüter, die von der internationalen Gemeinschaft gebilligt und unterstützt und über multilaterale Mechanismen einschließlich globale Fonds umgesetzt werden.

Zusammenhang mit der Vereinfachung der Instrumente für Maßnahmen im Außenbereich hat sich die Kommission wiederholt zu diesen Prinzipien bekannt.⁴

Prinzipiell werden Länder- und Regionalstrategien mit den Mittelzuweisungen für die nationalen und regionalen Richtprogramme umgesetzt. Die letzteren sollen die bilateralen und regionalen Prioritäten der Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der Entwicklungsstrategien der Partnerländer und der ergänzenden Maßnahmen anderer Geber widerspiegeln. Als Teil des Policy- und Instrumenten-Mix werden die im Rahmen der Richtprogramme finanzierten Kooperationsprogramme durch thematische Programme ergänzt.

Bei Programmen zur Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken, die mit einem gemeinsamen Thema auf eine besondere Region abgestellt sind, wird von „regionalen Programmen“ gesprochen. Daher werden bestimmte bestehende Programme in einem geografischen anstelle eines thematischen Rahmens weitergeführt und in dieser Mitteilung nicht behandelt.⁵

2.2. Definitionskriterien

Ausgehend von den oben genannten Konzepten werden die thematischen Programme auf Grundlage ihres **spezifischen Mehrwerts** und ihrer Übereinstimmung mit dem oben erwähnten Prinzip der **Subsidiarität** definiert. Folgende Kriterien, die sich nicht gegenseitig ausschließen, sollen helfen, die thematischen Programme und die Art der Maßnahmen, die sie umfassen könnten, festzulegen. Thematische Programme könnten eingerichtet werden, wenn

- (1) die politischen Ziele der EU **mit Länder- und Regionalprogrammen nicht erreicht werden können** und das Programm von einer Mittlerorganisation wie etwa einer Nichtregierungsorganisation oder anderen Arten nichtstaatlicher Akteure und internationaler Organisationen bzw. multilateraler Mechanismen durchgeführt wird, d.h.
 - (a) Globale Initiativen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung oder zur Unterstützung globaler Kollektivgüter (oder zur Bekämpfung globaler „Kollektivübel“)
 - (b) Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern (in der Art der Kofinanzierung der Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch NRO)

und/oder

- (2) das Programm zu Maßnahmen in Partnerländern und -regionen führt, die zusätzlich zu Maßnahmen, die im Rahmen der Richtprogramme, falls vorhanden, finanziert werden und mit ihnen kohärent sind. In diesen Fällen ist es **effektiver** (d.h. die angestrebten Ergebnisse der thematischen Maßnahmen sind besser als die, die im Rahmen von Länder- oder

⁴ Mitteilung der Kommission über die Finanzielle Vorausschau vom 14. Juli 2004, KOM(2004) 487 endgültig.

⁵ Das gilt insbesondere für die Programme zur Unterstützung der Bananen liefernden AKP-Länder, die 2008 auslaufen, für jede etwaige künftige Unterstützung der Zucker produzierenden AKP-Länder und für die Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen in Asien usw.

Regionalprogrammen durchgeführt werden) oder **effizienter** (die Verwaltungskosten sind geringer), auf thematische Programme zurückzugreifen, d.h.

- (a) es handelt sich um eine multiregionale und/oder Querschnittsmaßnahme (einschließlich Pilotmaßnahmen und Innovationen);
- (b) es gibt keine Vereinbarung über die Maßnahme mit der Parterregierung;
- (c) die Maßnahme ist eine Antwort auf eine unilaterale politische Priorität oder eine internationale Verpflichtung oder Selbstverpflichtung der EG;
- (d) es gibt weder ein LSP noch ein NRP oder diese wurden ausgesetzt.

2.3. Vorgeschlagene thematische Programme

Bei der Formulierung thematischer Programme im Rahmen der nächsten Finanziellen Vorausschau schlägt die Kommission einen effizienteren und rationelleren Rahmen für deren Konzipierung und Verwaltung vor, um eine unnötige Fragmentierung zu vermeiden und die Prioritätensetzung innerhalb der Programme zu verbessern. Dazu müssen die vorgeschlagenen Programme in sich schlüssig und umfassend sein.

Neben Durchführungsmaßnahmen im Außenbereich sollen die neuen Verordnungen⁶ auch die Außenaspekte interner Politiken abdecken. Wo entsprechender Bedarf bestand, wurden diese im vorliegenden Rahmen⁷ berücksichtigt.

In den nachstehend aufgeführten Bereichen werden thematische Programme vorgeschlagen. Sie werden in den Grundzügen beschrieben, doch die endgültigen Vorschläge der Kommission gehen erst aus den ausführlichen Mitteilungen hervor, die zu jedem thematischen Programm vorgelegt werden.

(1) Demokratie und Menschenrechte

Die Kommission beabsichtigt ein thematisches Programm zur weltweiten Förderung der Demokratie und der Menschenrechte vorzuschlagen, welches die gegenwärtige Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte ersetzen soll. Den Zielvorgaben des EU- bzw. des EG-Vertrags⁸ entsprechend sollen mit dem thematischen Programm die Grundwerte der Europäischen Union in ihren Außenbeziehungen vorangetrieben werden, indem Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der

⁶ Mitteilung der Kommission über die Außenhilfeeinstrumente vom 29.9.2004, KOM(2004) 626 endgültig Siehe auch SEK(2004) 1203/2 vom 29.9.2004.

⁷ Programme in den Bereichen Steuern und Zoll (Programm Customs/Fiscalis), allgemeine und berufliche Bildung (TEMPUS Plus) werden im Rahmen der geografischen Programme abgedeckt. Im Falle von TEMPUS Plus werden mehrjährige Mittelzuweisungen innerhalb der geeigneten Mehr-Länder oder Regionalprogramms unter dem jeweiligen Instrument DCECI und ENPI eingerichtet. Für IPA Länder wird ein Mechanismus auf Länderbasis eingerichtet, der einen voraussehbaren Finanzrahmen sicherstellt, falls das Land am TEMPUS Plus Programm teilnimmt.

⁸ Artikel 11 Absatz 1 EUV, 177 Absatz 2 und 181a Absatz 1 EGV.

Demokratie und demokratischer Prozesse finanziell unterstützt werden. Das würde eine globale, regionale und länderspezifische finanzielle Förderung von Maßnahmen umfassen, die in erster Linie von nichtstaatlichen Akteuren, der Zivilgesellschaft sowie regionalen und internationalen Organisationen durchgeführt werden. Das Programm würde die starke politische Sichtbarkeit der EU auf den Gebieten Menschenrechte und Demokratisierung und insbesondere bei globalen Fragen wie der internationalen Strafgerichtsbarkeit und dem Internationalen Strafgerichtshof, der Abschaffung der Todesstrafe, der Bekämpfung von Folter und Rassismus, der Diskriminierung von Minderheiten und indigener Völker sowie Demokratisierung und Wahlbeobachtung fördern. Die Gewährung finanzieller Unterstützung durch das thematische Programm wäre unabhängig von der Genehmigung der Behörden des Empfängerlandes und vom Vorhandensein einer Länderstrategie oder eines nationalen Richtprogramms.

(2) Menschliche und soziale Entwicklung

Die Kommission hat vor, ein einziges thematisches Programm für menschliche und soziale Entwicklung vorzuschlagen, das sich auf eine schlüssige und umfassende Strategie zur Förderung der Verwirklichung entwicklungspolitischer Ziele im Hinblick auf die menschliche und soziale Entwicklung und zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der EG in diesem Bereich stützt.

In dem thematischen Programm könnte relevante Aspekte von AIDS, Bevölkerung, Bildung und Ausbildung, Geschlechtergleichheit, anständige Arbeit⁹, soziale Kohäsion und Kultur aufgegriffen und die damit verbundenen internationalen Vorhaben, die sich auf die Millenniums-Erklärung, die Agenden von Kairo, Beijing und Kopenhagen, die Initiative „Education for All“ usw. stützen, würden gefördert. Es würde außerdem das EU-Konzept für strategische Partnerschaften mit den relevanten UN-Sonderorganisationen und -Organen, internationale Partnerschaften und globale Fonds sowie Initiativen zur Förderung und Umsetzung dieser Agenden und die Arbeit in internationalen oder regionalen Netzen von in den abgedeckten Bereichen tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen einschließen.

(3) Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen einschließlich Energie

Die Kommission plant, ein einziges thematisches Programm im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen vorzuschlagen, das der Umweltdimension von Entwicklung gewidmet sein würde und dabei hilft, die Außendimension der Umwelt- und der nachhaltigen Energiepolitik der EG zu fördern.

Die thematische Strategie könnte:

- globale und europäische Initiativen und internationale Organisationen (einschließlich NRO) in Bezug auf die Umweltdimension nachhaltiger Entwicklung, globaler öffentlicher Umweltgüter und die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen unterstützen, was unter anderem die geeigneten Aspekte von Klimawandel, Umweltherausforderungen an Gesundheit, Management von Chemikalien und Abfall, biologische Vielfalt, Wälder,

⁹ Das Konzept der anständigen Arbeit (decent work) wird von der ILO definiert. Es umfasst Beschäftigung, sozialer Schutz, Grundrechte bei der Arbeit einschließlich Kernarbeitsnormen, sozialer Dialog und Geschlechtergleichheit.

Landmanagement, Meeres- und Süßwasserressourcen, nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster, und die Verbesserung der internationalen Regelungen, der Überwachung und Analyse von Umwelt einschließen könnte;

- die Fähigkeit der Regierungen und der Zivilgesellschaften der Entwicklungsländer unterstützen, die Umweltdimension in die Entwicklungsanstrengungen einzubeziehen und die Zusagen oder Verpflichtungen der Länder aus ihrer Teilnahme an und Unterzeichnung von globalen oder regionalen Übereinkommen, Initiativen oder Prozessen zu erfüllen und ihre Teilnahme zu verstärken; die Verbesserung des Managements natürlicher Ressourcen in Entwicklungsländern unterstützen;
- durch freiwillige Beiträge die multilateralen Umweltübereinkommen und andere internationale Umweltinitiativen, -prozesse und -organisationen unterstützen (einschließlich der NROs);
- die Umweltpolitik der EG in Drittstaaten, einschließlich durch Unterstützung und Beiträge an öffentliche und/oder private Initiativen, fördern.

Darüber hinaus wird ins Auge gefasst, eine eigene Komponente „Energie für nachhaltige Entwicklung“ einzurichten, die eine geeignete Verbindung mit dem zukünftigen „Intelligente Energie - Europa Programm“ herstellt, und die die Maßnahmen im Bereich nachhaltiger Energie in den oben genannten Komponenten ergänzt und kohärent mit den anderen Elementen des thematischen Programms ist. Das Oberziel dieser Komponente wäre die Armutsbekämpfung. Es könnte den Zugang zu nachhaltigen, verlässlichen, und billigen Energiedienstleistungen von hoher Qualität in Entwicklungsländern unterstützen, indem es hilft nachhaltige Energie in Entwicklungsstrategien zu integrieren, die verwaltungs- und gesetzgeberischen Fähigkeiten zu verbessern, angemessene Finanzierungsmechanismen, um Investitionen anzuziehen, einzurichten, und könnte die regionale Kooperation zur Einrichtung von vernetzender Infrastruktur ermutigen.

(4) Nicht-staatliche Akteure in Entwicklung

Die Kommission hat vor, ein thematisches Programm vorzuschlagen, mit dem zivilgesellschaftliche Organisationen und andere nicht-staatliche Akteure aus EU und Partnerländern im Bereich der Entwicklungstätigkeit unterstützt werden sollen. In diesem Rahmen könnte auch die Unterstützung von lokalen Behörden in den Partnerländern erwägt werden. Mit diesem Programm könnten drei Ziele verfolgt werden: i) den Beitrag nicht-staatlicher Akteure zum Entwicklungsprozess im Partnerland und auf regionaler Ebene zu unterstützen, u.a. mittels vertrauensbildender Maßnahmen, der Förderung der Fähigkeit zur Parteinahme, zur Netzwerkbildung und zum Dialog, der Förderung einer stärkeren Beteiligung von unten her und der Förderung von Synergieeffekten zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, ii) Förderung einer besseren Verständigung, Partnerschaft und Solidarität zwischen den europäischen Bürgern und der Zivilgesellschaften in Entwicklungsländern durch Förderung von Sensibilisierungsmaßnahmen und der Vermittlung der Entwicklungsproblematik gegenüber den Bürgern der EU und der Kandidatenländer sowie iii) durch Stärkung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen Netzwerken der Zivilgesellschaft und zwischen diesen und den Institutionen der EU.

(5) Ernährungssicherheit

Die Kommission sieht ein thematisches Programm vor, das i) die Bereitstellung internationaler Kollektivgüter, die unmittelbar der Ernährungssicherheit dienen (z.B. Agrarforschung) und die Finanzierung globaler Programme (z.B. Frühwarnsysteme) unterstützen könnte; ii) mit dem mangelnder Ernährungssicherheit in Ländern oder Regionen, in denen entweder keine Regierung im Amt ist oder die Regierung Teile des Landes nicht kontrolliert oder aber kein Länderstrategierahmen funktioniert, beigegeben werden soll; und iii) innovative Politik und Strategien im Bereich Ernährungssicherheit gefördert werden könnten.

(6) Zusammenarbeit mit den Industrieländern

Dieses thematische Programm würde die Zusammenarbeit mit ausgewählten Ländern, die für die Zwecke des Instrumentes für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit als „Nicht-Entwicklungsländer“ bezeichnet werden, abdecken und würde eine konkrete, rationelle Antwort auf die Notwendigkeit gegeben, mit häufig höchst wichtigen politischen Partnern und Handelspartnern bilateral und multilateral zusammenzuarbeiten. Mit den Kooperationsmaßnahmen sollen die in den verschiedenen bilateralen Instrumenten (Vereinbarungen, politische Erklärungen, Aktionspläne) zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Partnerländern festgelegten Ziele unterstützt werden, wobei das Oberziel die Schaffung günstigerer Rahmenbedingungen für die Pflege und den weiteren Ausbau der bilateralen Beziehungen ist. Im Einzelnen würden folgende Kooperationsziele angestrebt: Stärkung der Verbindungen zwischen den sozioökonomischen Akteuren in der EU und den Partnerländern; Stärkung des Verständnisses und des Einflusses der EU in den Partnerländern sowie Ausweitung und Vertiefung der Partnerschaften und Kooperationsvorhaben auf einer breiteren Palette an Gebieten.

(7) Migration und Asyl

Schon seit mehreren Jahren entwickelt die Europäische Union das Konzept der Partnerschaft mit Drittländern im Bereich der Migration und hebt die Notwendigkeit eines umfassenden Migrationskonzepts hervor, das die betreffenden Drittländer und Regionen einbindet. Im Jahr 2004 wurde das Programm Aeneas für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl ins Leben gerufen, um diesem Konzept konkreten Ausdruck zu verleihen. Mit ihm soll Drittländern gezielte und ergänzende finanzielle und technische Hilfe geleistet werden, um ihre Anstrengungen zur Behandlung aller Aspekte der Migrationsproblematik zu unterstützen.

Das Programm Aeneas soll als thematisches Programm fortgesetzt werden, mit dem die Einbeziehung von Migrations- und Asylbelangen in die Außenbeziehungen der Gemeinschaft als EU-interne Querschnittsprioritäten gestärkt werden soll. Ferner böte das Instrument einen horizontalen Gemeinschaftsrahmen, der hilft, die Zusammenarbeit zwischen den EU-Akteuren, Drittländern und internationalen Akteuren, die mit dem Phänomen Migration befasst sind, zu stärken, um ein besseres Verständnis der Herausforderungen zu fördern und einen Beitrag zur Suche nach ausgewogenen und für beide Seiten zufriedenstellenden Lösungen zu leisten.

3. EINBEZIEHUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS, DES RATES UND DER ZIVILGESELLSCHAFT

Die Kommission hat erkannt, dass vor der jährlichen Haushaltsaufstellung eine politische Debatte mit dem Europäischen Parlament und dem Rat und deren politische Vorgaben zur strategischen Dimension der thematischen Programme nötig sind. Daher schlägt die Kommission vor, vor der Ausarbeitung und Annahme thematischer Strategien mit dem Europäischen Parlament und dem Rat anhand einer förmlichen Mitteilung an die Organe Reichweite, Ziele und politische Prioritäten jedes thematischen Programms zu erörtern. Bei der Formulierung der thematischen Strategien wird sie den politischen Willen berücksichtigen, den das Europäische Parlament in seiner Entschließung und der Rat in seinen Schlussfolgerungen zum Ausdruck bringen.

Die Kommission wird die finanziellen Gesamtbeträge für die thematischen Programme innerhalb jedes Instrumentes im Rahmen des Kapitels 4 (Außenbeziehungen) der Finanziellen Vorausschau in der Form eines mehrjährigen indikativen Finanzrahmens anzeigen, der dem Europäischen Parlament und dem Rat im Jahr n-2 vor Beginn des Haushaltsverfahrens für das Jahr n vorgelegt wird. So könnten das Parlament und der Rat zu den strategischen Weichenstellungen und Prioritäten Stellung beziehen, bevor die Kommission den Haushaltsvorentwurf aufstellt. Die Kommission macht es sich allgemein zur Regel, vor der Formulierung der Vorschläge an das Europäische Parlament und den Rat die Zivilgesellschaft und gegebenenfalls internationale Akteure zu konsultieren.

4. VERWALTUNGSASPEKTE

4.1. Programmierung

Die im vorangegangenen Kapitel benannten thematischen Programme sind insofern in sich schlüssig als in ihnen Bereiche mit einem großen gemeinsamen Nenner festgelegt werden, die einzelnen Politiken und Zielen der Gemeinschaft entsprechen. Daher werden die jedem Programm zugewiesenen Finanzmittel parallel zur Programmierung der geographischen Finanzmittel einheitlich und auf Grundlage eines Strategiedokumentes programmiert.

Gemäß der Reichweite und den Definitionskriterien, die in Abschnitt 3 erläutert wurden, sollen die thematischen Programme Maßnahmen im Rahmen geografischer Programme nicht ersetzen, sondern ergänzen. Deshalb muss in den Strategien ihr besonderer Mehrwert bestimmt werden. Führen thematische Programme zu Maßnahmen in Drittländern, stellt die Verknüpfung ländergestützter thematischer Projekte und Strategien mit den in den Länder- und Regionalstrategien¹⁰ – soweit vorhanden – festgelegten Prioritäten eine wichtige Herausforderung dar. Indem der Policy-Mix in den Länder- und Regionalstrategien bestimmt wird, sollen die Möglichkeiten, den Nationalen und Regionalen Richtprogrammen durch thematische Programme Wert hinzuzufügen, ermittelt werden. . Andererseits sollen in den thematischen Strategien, die die Nationalen und Regionalen Richtprogramme ergänzen, die Länder und Regionen von besonderer Wichtigkeit für die Erreichung der angestrebten Ziele ermittelt werden und die Länder- und Regionalstrategien, soweit vorhanden, berücksichtigen. .

¹⁰ Im Rahmen des ENPI und des DCECI werden diese als "Nationale und Regionale Richtprogramme" bezeichnet.

Thematischen Strategien werden die Ziele, erwarteten Ergebnisse, Leistungsindikatoren und Prioritätsbereiche für Interventionen der Gemeinschaft sowie ihre ergänzenden Eigenschaften, der Mehrwert und die Synergien mit Maßnahmen anderer internationaler Akteure dargelegt werden. Die Gemeinschaft verwendet für die thematischen Strategien einen ähnlichen standardisierten Rahmen wie für die Länderstrategiepapiere sowie ein harmonisiertes Annahmeverfahren mit drei großen Phasen: Entwurf, Qualitätskontrolle und förmliche Annahme.

4.2. Umsetzung durch die neuen Instrumente für Maßnahmen im Außenbereich

Die oben umschriebenen thematischen Programme ziehen sich quer durch den geografischen Geltungsbereich der drei geografisch definierten Instrumente. Was das Heranführungshilfeinstrument (IPA) betrifft, so sind normalerweise keine zusätzlichen Maßnahmen im Rahmen thematischer Programme erforderlich, da die Heranführungsstrategie bereits mit den nationalen Programmen und/oder Mehrländerprogrammen alle Aspekte des gemeinschaftlichen Besitzstands (die 36 Kapitel des Verhandlungsprozesses) und alle Gemeinschaftspolitiken einschließlich die Teilnahme der begünstigten Länder an den Programmen der Gemeinschaft abdeckt.

Die thematischen Programme für Demokratie und Menschenrechte stellen einen besonderen Fall dar und würden mithilfe aller drei auf eine Politik abgestellten Instrumente und des Instruments für Stabilität umgesetzt. Das thematische Programm „Zusammenarbeit mit Industrieländern“ wird nur mithilfe des DCECI umgesetzt. Alle übrigen thematischen Programme würden nur mithilfe des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) und des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit (DCECI) umgesetzt.

Zwei Aspekte müssen hervorgehoben werden:

- Zuteilung der Mittel aus Dotierungen, die die Haushaltsbehörde für die verschiedenen Instrumente im Verfahren der Mitentscheidung beschlossen hat

Beide Instrumente, DCECI und ENPI, erhalten eine Mittelausstattung, die beide Legislativorgane im Verfahren der Mitentscheidung beschließen. Dazu müssen die den thematischen Programmen zugeordneten Mittel eindeutig den beiden Instrumenten zugeordnet werden. Globale Initiativen und Programme für die Bereitstellung globaler Kollektivgüter jedoch werden nur dem DCECI zugeordnet.

Die Mittel für thematische Programme, die sich quer durch verschiedene Instrumente ziehen, würden aus den jeweiligen Dotierungen als Teil des mehrjährigen indikativen Finanzrahmens für die Instrumente zugewiesen und genau identifiziert.

- Durchführung gemäß den verschiedenen Verordnungen (ENPI, DCECI und IPA sowie Stabilitätsinstrument für Demokratie und Menschenrechtsfragen)

Die für die Zusammenarbeit mit einer bestimmten Region geltende Verordnung gilt auch für die Maßnahmen innerhalb der thematischen Programme in dieser Region. Maßnahmen im Bereich der globalen Kollektivgüter und globale Initiativen fallen unter das DCECI. Die von der Kommission im Rahmen des ENPI und des DCECI vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen sind in Bezug auf die Durchführung der thematischen Programme weitgehend deckungsgleich oder stehen vollständig miteinander in Einklang.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission ist überzeugt, dass für thematische Programme zur Zusammenarbeit in den Außenbeziehungen nach wie vor Bedarf besteht und dass diese nützlich sind. Durch Konsolidierung und Rationalisierung der thematischen Programme, mit der deren Anzahl um rund die Hälfte gesenkt wird, will sie für eine effektive und effiziente Durchführung künftiger Kooperationsprogramme sorgen, die sich nach der Politik und den Prioritäten der Gemeinschaft richtet. Bei der Formulierung der thematischen Programme wird die Kommission das Europäische Parlament und den Rat uneingeschränkt einbeziehen und die Zivilgesellschaft konsultieren.

ANNEX: LESSONS LEARNED FROM EVALUATIONS

The Commission has evaluated most of the thematic regulations under the current Financial Perspectives. Moreover, a significant number of country strategy evaluations have been undertaken in recent years, which throw light upon the link between country programmes and thematic programmes. Certain general findings and lessons to be drawn from these studies need to be taken into account in the concept and definition of future thematic programmes, particularly where they are implemented at country level. On one hand, the evaluations show that thematic programmes have had a positive impact:

- Thematic programmes have proven useful for implementing Community actions in cases when the government of the partner countries blocks them under the geographic programmes, which is notably the case in sensitive areas such as human rights, democracy or support to civil society.
- They have been assessed as useful to initiate actions, often with innovative approaches, with pre-selected partners.
- Actions are often more easily accepted by partner countries when funding is “additional”.
- Thematic programmes have proven useful to intervene in fragile states and difficult partnerships, particularly in supporting programmes implemented by non-state actors.

On the other hand, the thematic programmes and budget lines have demonstrated certain weaknesses. They are currently large in numbers and fragmented. The narrowly defined thematic focus, once determined by legislative act, limits the flexibility to adapt to new needs. The parallel implementation of numerous thematic programmes and the country programme poses managerial challenges and loss of efficiency¹¹. Interventions in third countries funded under thematic programmes create by their nature problems of coherence with country and regional strategies¹². Thematic interventions need to be consistent with the country analysis and should respond or relate to country strategies¹³. Consequently, they should also be part of the complementarity assessment made in the context of country strategies. The substance of thematic programmes should be integrated into the policy dialogue with partner governments.

¹¹ Example: “About fifty budget lines, of which around thirty that function and are regulated differently were mobilised to finance almost 400 identified projects”. Evaluation of the EC Country Strategy for Honduras, February 2004.

¹² Breakdown of the legal bases: if the European initiative for democracy and human rights is excluded, these various thematic regulations concern crisis situations (refugees, humanitarian aid) or post-crisis situations (rehabilitation) within the framework of which actions in favour of human rights are one component of the aid. However, if this falls exactly within the objective of mainstreaming, it is particularly difficult within these circumstances to precisely identify which projects – and which budgets – are implemented in favour of human rights.

¹³ Example: “Secure further coherence between all the EC instruments and budget lines deployed in Bangladesh. ...develop procedures to ensure that...deployment of the budget lines concerned is coherent with the Country Strategy, and pursues country specific objectives. ”. Recommendation 5 of the Evaluation of the EC Country Strategy for Bangladesh, November 2003

Correspondence list of current and future thematic programmes

(The content and substance of thematic programmes may not necessarily correspond exactly to current programmes.)

Heading 4 in 2000 – 2006	Heading 4 in 2007 – 2013
<ul style="list-style-type: none"> ● Democracy and the rule of law and respecting human rights and fundamental freedoms (Reg. No. 975/1999 and 976/1999) 	} 1. Democracy and human rights
<ul style="list-style-type: none"> ● Poverty diseases (Reg No. 1568/2003 plus 550/97 on AIDS/HIV) ● Reproductive and sexual health and rights in developing countries (Reg. No. 1567/2003 plus 1484/97 population policies and programmes in developing countries) ● Gender equality in development cooperation (Reg. 806/2004) 	} 2. Human and social development
<ul style="list-style-type: none"> ● Integration of environmental dimension in development process (Reg. No. 2493/2000) ● Conservation and sustainable management of tropical forests and other forests in developing countries (Reg. No 2494/2000) ● Some international funding currently included in DG ENV budget ● Intelligent Energy (COOPENER) 	} 3. Environment and sustainable management of natural resources
<ul style="list-style-type: none"> ● Decentralised cooperation (Reg. No. 1659/98 plus amendments) ● Co-financing operations with NGOs (Reg. No 1658/1998) 	} 4. Civil society and decentralised cooperation
<ul style="list-style-type: none"> ● Food aid policy and food aid management, special operations in support of food security (Reg. No. 1292/1996) 	} 5. Food security
<ul style="list-style-type: none"> ● Cooperation and commercial relations between the EU and the industrialised countries (Reg. No. 382/2001) 	} 6. Cooperation with industrialised countries
<ul style="list-style-type: none"> ● Rehabilitation and reconstruction operations in developing countries (Reg. No. 2258/1996) ● Aid to up-rooted people in Asia and Latin America (Reg. No. 2130/2001) 	} 7. Programmes transferred to geographic programmes (regional programmes)
<ul style="list-style-type: none"> ● Assistance to third countries in the area of migration and asylum (Reg. 491/2004) 	} 8. Migration and asylum