

Globale Verantwortung

Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe

solidarisch · kritisch
überparteilich · unabhängig
nachhaltig · visionär
lokal · global



Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe der Europäischen Union

Institutionen – Strukturen – Prozesse

www.globaleverantwortung.at



IMPRESSUM

Wien, Juli 2013

Herausgeberin

Globale Verantwortung – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe
Apollogasse 4/9, 1070 Wien, Tel.: +43 1 522 44 22-0
Email: office@globaleverantwortung.at, www.facebook.com/globaleverantwortung

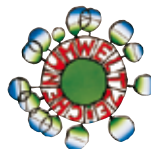
Redaktion

Jakob Mussil, Sonia Nižnik, Melanie Obberger
Mitarbeit: Svenja Ossmann

Gestaltung & Druck

mediadesign | Podolsky & Partner GmbH, Bachgasse 1, 3730 Burgschleinitz
Tel.: +43 2984 23149, Email: office@mediadesign.at, www.mediadesign.at

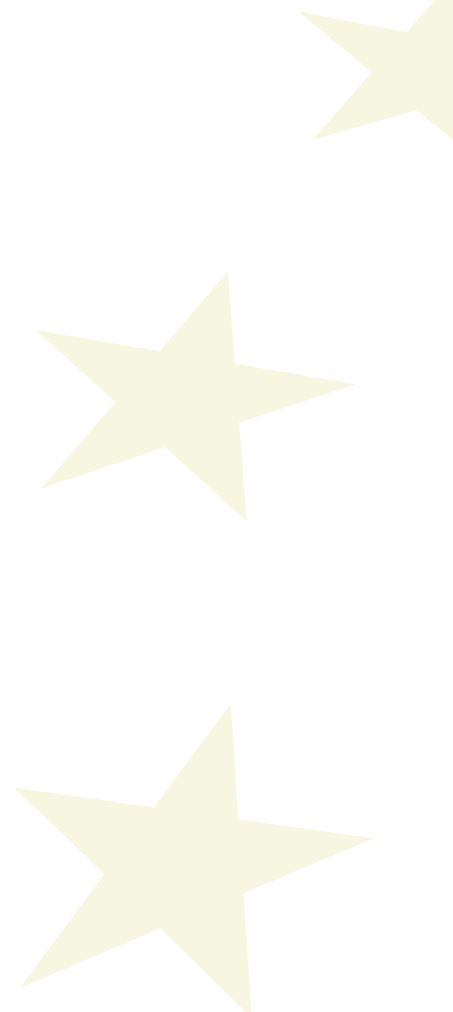
Umweltfreundlich produziert. Papier und Hefdraht entsprechen den Auflagen
des *Österreichischen Umweltzeichens*.



Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe der Europäischen Union

Institutionen – Strukturen – Prozesse

Vorwort	05
1. Die Geschichte der Europäischen Union – kurz zusammengefasst	06
2. Wer ist „die EU“? – Organe und Institutionen	07
2.1 Welche sind die Organe der EU?	07
2.1.1 Das Europäische Parlament	07
2.1.2 Der Europäische Rat	07
2.1.3 Der Rat der Europäischen Union	08
2.1.4 Die Europäische Kommission	08
2.1.5 Der Europäische Gerichtshof	09
2.1.6 Die Europäische Zentralbank	09
2.1.7 Der Europäische Rechnungshof	09
2.2 Welche anderen Institutionen sind wichtig?	09
2.2.1 Der Europäische Auswärtige Dienst	10
2.2.2 Agenturen	11
3. Was macht die EZA und humanitäre Hilfe der EU aus? – Strukturen, Strategien und Finanzierung	12
3.1 Wie ist EZA rechtlich verankert?	12
3.1.1 Allgemeine Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe	12
3.1.2 Regionale Zusammenarbeit	16
3.1.3 Wirtschafts- und Handelsabkommen	16
3.2 Was können die verschiedenen EU-Institutionen in der EZA und humanitären Hilfe bestimmen?	17
3.2.1 EZA und humanitäre Hilfe in der Kommission und dem Auswärtigen Dienst	17
3.2.2 EZA und humanitäre Hilfe im Rat der Europäischen Union	19
3.2.3 EZA und humanitäre Hilfe im Europäischen Parlament	20
3.3 Wie finanziert die EU EZA und humanitäre Hilfe?	21
3.3.1 Das langfristige EU-Budget	22
3.3.2 Der Mehrjährige Finanzrahmen 2014–2020	22
3.3.3 Finanzierungsinstrumente der EU-EZA	22
4. Wie wird Politik gemacht? Entscheidungsprozesse und Mitgestaltungsmöglichkeiten in der EZA und humanitären Hilfe	25
4.1 Welche Rechtsakte gibt es?	25
4.1.1 Verordnungen	25
4.1.2 Richtlinien	25
4.1.3 Beschlüsse	25
4.1.4 Empfehlungen und Stellungnahmen	25
4.2 Wie werden Entscheidungen gefällt?	25
4.3 Wie können Entscheidungen von außen beeinflusst werden?	27
4.3.1 Öffentliche Konsultationen	27
4.3.2 Gesetzesentwurf	27
4.3.3 Gesetzgebungsverfahren	27
4.3.4 Weitere wichtige Dokumente	28
Schlusswort	28
Quellen und weiterführende Literatur	29
Abkürzungsverzeichnis	31





VORWORT

Die Europäische Union gehört weltweit zu den wichtigsten AkteurInnen der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und humanitären Hilfe. Einerseits finanziert sie zahlreiche Programme in fast allen Teilen der Welt, andererseits trägt sie zur Koordinierung der EZA-Politik ihrer Mitgliedstaaten bei. Zudem haben Entscheidungen, die von der Union und ihren Mitgliedstaaten in anderen Politikbereichen getroffen werden – wie zum Beispiel Handelspolitik, Agrarpolitik oder Finanzpolitik – weitreichende globale Konsequenzen. Gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten stellt die Europäische Union ungefähr 60% aller weltweiten offiziellen staatlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA) zur Verfügung. 2012 waren es 55,1 Milliarden Euro. Etwa ein Viertel davon wird über Institutionen der EU abgewickelt, der Rest von den Mitgliedstaaten.

EZA und humanitäre Hilfe sind Politikbereiche, für die sowohl die 28 Mitgliedstaaten der EU als auch die Europäischen Institutionen selbst zuständig sind. Das bedeutet, die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich untereinander abstimmen und ihre Strategien und Maßnahmen der EZA und humanitären Hilfe koordinieren. Durch die zunehmende Integration der EU wird ihrer koordinierenden Rolle immer mehr Bedeutung beigemessen. So schreibt auch das österreichische Außenministerium: „Gerade bei der gemeinsamen Programmplanung, das heißt bei der engen Abstimmung von EU-Kommission und Mitgliedstaaten mit den Partnerländern im Zuge der Erstellung von Landesstrategien, zeigt sich, dass der Rahmen der EU für die einzelnen Mitgliedstaaten bestimmend ist und gemeinsames Handeln im Vordergrund stehen muss“¹. Österreichische Entwicklungspolitik sollte daher nicht isoliert, sondern stets im gesamteuropäischen Kontext betrachtet werden. Das bedeutet, dass zivilgesellschaftliche Mitgestaltung und Kontrolle auch auf europäischer Ebene wichtig sind.

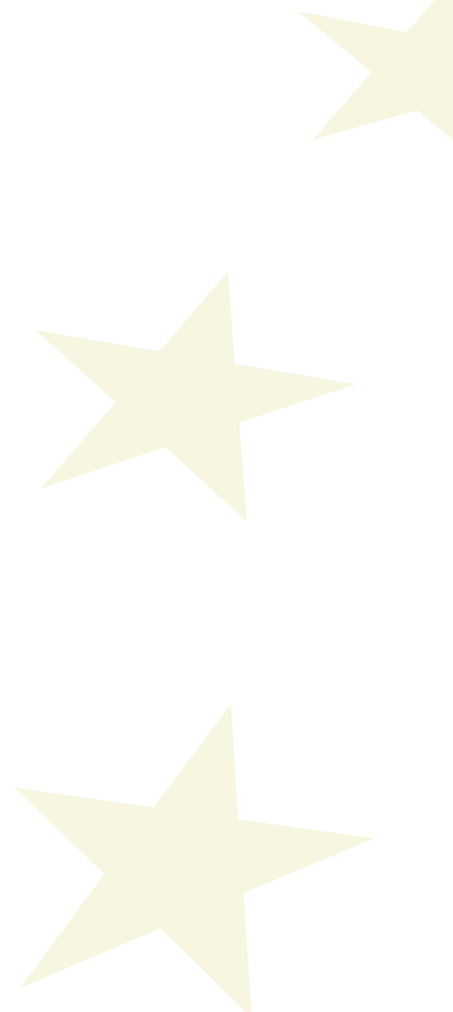
Diese Publikation soll den LeserInnen helfen, das Funktionieren der Europäischen Union und insbesondere ihrer EZA und humanitären Hilfe besser zu verstehen. Informationen werden so präsentiert, dass Nichtregierungsorganisationen (NRO) sie in ihrer täglichen Arbeit nutzen können. Die Broschüre soll dazu motivieren, aktiv am Dialog mit den EU-Institutionen teilzunehmen. Zielgruppe sind sowohl NeueinsteigerInnen als auch erfahrene KollegInnen. Manche Kapitel vermitteln daher eher Basiswissen zur EU, andere beschäftigen sich mit konkreten Finanzierungsinstrumenten: In den ersten beiden Kapiteln werden die allgemeinen Grundlagen der EU erläutert. Im dritten Kapitel stehen die vertraglichen, politischen und finanziellen Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe der EU im Mittelpunkt und es werden die Strukturen und Arbeitsweisen der jeweiligen Institutionen dargestellt. Zu guter Letzt werden interinstitutionelle Entscheidungsprozesse im Bereich der EZA und humanitären Hilfe beleuchtet und Möglichkeiten für NRO aufgezeigt, sich in diese Prozesse einzubringen.

Diese Broschüre wurde erstmals 2006 von der EU-Plattform (einer Vorgängerorganisation der AG Globale Verantwortung) veröffentlicht und nun überarbeitet, um die politischen Neuerungen der letzten Jahre zu berücksichtigen. Da das System der EU ständigen Veränderungen unterworfen ist, wird für die Aktualität und Richtigkeit keine Haftung übernommen. Für alle, die sich weitergehend informieren wollen, sind Links zu relevanten Internetseiten enthalten. Eine digitale Version dieser Publikation ist unter www.globaleverantwortung.at zugänglich.

Wir wünschen eine interessante Lektüre!

AG Globale Verantwortung

¹ http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2013-2015.pdf



1. DIE GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN UNION – KURZ ZUSAMMENGEFASST

Die Geschichte der Europäischen Union begann 1951, als Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande ihre Kohle- und Stahlindustrie unter eine gemeinsame Verwaltung stellten. Die Gründung der **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl**, auch „Montanunion“ genannt, stellte die erste der Europäischen Gemeinschaften dar. Ziel dieser Zusammenarbeit war, der Möglichkeit einer erneuten kriegerischen Auseinandersetzung zwischen den Staaten Westeuropas vorzubeugen.

Bereits wenige Jahre später, 1957, wurden die **Römischen Verträge** unterzeichnet, aus welchen die **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** hervorging. Schon damals wurde der Europäische Entwicklungsfonds ins Leben gerufen, welcher nach wie vor das wichtigste Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit der EU darstellt. 1964 trat das erste internationale Abkommen mit 18 afrikanischen Staaten, die erst kürzlich ihre Unabhängigkeit von europäischen Kolonialmächten erlangt hatten, in Kraft. Das Abkommen regelte die Handelsbeziehungen zwischen ebendiesen „Entwicklungsländern“² und der EWG.

Seit damals hat sich die Gemeinschaft stetig weiterentwickelt. Immer neue Politikfelder wurden von den Europäischen Gemeinschaften aufgegriffen und 1979 wurde das **Europäische Parlament** zum ersten Mal direkt gewählt. Mit dem **Vertrag von Maastricht** wurde 1992 ein wichtiger Schritt in der Entwicklung der EU getan: Nicht nur wurden die Europäischen Gemeinschaften unter dem Dach der **Europäischen Union** vereint, sondern auch das institutionelle Gefüge wurde neu geregelt. Weitere Vertragsänderungen brachten der Europäischen Gemeinschaft nach und nach zusätzliche Kompetenzen.

Die vertragliche Basis der EU bildet gegenwärtig der **Vertrag von Lissabon**, welcher am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Der Vertrag legt fest, welche Kompetenzen die EU innehat, welche den Mitgliedstaaten obliegen und welche geteilt sind. Zudem stärkte der Vertrag das Europäische Parlament und änderte die Abstimmungsverfahren im Rat der Europäischen Union. Ferner hat der Europäische Rat nunmehr eine ständige Präsidentin. Mit der Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und der Schaffung des Amtes des/der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik soll die gemeinsame EU-Außenpolitik gefestigt werden.

Doch nicht nur die institutionelle Ebene weitete sich seit 1951 kontinuierlich aus: Zusätzlich zu den ursprünglichen sechs Mitgliedern traten bereits 1973 Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich der Europäischen Gemeinschaft bei. 1981 folgte Griechenland, 1986 Portugal und Spanien. Mit den Beitritten von Finnland, Österreich und Schweden im Jahr 1995 stieg die Anzahl der Mitglieder auf 15. Mit 10 Ländern fand 2004 die größte Erweiterungsrunde statt: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern wurden Mitglieder der Union, Bulgarien und Rumänien folgten 2007. Seit dem Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 hat die Europäische Union **28 Mitgliedstaaten**.

Überblick über die Verträge der EU:
http://europa.eu/eu-law/treaties/index_de.htm

Am 12. Juni 1994 wurde in Österreich über den EU-Beitritt abgestimmt. Bei einer Wahlbeteiligung von 82,3% stimmten 66,6% für den Beitritt Österreichs zur EU.

² Die Einteilung der Welt in „entwickelte“ Länder und „Entwicklungsländer“ ist eine grobe Vereinfachung und in vielen Fällen zu hinterfragen. In dieser Broschüre bezeichnen wir Entwicklungsländer als jene Staaten, die laut OECD als Empfängerländer für ODA-Mittel (also offizielle staatliche EZA) in Frage kommen (siehe <http://www.oecd.org/dac/stats/dac/recipientcountries.htm>).

2. WER IST „DIE EU“? – ORGANE UND INSTITUTIONEN

2.1 Welche sind die Organe der EU?

Die sieben Organe der Union sind im Vertrag von Lissabon festgelegt: Das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof. Eine genauere Auseinandersetzung mit der Relevanz der Organe für die EZA und humanitäre Hilfe folgt in Kapitel 3 ab Seite 12.

2.1.1 DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, *European Parliament*

- beschließt in den meisten Politikbereichen gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union Gesetze im „Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (siehe Kapitel 4 ab Seite 25)
- greift Themen in eigener Initiative auf (hat aber nicht das im nationalen Kontext übliche Initiativrecht für Gesetzesvorlagen)
- übt in Form von Anfragen, Hearings, Debatten etc. eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber der Europäischen Kommission und dem Rat der EU aus
- muss das Gesamtbudget der EU bewilligen (Budgethoheit)
- hat Mitspracherecht bei der Annahme der neuen Kommission und kann der amtierenden Kommission das Misstrauen aussprechen
- ist an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nur eingeschränkt beteiligt

Das Europäische Parlament (EP) ist das einzige direkt gewählte Organ der EU. Mit Sitz in Brüssel, Straßburg und Luxemburg besteht es aktuell aus 754 Abgeordneten (*Members of European Parliament – MEPs*). Die letzten Wahlen fanden 2009 statt, eine Legislaturperiode dauert fünf Jahre. Ab den Neuwahlen im Mai 2014 wird es nur noch 750 Mitglieder zuzüglich dem/der PräsidentIn des EPs haben. Da darunter auch kroatische MEPs mit einbegriffen sind, werden sich die nationalen Quoten ändern und Österreich wird nur noch 18 statt 19 MEPs entsenden.

Das EP setzt sich aus sieben politischen Gruppierungen und den Fraktionslosen zusammen. Die inhaltliche Arbeit im Parlament ist in 20 ständigen Ausschüssen sowie zusätzlichen Sonderausschüssen organisiert. Zwei Wochen pro Monat sind für Sitzungen der Ausschüsse und interparlamentarische Delegationen, welche die Beziehungen des EP mit den Parlamenten der Partnerländer der EU pflegen, reserviert.

Eine weitere Woche pro Monat steht für Fraktionssitzungen zur Verfügung. Das gesamte Plenum trifft sich zwölf Mal jährlich für viertägige Plenartagungen in Straßburg und tritt weitere sechs Mal für zweitägige Plenartagungen in Brüssel zusammen. Vier Wochen im Jahr können die einzelnen Abgeordneten für ihre Arbeit im eigenen Wahlkreis im Herkunftsland nutzen.

2.1.2 DER EUROPÄISCHE RAT, *European Council*

- legt die allgemeinen politischen Leitlinien der EU fest
- gibt Impulse zur Weiterentwicklung der EU
- kann selbst keine Beschlüsse fassen, sondern muss die Mitgliedstaaten dazu verpflichten bzw. die Europäische Kommission dazu einladen, in einem bestimmten Bereich aktiv zu werden
- bestimmt die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fest
- verhandelt über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und teilt das Budget den verschiedenen Themenbereichen zu

Der Europäische Rat (ER) ist das höchste Gremium der EU und setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der 28 EU-Mitgliedstaaten zusammen, dem/der RatspräsidentIn, sowie dem/der KommissionspräsidentIn und dem/der Hohen VertreterIn der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Der ER trifft mindestens viermal jährlich zusammen um über die allgemeine Ausrichtung der EU-Politik zu beraten; vorbereitet werden die Sitzungen im Rat für Allgemeine Angelegenheiten. Er hat eine übergeordnete Funktion und ist nicht direkt an der Gesetzgebung beteiligt.

Links zu allen Organen

Das Europäische Parlament
<http://www.europarl.europa.eu>

Der Europäische Rat
<http://www.european-council.europa.eu/>

Der Rat der Europäischen Union
<http://www.consilium.europa.eu/>

Die Europäische Kommission
<http://ec.europa.eu/>

Der Gerichtshof der Europäischen Union
<http://curia.europa.eu/>

Die Europäische Zentralbank
<http://www.ecb.int/>

Der Europäische Rechnungshof
<http://eca.europa.eu>

Die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament:
<http://www.europarl.europa.eu/meps/de/hemicycle.html>

Nach den Wahlen 2014 wird Österreich nur noch 18 statt 19 *MEPs* stellen. Informationen zu österreichischen *MEPs* bietet die Webseite des EP in Österreich: <http://www.europarl.at/view/de/ABGEORDNETE.html>

Der Zweitsitz des EP in Straßburg wird oft für seine finanziellen und ökologischen Kosten kritisiert. Auch eine Mehrheit der *MEPs* ist für die Abschaffung des Sitzes in Straßburg. Frankreich wehrt sich aber heftig gegen jegliche Versuche zur Zusammenlegung der Sitze in Brüssel.



Neben dem Europäischen Rat und dem Rat der Europäischen Union gibt es auch den Europarat. Diese 1949 gegründete internationale Organisation hat 49 Mitgliedstaaten und befasst sich mit Fragen zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Obwohl der Europarat dieselbe Fahne und auch die Eurohymne verwendet, steht er in keiner institutionellen Verbindung zur EU.



Warum wird der Rat für Auswärtige Angelegenheiten mit RAB abgekürzt? Die Abkürzung RAA war schon für den Rat für Allgemeine Angelegenheiten vergeben.



Im Jahr 2013 übernehmen Irland und Litauen für jeweils 6 Monate die Ratspräsidentschaft. Danach folgen: Griechenland (2014), Italien (2014), Lettland (2015), Luxemburg (2015), Niederlande (2016), Slowakei (2016).



Österreich hatte bereits zweimal die EU-Ratspräsidentschaft inne: 1998 und 2006. Das nächste Mal wird Österreich im ersten Halbjahr 2019 den Vorsitz im Rat übernehmen.

Die Beschlüsse des Rates („Schlussfolgerungen“) sollen von allen Mitgliedstaaten mitgetragen werden und bedürfen daher Einstimmigkeit. Der/die PräsidentIn des Europäischen Rates wird für 2,5 Jahre vom ER mit qualifizierter Mehrheit gewählt.

2.1.3 DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, *Council of the European Union*

- ist in den meisten Fällen gemeinsam mit dem EP gesetzgebendes Organ (siehe Seite 26)
- genehmigt gemeinsam mit dem EP den jährlichen Haushalt der EU
- schließt internationale Übereinkünfte ab
- gestaltet und koordiniert die GASP und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Im Rat der Europäischen Union (kurz: Rat oder Ministerrat) werden die verschiedenen Positionen der Mitgliedstaaten zu aktuellen Fragen diskutiert. Bei Ratstreffen, die in der Regel mehrmals im Jahr in Brüssel und Luxemburg stattfinden, treten die jeweiligen FachministerInnen der 28 EU-Mitgliedstaaten zusammen. Je nach Politikbereich werden zehn Ratsformationen (z.B. Auswärtige Angelegenheiten, Umwelt, Wirtschaft und Finanzen, Landwirtschaft) unterschieden, die Beschlüsse in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich fassen. Entwicklungspolitik wird dabei in der Formation Auswärtige Angelegenheiten (RAB) behandelt (siehe Seite 19). Mit Ausnahme eben dieser Ratsformation, in welcher der/die Hohe VertreterIn für Außen- und Sicherheitspolitik den Vorsitz führt, liegt der Ratsvorsitz bei den Mitgliedstaaten. Alle sechs Monate hat ein anderer Mitgliedstaat den Ratsvorsitz inne.

2.1.4 DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION, *European Commission*

- erarbeitet Gesetzesentwürfe
- stellt Haushaltspläne auf und verwaltet das EU-Budget
- vertritt die EU in internationalen Organisationen und führt mit Mandat des Rates für die EU die Verhandlungen mit Drittstaaten (z.B.: Handelsabkommen, Beitrittsverhandlungen, etc.)
- prüft die Implementierung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten
- formuliert laufend politische Strategien und Zielsetzungen in Form von Mitteilungen
- versucht die 28 nationalen Politiken zu koordinieren und zu harmonisieren

Die Europäische Kommission (EK) ist das Exekutivorgan der Union. Als Verwalterin der EU führt die EK den Haushaltsplan der EU aus, setzt die Arbeitsprogramme um und achtet auf die Einhaltung des EU-Rechts von Seiten der Mitgliedstaaten. Zudem hat sie in den meisten Politikbereichen das alleinige Initiativrecht bei der EU-Gesetzgebung – nur sie kann Gesetzesvorschläge einbringen.

Welches EU-Organ darf und macht was?

	Wer?	Funktion	Tagungen	Beschlussfassung	Bezug zu Österreich
Europäisches Parlament	765 Abgeordnete (Ab 2014: 750)	(Co-) Gesetzgebung, Budgetierung, Kontrolle	Plenartagung ca. 1x pro Monat; Ausschüsse auch öfters	Mehrheit	19 Abgeordnete (ab Mai 2014: 18)
Europäischer Rat	alle Staats- und RegierungschefInnen + EU-RatspräsidentIn	Impulse zur Weiterentwicklung der EU; verhandelt den Mehrjährigen Finanzrahmen	Min. 4x pro Jahr („EU-Gipfel“)	Konsens (Einstimmigkeit)	BundeskanzlerIn vertritt österreichische Interessen; Vorbereitung durch österreichische BeamtenInnen in Wien und Brüssel sowie im Rat für Allgemeine Angelegenheiten
Rat der Europäischen Union	Nationale FachministerInnen; Rotierender Vorsitz (außer im Rat für Auswärtige Angelegenheiten)	(Co-) Gesetzgebung; Besondere Rolle in der Außenpolitik	Jede Formation mehrmals pro Jahr; EZA: 2x pro Jahr	Qualifizierte Mehrheit	Österreichische MinisterInnen; Vorbereitung durch österreichische BeamtenInnen in Wien und Brüssel
Europäische Kommission	EinE PräsidentIn, 27 KommissarInnen, 38.000 MitarbeiterInnen	Initiativrecht für Gesetzesentwürfe; kontrolliert die Implementierung	1x pro Woche Sitzung aller KommissarInnen	Macht Gesetzesvorschläge; Konsultation mit anderen Generaldirektoraten	EinE KommissarIn pro Mitgliedstaat; handeln im Interesse der gesamten EU

Der Rat und das EP (sowie seit Lissabon auch die Europäische Bürgerinitiative) können der EK lediglich Vorschläge machen. In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik haben auch die/der Hohe VertreterIn und die Mitgliedstaaten das Initiativrecht. Die EK soll ausschließlich im Gesamtinteresse der EU handeln und darf keinerlei Weisungen von nationaler Ebene entgegen nehmen.

Die EK besteht aus je einer Kommissarin aus jedem Mitgliedstaat und wird für eine Amtsperiode von fünf Jahren ernannt. Ein/E Kommissarin übernimmt die politische Leitung eines Politikressorts. In der Regel steht sie oder er einer Generaldirektion (*Directorate General – DG*) vor; es gibt allerdings mehr DGs als KommissarInnen. Die inhaltliche Arbeit zu den Politikfeldern wird in der jeweiligen Generaldirektion geleistet. Die Kommission beschäftigt insgesamt etwa 38.000 MitarbeiterInnen.

Bei einer Neuzusammenstellung wird zuerst die/der KommissionspräsidentIn – derzeit José Manuel Barroso – durch die Staats- und RegierungschefInnen der EU-Mitgliedsländer bestimmt. Die stimmenstärkste Fraktion im EP hat dabei Anspruch auf den Posten. Anschließend schlagen die Regierungen der Mitgliedstaaten jeweils eine Person als Kommissarin vor. Sowohl der/die KommissionspräsidentIn, als auch die KommissarInnen müssen vom Europäischen Parlament bestätigt werden.

2.1.5 DER EUROPÄISCHE GERICHTSHOF, *European Court of Justice*

- entscheidet bei Rechtsstreitigkeiten über die Anwendung von EU-Recht
- überprüft, ob die Gesetze einheitlich ausgelegt und angewandt werden

Der in Luxemburg angesiedelte Europäische Gerichtshof (EuGH) ist das oberste rechtssprechende Organ der EU und für die Auslegung des EU-Rechts zuständig. Er entscheidet unter anderem in Rechtsstreitigkeiten zwischen den EU-Organen und den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Auch Privatpersonen, Unternehmen oder NRO können sich an den Gerichtshof wenden, wenn sie der Auffassung sind, dass bestimmte Entscheidungen oder Maßnahmen ihre Rechte verletzen.

2.1.6 DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, *European Central Bank*

- verwaltet die Währungsreserven der Länder der Eurozone (17 Staaten, ab 1.1.2014: 18)
- legt den Leitzins für die Eurozone fest und übt Kontrolle über die Geldmenge aus
- hat die Aufsicht über europäische Kreditinstitute und die Stabilität des Finanzsystems

Mit dem Ziel, die Preisstabilität in der EU und die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten, übernimmt die in Frankfurt am Main ansässige Europäische Zentralbank (EZB) eine Vielzahl von Aufgaben im Währungs- und Zinsbereich. Im Rahmen der seit 2008 andauernden Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa hat die EZB ihr Mandat großzügig interpretiert und teilweise gedehnt, was auch zu Kritik geführt hat.

2.1.7 DER EUROPÄISCHE RECHNUNGSHOF, *European Court of Auditors*

- erstellt jährliche Berichte zur Verwendung finanzieller (EZA-)Mittel der EU
- gibt Stellungnahmen zu EU-Finanzvorschriften ab

Die Aufgabe des Europäischen Rechnungshofes mit Sitz in Luxemburg ist, die Finanzverwaltung der EU zu kontrollieren und zu verbessern. Er erstellt regelmäßig kritische Berichte über die Verwendung von finanziellen Mitteln der EU durch Institutionen, Mitglieds- und Partnerländer.

2.2 Welche anderen Institutionen sind wichtig?

Zu den bereits genannten Organen der EU kommt noch eine Reihe anderer Institutionen und Agenturen. Für die EZA ist hier vor allem der mit dem Vertrag von Lissabon neu geschaffene Europäische Auswärtige Dienst von Bedeutung. Weitere wichtige Organisationen sind die Agenturen der EU, die für spezielle Aufgaben technischer, wissenschaftlicher oder verwaltungstechnischer Art zuständig sind.

Alle laufenden Bürgerinitiativen:
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

Bisherige Österreichische KommissarInnen: 1995–2004 Franz Fischler (Landwirtschaft und Entwicklung im Ländlichen Raum); 2004–2010 Benita Ferrero-Waldner (Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik); seit 2010 Johannes Hahn (Regionalpolitik)

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist keine Institution der EU. Er basiert auf der Europäischen Menschenrechtskonvention und hat seinen Sitz in Straßburg.



2.2.1 DER EUROPÄISCHE AUSWÄRTIGE DIENST, *European External Action Service*

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist das diplomatische Korps der EU und eine der wichtigsten institutionellen Veränderungen des Vertrags von Lissabon. Nachdem dieser im Dezember 2009 in Kraft getreten ist, befand sich der EAD ein Jahr lang im Aufbau und hat im Jänner 2011 offiziell seine Arbeit aufgenommen. Dem EAD steht für eine Amtsperiode von fünf Jahren die/der Hohe VertreterIn der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vor. Dies soll zur Kohärenz der EU-Außenbeziehungen beitragen und wird als „Doppelhut“ bezeichnet. Seit November 2009 hat Catherine Ashton (Großbritannien) das Amt inne, Ende 2014 wird ihre Position neu besetzt werden.

Der Aufbau des EAD als Organigramm:
http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

Das „Mid-Term Review“ des EAD:
http://www.eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf

Der/die Hohe VertreterIn/VizepräsidentIn der Kommission

- steht dem EAD und den EU-Delegationen vor
- hat den Vorsitz in der Formation „Auswärtige Angelegenheiten“ des Rates der EU inne
- ist LeiterIn der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union
- gibt Vorschläge zu den Zielsetzungen der GASP und stellt die Umsetzung von Beschlüssen sicher
- vertritt die Union in GASP-Angelegenheiten und führt politische Dialoge mit Drittländern

Die Organisation und Arbeitsweise des EAD wurde in einem Ratsbeschluss Ende Juli 2010 festgelegt. Da sich der Dienst jedoch noch immer im Aufbau befindet, ändert sich die Struktur regelmäßig. Im Zuge der Schaffung des EAD wurde die ehemalige Generaldirektion für Außenbeziehungen der Kommission (DG RELEX) aufgelöst. Die Belegschaft des EAD setzt sich zu je einem Drittel aus ehemaligen KommissionsbeamtInnen, ehemaligen RatsmitarbeiterInnen und Entsandten der Mitgliedstaaten zusammen. In Brüssel hat der EAD rund 1.500 MitarbeiterInnen. Neben seinem Hauptquartier ist der EAD mit Delegationen in 139 Ländern (Stand Juli 2013) vertreten, die für 163 Drittländer und internationale Organisationen zuständig sind. Diese können mit Vertretungen von bilateralen diplomatischen Diensten verglichen werden und sind daher nicht neu, sondern vielmehr eine Weiterentwicklung der ehemaligen Repräsentanzen der Kommission.

Aufgabenbereiche des EAD

Der EAD hat eine Vielzahl von Aufgaben im Bereich der auswärtigen Beziehungen der EU. Dabei ist eine enge Kooperation mit der Kommission unbedingt notwendig, da viele der Aufgabenbereiche ebenfalls der Kommission unterstehen. So werden Länderstrategien und Programme gemeinsam ausgearbeitet und deren Implementierung gemeinsam durchgeführt. Der EAD übernimmt zwar die politische Führung, jedoch ist die jeweils entsprechende Generaldirektion der Kommission für die finanziellen Aspekte verantwortlich. Die verschiedenen Finanzierungsinstrumente (siehe Seite 18) werden von der Kommission verwaltet, jedoch in Abstimmung mit dem EAD. Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem relativ jungen EAD hat sich noch nicht vollständig eingependelt, Kooperation und Abstimmung zwischen EAD und Kommission funktioniert nicht immer reibungslos.

Der EAD ist in allen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU tätig und muss seine Tätigkeiten mit der Kommission koordinieren, was in der Praxis nicht immer einfach ist. Dazu gehört neben EZA auch humanitäre Hilfe und Krisenreaktion, Friedenskonsolidierung und Nachbarschaftspolitik.

Entwicklungszusammenarbeit: Der EAD und die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (DG EuropeAid) der Kommission unterstützen gemeinsam die Implementierung von Projekten, bereiten aber auch gemeinsam Länderstrategien und Planungsdokumente vor (siehe Seite 19).

Humanitäre Hilfe & Krisenreaktion: Die EU und ihre Mitgliedstaaten leisten fast die Hälfte der internationalen humanitären Hilfe. Auch hier übernimmt der EAD die politischen Aspekte der Arbeit während die Generaldirektion Humanitäre Hilfe (ECHO) für die Implementierung zuständig ist.

Menschenrechte: Die EU hat die universelle Achtung der Menschenrechte zu einem Grundpfeiler ihrer Außenpolitik erklärt. Dieses Thema soll in politischen Dialogen und in den Positionen in multilateralen Foren wie den Vereinten Nationen sowie in der Entwicklungs-, Handels- und Nachbarschaftspolitik stets betont werden; es liegt am EAD dies in der Praxis auch zu tun.

Friedenskonsolidierung: Auch im Bereich der Friedenskonsolidierung ist der EAD aktiv, zum Beispiel im ehemaligen Jugoslawien.

Nachbarschaftspolitik: Die Europäische Nachbarschaftspolitik bietet einen Rahmen für die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen der EU mit ihren Nachbarländern und weiteren Staaten in der Region.

Bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, *Common Foreign and Security Policy – CFSP*) handelt es sich um eine zwischenstaatliche Kooperation der Regierungen im Bereich Außenpolitik, Sicherheit und Verteidigung. Wichtige Beschlüsse werden einstimmig von allen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat oder im Rat der Europäischen Union gefasst. Die Umsetzung liegt bei dem/der Hohen VertreterIn und dem ihm/ihr unterstellten Europäischen Auswärtigen Dienst.

Einige Freihandelsabkommen der EU, zum Beispiel mit Mexiko, beinhalten Klauseln zur Konditionalität. Dies bedeutet, dass die Einhaltung der Menschenrechte garantiert werden muss, um weiterhin präferentiellen Zugang zum EU-Binnenmarkt zu bekommen. Die praktische Anwendung dieses Prinzips wird jedoch von NRO oft in Frage gestellt.

Durch gezielte Programme werden auch hier Reformen in vielen Politikbereichen, aber besonders gute Regierungsführung (*Good Governance*) und Menschenrechte, gefördert.

2.2.2 AGENTUREN, *Agencies*

Ferner gibt es mehr als 30 dezentrale EU-Agenturen, die insbesondere wissenschaftliche, technische und verwaltungstechnische Aufgaben sowie Regulierungsaufgaben übernehmen. Die Agenturen befinden sich in mehreren Mitgliedstaaten – pro Mitgliedsstaat mindestens eine – und beschäftigen sich mit verschiedensten Politikfeldern (u.a. Grundrechte, Flugsicherheit, Umwelt und Lebensmittelsicherheit, Grenzsicherung, etc.) Grundsätzlich sind die Agenturen als eigene Rechtspersönlichkeiten unabhängig von den EU-Institutionen.

Die EU-Agenturen sind nicht unumstritten, einerseits kritisiert der Rechnungshof die Finanzgebarung sowie die teilweise thematische Redundanz. Andererseits ist der Einflussbereich der Agenturen nur schwer einschätzbar. Die meisten dezentralen Agenturen dienen als Beobachtungsstellen und Informationsdrehscheiben, inwieweit sie die Politiken der EU-Institutionen mitprägen, ist unterschiedlich und wenig transparent. Insbesondere die Grenzschutzagentur Frontex wurde in der Vergangenheit immer wieder von NRO dafür kritisiert im Umgang mit illegalen MigrantInnen Befugnisse zu überschreiten.

Informationen über die Agenturen der EU: http://europa.eu/agencies/index_de.htm

Die Agentur für Grundrechte (FRA) hat seit ihrer Gründung 2007 ihren Sitz in Wien. Sie soll den Schutz der Grundrechte in der Union überwachen. Siehe <http://fra.europa.eu>. Auch die Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist in Österreich angesiedelt.

Review zur Arbeit der EU-Agenturen: http://europa.eu/agencies/documents/conclusions_at_system_level_en.pdf

3. WAS MACHT DIE EZA UND HUMANITÄRE HILFE DER EU AUS? – STRUKTUREN, STRATEGIEN UND FINANZIERUNG

Als komplementäres Politikfeld wird die Entwicklungspolitik der Mitgliedstaaten durch die der EU ergänzt. Die Europäische Union, in Gestalt der Europäischen Kommission, tritt folglich als 29. „Geberin“ mit eigenem Budget, ergänzenden Politiken und Schwerpunkten und daraus abgeleiteten mehrjährigen Entwicklungs- und Finanzierungsprogrammen auf. Da sich die vorliegende Publikation v.a. auf die Entwicklungszusammenarbeit der EU (EU-EZA) konzentriert, wird der Begriff EU-EZA für die EZA der Union ohne die EZA der Mitgliedstaaten verwendet. In der Praxis reicht das Spektrum der EZA der Europäischen Union über diverse Formen langfristiger bilateraler Zusammenarbeit auf Basis enger Kooperationen mit den Regierungen der Partnerländer über multilaterale EZA in Form von Beiträgen an internationale Organisationen bis hin zur Kofinanzierung von NRO in- und außerhalb Europas.

In diesem Kapitel werden anhand einiger ausgewählter Schlüsseldokumente die Grundsätze und die rechtliche Basis der EU-EZA und humanitären Hilfe dargestellt. Darauf folgen die Erläuterungen der internen Arbeitsweise der wichtigsten Institutionen in diesem Politikfeld. Die tatsächlichen Tätigkeitsbereiche und Prioritäten in der Praxis der EU-EZA lassen sich am besten aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen und dessen Instrumenten und Programmen ablesen, auf welche zum Schluss des Kapitels näher eingegangen wird.

3.1 Wie ist EZA rechtlich verankert?

Die Europäische Union hat die Grundsätze, Ziele, Interventionsbereiche etc. ihrer EZA und humanitären Hilfe in mehreren Dokumenten definiert. Sie bilden die rechtliche und politische Basis jeglichen Handelns der EU in den Politikfeldern EZA und humanitäre Hilfe. Die folgenden Seiten widmen sich der Erläuterung einiger zentraler Dokumente der EU-EZA aus den Bereichen allgemeine Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe, regionale Abkommen, sowie Handels- und Wirtschaftsabkommen.

3.1.1 ALLGEMEINE ENTWICKLUNGSPOLITIK UND HUMANITÄRE HILFE Entwicklungszusammenarbeit im Vertrag von Lissabon

Mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurden die bisherigen Verträge reformiert und ein Vertragswerk mit zwei Teilen geschaffen. Im ersten Teil des Vertrags, dem „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV), werden Grundlagenbestimmungen der Ziele, Prinzipien und Zuständigkeiten aller Politikfelder erläutert, während im zweiten Teil, dem „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV), deren Ausführung präzisiert wird. Auch die Bereiche Außenpolitik, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe finden sich in beiden Teilen des Vertrags von Lissabon. Im EUV wird bereits deutlich sichtbar, dass sich die EU zu globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität, gerechtem Handel, der Beseitigung von Armut und dem Schutz der Menschenrechte rechtlich verpflichtet hat.

EUV Art 3 (5) *„In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und rechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“*

Diese Grundsätze werden im AEUV noch einmal bei den allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union wiederholt und genauer ausgeführt:

EUV Art 21(2) *„Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um [...] b) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern; [...]*

Gesetzgebung der EU zu Entwicklungszusammenarbeit:
http://europa.eu/legislation_summaries/development/index_de.htm

Gesetzgebung der EU zu humanitärer Hilfe: http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/index_de.htm

- d)** die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen; [...]
- f)** zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen;
- g)** den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen; und
- h)** eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.“

Detaillierter geht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die Bereiche EZA und humanitäre Hilfe ein, besonders in den Artikeln 208 – 211 und Artikel 214.

Artikel 208 legt den komplementären Charakter der EZA der EU zur EZA der EU-Mitgliedstaaten sowie die Ziele der EZA der Union und die Einhaltung internationaler Zusagen im Rahmen der Vereinten Nationen fest. Das Hauptziel für jegliche weitere Art der Politikgestaltung im Feld der EZA sollte die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung von Armut sein. Ein weiterer für die EZA zentraler Aspekt wird in diesem Artikel festgeschrieben: Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (*Policy Coherence for Development – PCD*). Das bedeutet, dass das Ziel der Armutsbekämpfung nicht durch andere Maßnahmen der EU unterminiert werden darf. Dieser Grundsatz ist jedoch äußerst schwierig zu überwachen und einzuhalten, da andere Politikfelder oft FürsprecherInnen haben, die über mehr Einfluss verfügen als InteressensvertreterInnen der EZA.

AEUV Artikel 208

„(1) Die Politik der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt. Die Politik der Union und die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ergänzen und verstärken sich gegenseitig.

Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.

(2) Die Union und die Mitgliedstaaten kommen den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer zuständiger internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nach und berücksichtigen die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen.“

Artikel 209 legt fest, dass für die Implementierung von EZA-Politik notwendige Maßnahmen im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe Seite 26) beschlossen werden müssen und dass das Europäische Parlament folglich in die Gesetzgebungsprozesse involviert ist.

Zudem ist festgelegt, dass die EU-Abkommen mit Drittländern sowie internationalen Organisationen abschließen kann (die eigene Rechtspersönlichkeit ist ein weiteres Novum des Lissabon-Vertrags), um die Ziele der EU-EZA zu erreichen. **Artikel 210** fordert die EU sowie ihre Mitgliedstaaten zur Koordinierung ihrer EZA auf, während **Artikel 211** die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Kooperation mit Drittstaaten und internationalen Organisationen aufruft.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde in **Artikel 214** erstmals eine besondere Rechtsgrundlage für humanitäre Hilfe geschaffen. Während die meisten Artikel des Vertrags von Lissabon auf den Vorgängerverträgen aufbauen, war humanitäre Hilfe dort bisher nicht eigens erwähnt.

AEUV Art 214

„(1) [...] Die Maßnahmen dienen dazu, Einwohnern von Drittländern, die von Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bringen, damit die aus diesen Notständen resultierenden humanitären Bedürfnisse gedeckt werden können. [...]

(2) Die Maßnahmen der humanitären Hilfe werden im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts sowie den Grundsätzen der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Nichtdiskriminierung durchgeführt.

(3) Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen zur Festlegung des Rahmens fest, innerhalb dessen die Maßnahmen der humanitären Hilfe der Union durchgeführt werden. [...]



In Art 21(2) des Vertrags über die Europäische Union wird unter Absatz d) Armutsbekämpfung als das vorrangige Ziel der EZA festgelegt. Eine Neuerung des Vertrags von Lissabon ist, dass die Verpflichtung zur humanitären Hilfe in Absatz g) vertraglich verankert ist.



Vertrag über die Europäische Union:
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2012:326:SOM:DE:HTML>



Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2012:326:SOM:DE:HTML>

Der Europäische Konsens für die Entwicklung: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:DE:PDF>

Der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42008X0130\(01\):DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42008X0130(01):DE:NOT)

Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:EN:PDF>

Die Agenda für den Wandel: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_de.pdf

Der „Europäische Konsens für die Entwicklung“, *European Consensus on Development*

Der „Europäische Konsens“ ist eine entwicklungspolitische Erklärung der Europäischen Kommission, des Rats der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2005. Das Besondere an dieser Erklärung ist, dass sie erstmals zusätzlich zu den Zielen, Werten und Grundsätzen der EZA der Europäischen Union auch die gemeinsamen Prinzipien der nationalen EZA-Politiken der damals 25 (nunmehr 28) Mitgliedstaaten formuliert, um auf diese Weise einen Beitrag zu deren Harmonisierung und Koordinierung zu leisten. Armutsbekämpfung im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung wurde als Hauptziel der EU-Entwicklungszusammenarbeit bekräftigt.

Vom Charakter her ist dieser Konsens zwar politisch bindend, allerdings nicht rechtlich wie der Vertrag von Lissabon. In der Praxis bedeutet dies, dass die Einhaltung dieser Vereinbarung vor dem Europäischen Gerichtshof nicht einklagbar ist. Der „Europäische Konsens“ stellt aber durchaus eine wesentliche Grundlage für die daraus abgeleiteten Finanzierungsinstrumente der EZA sowie für eine möglichst konsensorientierte Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen dar.

Der „Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe“ *European Consensus on Humanitarian Aid*

2007 unterzeichneten die PräsidentInnen der EK, des EP und des Rats im Namen der damals 27 EU-Mitgliedstaaten den „Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe“. Das erste Mal verfügt somit die EU als Ganzes (Kommission und Mitgliedstaaten) über ein gemeinsames Grundsatzdokument zu humanitärer Hilfe. Der „Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe“ soll die Koordinierung innerhalb der EU verbessern und eine verantwortungsvolle GeberInnenpraxis sicherstellen. Diese Grundsatzerklärung bekräftigt unter anderem, dass die EU-Hilfe eindeutig auf den humanitären Grundsätzen der Neutralität, der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit beruht und den Opfern von Krisen schnell und effizient auf der Grundlage einer sorgfältigen Bedarfsermittlung bereitgestellt werden muss.

„Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik“ *Code of Conduct on Complementarity and the Division of Labour in Development Policy*

Um die Effizienz ihrer EZA zu steigern, hat die Europäische Kommission 2007 in einer Mitteilung einen freiwilligen Verhaltenskodex für Geber vorgeschlagen. Elf Grundsätze sollen für bessere Arbeitsteilung und Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedstaaten sorgen. Wirksamkeit von europäischer EZA solle gesteigert werden, indem Verwaltungsbürden reduziert und Mittel auf gewisse Länder und Sektoren konzentriert sowie gebündelt werden. Dem Grundsatz der Komplementarität folgend sollten sich GeberInnen auf drei Sektoren pro Partnerland konzentrieren und maximal fünf GeberInnen pro Sektor in einem Partnerland aktiv sein.

„Agenda für den Wandel“, *Agenda for Change*

2011 präsentierte die Kommission mit der „Agenda für den Wandel“ eine neue Strategie für die Entwicklungszusammenarbeit der EU. Die Absicht der Agenda ist, die Wirkung der EZA zu steigern.

Die Agenda sieht vor, dass sich die Unterstützung der EU für Entwicklungsländer auf zwei Bereiche konzentrieren soll:

- Menschenrechte, Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung
- breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum für die menschliche Entwicklung.

Innerhalb des zweiten Bereichs, dem nachhaltigen Wachstum, soll sich die EZA auf spezifische Bereiche konzentrieren:

- Sozialschutz, Gesundheit und Bildung
- günstigeres Geschäftsumfeld, regionale Integration und Weltmärkte
- nachhaltige Landwirtschaft und Energie.

Obgleich die Logik, mehr in gewissen Sektoren zu erreichen als weniger in einer Vielzahl von Sektoren, durchaus nachvollziehbar erscheint, bleibt abzuwarten ob dadurch nun notwendige Interventionen außen vor bleiben.

Ziele der „Agenda für den Wandel“ (aus dem Originaltext):

- Steigerung des Anteils der Länder- und Regionalkooperationsprogramme der EU;
- Fokussierung der Maßnahmen der EU in jedem Land auf höchstens drei Bereiche;
- Erhöhung des Umfangs und des Anteils der EU-Hilfen für die bedürftigsten Länder und solche, in denen die EU die größte Wirkung erzielen kann, insbesondere fragile Staaten;
- stärkere Berücksichtigung der Entwicklung in Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung bei der Festlegung der Instrumente und Modalitäten der Unterstützung für die einzelnen Länder;

- weitere Förderung der sozialen Inklusion und der menschlichen Entwicklung;
- stärkere Fokussierung auf Maßnahmen und Aspekte, die ein breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern, als Hauptachse der Bemühungen zur Armutsminderung;
- Erhöhung des Anteils der EU-Hilfen, die über innovative Finanzinstrumente bereitgestellt werden, etwa über Fazilitäten, die Zuschüsse und Darlehen verbinden;
- Verringerung der Anfälligkeit der Entwicklungsländer für weltweite Schocks wie Klimawandel, Beeinträchtigungen von Ökosystemen oder Ressourcen oder volatile bzw. steigende Energie- und Nahrungsmittelpreise durch Fokussierung der Investitionen auf nachhaltige Landwirtschaft und Energie;
- Bewältigung der Herausforderungen in Bezug auf Sicherheit, Fragilität und Übergang;
- Ausarbeitung gemeinsamer Strategien der EU und der Mitgliedstaaten auf Grundlage der eigenen Entwicklungsstrategien der Partner mit sektoraler Arbeitsteilung;
- einheitlicher EU-Rahmen für Ergebnisberichterstattung;
- Erhöhung der Kohärenz der Entwicklungspolitik auch über neue thematische Programme, die Synergien schaffen zwischen globalen Interessen und Armutsbeseitigung.

Zudem sollen gemäß der „Agenda für den Wandel“ sogenannte differenzierte Entwicklungspartnerschaften eingegangen werden. Diese beinhalten, dass Mittel für EZA größtmögliche Kosten-Nutzen-Verhältnisse erzielen sollen. Als Folge werden Partnerländer, die über ein gewisses Maß an Eigenmitteln verfügen, wie etwa die Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen (*Middle Income Countries – MIC*), nicht mehr im Fokus der „klassischen“ Entwicklungskooperation stehen. Sie sollen künftig weniger Ziel von Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsprogrammen und -projekten sein, sondern vermehrt Teil von Wirtschaftspartnerschaften mit EU-Ländern sein.

Zahlreiche NRO zeigten sich besorgt, dass manche Partnerländer zu früh aus der finanziellen EU-Hilfe entlassen würden und betonten, dass die Entscheidung, welche Länder von den Empfängerlisten gestrichen werden, nicht auf Basis simpler Indikatoren wie dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen fallen soll. So leben derzeit ungefähr 80% aller Armen nicht mehr in Ländern mit niedrigem Einkommen (*Low-Income Countries – LIC*), sondern in MICs. Daher ist es wichtig, dass ein vernünftiger Kriterienkatalog die Grundlage für eine differenzierte Vergabe von EU-EZA-Geldern bildet. Ein weiterer Kritikpunkt an der „Agenda für den Wandel“ ist die Fokussierung auf den Privatsektor als Motor für Entwicklung und die Annahme, dass Wachstum automatisch zu Entwicklung führe. Die „Agenda für den Wandel“ betont auch die Rolle des Privatsektors als Geber, doch dabei werden seine Eigeninteressen und gesellschaftliche Verantwortung nicht hinreichend geklärt.

Weniger kontrovers sind andere Aspekte der „Agenda für den Wandel“ wie die Ziele, die Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen der EU zu erhöhen sowie ein koordiniertes Handeln der EU. Letzteres beinhaltet eine gemeinsame Programmplanung zwischen EU und Mitgliedstaaten, um eine Fragmentierung von Hilfeleistungen zu vermeiden.

Exkurs: Wirksamkeit von Entwicklung(szusammenarbeit)

Mangelnde Koordinierung und Ineffizienz durch GeberInnen-Fragmentierung waren in der EZA lange ein Problem. Fragen rund um Wirksamkeit von Entwicklung(szusammenarbeit) wurden seit 2005 auf internationaler Ebene bei mehreren internationalen Gipfeln diskutiert. Die verabschiedeten Deklarationen und Standards werden auch von der EU als Referenz verwendet.

In der „Pariser Erklärung“ (*Paris Declaration*) von 2005 hat sich die internationale Gemeinschaft auf 5 Prinzipien für wirksame EZA geeinigt: Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht (*ownership, harmonisation, alignment, managing for results, mutual accountability*). Das Nachfolgedokument, der „Accra-Aktionsplan“ (*Accra Agenda for Action, 2008*) sollte helfen, diese in der Praxis umzusetzen. Eine von der OECD 2011 durchgeführte Untersuchung zur Umsetzung der Standards der Pariser Erklärung zeichnete ein ernüchterndes Bild.

Am folgenden *High Level Forum on Development Effectiveness* in Busan Ende 2011 nahmen erstmals neben RegierungsvertreterInnen auch NRO und „neue AkteurInnen“ wie der Privatsektor teil. Das Abschlussdokument, die „Entwicklungspartnerschaft von Busan“ (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*), soll die Zusammenarbeit aller AkteurInnen stärken und die Wirksamkeit von EZA insgesamt erhöhen. Von NRO-Seite wurde das Abschlussdokument von Busan kritisiert, weil die Vereinbarungen nur politisch bindend sind und klare Zielvorgaben fehlen. Auch der mangelnde Bezug auf Armutsbekämpfung und Menschenrechte sowie die Annahme, dass Wachstum automatisch zu Entwicklung führe, stieß auf Ablehnung.



Bei den Diskussionen rund um differenzierten Entwicklungspartnerschaften geht es immer wieder um die Beziehungen zu folgenden Ländern: Ecuador, Kolumbien, Kuba, Peru und Südafrika.



Das Development Assistance Committee der OECD, ein Geberforum, koordinierte die internationalen Bemühungen für mehr Effizienz. Auf deren Website sind viele Schlüsseldokumente verfügbar:
<http://www.oecd.org/dac/efficiency/usefulandeffectivenessdocuments.htm>



Ein AidWatch Special Report des europäischen Dachverbandes CONCORD beschäftigt sich mit der Erklärung von Busan und der Qualität von EU-EZA:
<http://www.concordeurope.org/187-aidwatch-special-report-2012>

3.1.2 REGIONALE ZUSAMMENARBEIT

Ein zentrales Dokument zur Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten ist das Abkommen von Cotonou, welches die Beziehungen der EU zu den Staaten aus Afrika, dem Karibischen Raum und dem Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) regelt. Zusätzlich dazu hat die EU zahlreiche weitere regionale Strategien und Abkommen. Besondere Erwähnung findet in dieser Broschüre die „Gemeinsame Afrika-EU Strategie“, da Afrika ein Schwerpunkt der EU-EZA ist.

Das Abkommen von Cotonou, *Cotonou Agreement*

Im Jahr 2002 ratifizierten die Europäische Union und 79 AKP-Staaten ein Partnerschaftsabkommen. Das „Abkommen von Cotonou“ bildet für 20 Jahre (2000 – 2020) die rechtliche Grundlage für die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten und umfasst drei Säulen: politischer Dialog, Entwicklungszusammenarbeit und Handel. Finanziert werden die Maßnahmen aus dem eigens dafür vorgesehenen Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) (siehe Seite 21), welcher ca. 1/3 der gesamten Entwicklungsgelder der EU umfasst. Das Abkommen von Cotonou ist neben seinem bindenden Charakter und der vertraglichen Verankerung zivilgesellschaftlicher Partizipation vor allem aufgrund seiner langen Geschichte einzigartig. Das erste Abkommen zwischen der EU und 18 afrikanischen Staaten, ehemaligen Kolonien, wurde 1963 abgeschlossen und nach dem Unterzeichnungsort, Yaoundé, benannt. Es sicherte ehemaligen Kolonien gewisse Handelspräferenzen und Hilfszahlungen zu. Ihm folgten 1975-2000 die Abkommen von Lomé und das nun gültige Abkommen von Cotonou. Im Laufe der Zeit erhöhte sich die Zahl der unterzeichnenden Staaten auf beiden Seiten kontinuierlich.

Eine Klausel im Abkommen sieht alle fünf Jahre eine Revision und Anpassung seines Inhalts vor. Die nächste Revision findet 2015 statt und wird als „Aufwärmrunde“ für Verhandlungen über die Zukunft der EU-AKP-Beziehungen nach dem Auslaufen des Abkommens 2020 gesehen. Dass ein Folgeabkommen mit ähnlichem Charakter mit der gesamten AKP-Gruppe abgeschlossen wird, scheint derzeit unwahrscheinlich. Beide Seiten erwägen mehrere mögliche Szenarien, welche auch von weiteren Trends, wie etwa dem Aufstieg der Schwellenländer, beeinflusst werden.

„Gemeinsame Afrika-EU-Strategie“, *Joint Africa-EU Strategy (JAES)*

Die „Afrika-EU Strategie“ wurde 2007 von der EU und der Afrikanischen Union gemeinsam verabschiedet. Ein Anspruch an die gemeinsame Strategie war es, eine neue Form des Dialogs und der Partnerschaft zwischen Afrika und der EU zu begründen. Zur Umsetzung der Strategie werden alle drei Jahre Aktionspläne definiert. Zu den bisherigen Errungenschaften gehören Initiativen wie die „*African Peace Facility*“.

Trotz des innovativen Ansatzes, der hinter der gemeinsamen Strategie lag, kamen während der Umsetzung auch Schwachstellen ans Licht. Wiederholt wurde bemängelt, dass der Strategie Mittel zur Umsetzung fehlten. Für den Haushalt 2014–2020 (siehe Seite 22) hat die EK nun ein Pan-Afrikanisches Programm zur Implementierung der strategischen Partnerschaft vorgeschlagen.

3.1.3 WIRTSCHAFTS- UND HANDELSABKOMMEN

Die EU versteht ihre internationale Handelspolitik auch als Entwicklungsinstrument. Damit Handel jedoch positive Entwicklungseffekte haben kann, muss eine etwaige Liberalisierung der Märkte vorsichtig und mit entsprechenden Begleitmaßnahmen durchgeführt werden. Die internationale Handelspolitik der EU geriet aus entwicklungspolitischer Sicht immer wieder unter Kritik, besonders während der Verhandlungen von Wirtschaftspartnerschaften mit Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik. Der EU wird öfters mangelnde Kohärenz zwischen ihrer Handels- und Entwicklungspolitik vorgeworfen. Innerhalb der Europäischen Kommission ist das Generaldirektorat für Handel für diesen Bereich zuständig. Die entwicklungspolitisch relevantesten Wirtschafts- und Handelsabkommen der EU sind:

Das „Allgemeine Präferenzsystem (APS)“, *Generalised Scheme of Preferences (GSP)*

Das „Allgemeine Präferenzsystem“ ist ein handelspolitisches Instrument der EU, das Entwicklungsländern Zollermäßigungen bei der Einfuhr von Waren in die EU gewährt. Die Ende 2012 reformierten Richtlinien werden mit 2014 in Kraft treten und den Kreis der begünstigten Länder von 176 auf 89 beschränken. Dies soll den am wenigsten entwickelten Ländern (*Least Developed Countries - LDC*) zugutekommen.

Das „Allgemeine Präferenzsystem“ umfasst drei Regelungen:

1. Allgemeine Regelung: Herabgesetzte Zölle auf Einfuhren vieler, aber nicht aller Güter aus 176 Entwicklungsländern.
2. „Allgemeines Präferenzsystem+“ (GSP+): Umfasst mehr Güter und gewährt weitere Zollsenkungen für Entwicklungsländer, die sich nachhaltiger Entwicklung und verantwortungsvoller Staatsführung verpflichten

Das Abkommen von Cotonou:
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215\(01\):DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215(01):DE:NOT)

Informationen der EU zur African Peace Facility befinden sich hier:
http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index_en.htm

Mehr Informationen zur strategischen Partnerschaft zwischen EU und Afrika: <http://www.africa-eu-partnership.org/>

Mehr Informationen der Europäischen Kommission zum Thema Handel und Entwicklung <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/>

und bestimmte internationale Standards in Bezug auf Menschenrechte und Arbeitnehmerrechte, Umweltschutz, Drogenbekämpfung und verantwortungsvolle Staatsführung einhalten.

3. „Alles außer Waffen“, (*Anything but Arms - EBA*): Die Initiative bietet den 50 am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) zoll- und kontingentfreie Einfuhr fast aller Güter in die EU. Vom Import ausgenommen sind Waffen und Munition. Das Handelsvolumen für 2011 betrug unter „Alles außer Waffen“ 10,5 Mrd. Euro.

„Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“, *Economic Partnership Agreements (EPAs)*

Seit 2002 verhandelt die Europäische Union mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Gruppe) sogenannte „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“. Ziel der über 10 Jahre andauernden – teils kontroversen – Verhandlungen war, neue Handelsabkommen abzuschließen um internationalen Handelsbestimmungen zu entsprechen.

Der Idee nach sollten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ein Entwicklungsinstrument sein. Doch der von der EU vorgeschlagene Grad der Handelsliberalisierung und die regionale Aufspaltung in Verhandlungsgruppen gingen vielen Entwicklungsländern zu weit. Aufgrund der Gefahr, dass liberalisierter Handel Entwicklungsschritte und regionale Integration in Teilen Afrikas untergraben könnte, unterschrieben bei Ablauf der Verhandlungszeit Ende 2007 nur 36, zum Großteil karibische Staaten Handelsabkommen mit der EU.

Um den Stillstand der nach 2007 weiterlaufenden erfolglosen Verhandlungen zu beenden, setzte die EU eine neue Frist. Bis 1. Oktober 2014 müssen die übrigen sechs Regionen Verträge unterzeichnen. Auch jene Länder, die bereits individuell vorläufige Abkommen abgeschlossen hatten, diese aber nicht umsetzen, müssen ihren Verpflichtungen nunmehr nachkommen. ExpertInnen kritisieren, dass diese Frist angesichts des bisherigen Verlaufs kein konstruktiver Schritt sei und sich beide Seiten auf inhaltliche Fragen konzentrieren und mehr Flexibilität zeigen sollten.

3.2 Was können die verschiedenen EU-Institutionen in der EZA und humanitären Hilfe bestimmen?

Wie in allen Politikfeldern ist auch in der EZA und der humanitären Hilfe nicht nur eine EU-Institution zuständig. Jedes Organ übernimmt gewisse Aufgaben und muss sich mit den übrigen Institutionen – wie auch anderen *Stakeholdern* – koordinieren. Die folgenden Seiten erklären, wer innerhalb „der“ EU wofür zuständig ist und welche finanziellen Mittel verwaltet.

3.2.1 EZA UND HUMANITÄRE HILFE IN DER KOMMISSION UND IM AUSWÄRTIGEN DIENST

Die Gruppe für auswärtige Beziehungen der Kommission (auch Relex-Family genannt) umfasst jene KommissarInnen, von deren Politikbereichen Drittländer unmittelbar berührt werden, den/die KommissionspräsidentIn und die/der Hohe VertreterIn der EU für Außen- und Sicherheitspolitik. Die eigentliche Arbeit an den diversen Dossiers, Instrumenten und Programmen erfolgt in den Generaldirektionen (Directorate General – DG), die jeweils einem/r KommissarIn zugeteilt sind. Die Grafik auf der nächsten Seite veranschaulicht deren jeweilige Zuständigkeitsbereiche und wo sich diese überlappen. Kooperation und Abstimmung zwischen den einzelnen AkteurInnen sind für Kohärenz wichtig, in der Praxis funktionieren diese aber nicht immer reibungslos.

Europäischer Auswärtiger Dienst: Der 2011 geschaffene EAD ist als diplomatische Korps der EU in allen Bereichen des auswärtigen Handelns tätig und soll die Kohärenz und Koordinierung gewährleisten. Während der EAD bei Außenbeziehungen zwar die politische Führung übernimmt, ist die jeweils entsprechende Generaldirektion der Kommission für die Implementierung verantwortlich. Im Fall von Entwicklungszusammenarbeit ist dies DG EuropeAid, bei Nachbarschaftspolitik DG ELARG und bei humanitärer Hilfe DG ECHO. Einer der erklärten Grundpfeiler der EU-Außenpolitik ist die universelle Achtung der Menschenrechte.

DG EuropeAid: Die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (DG EuropeAid) entstand 2011 durch die Fusion der Generaldirektion Entwicklung mit dem Amt für Zusammenarbeit EuropeAid. Abgewickelt wird ein großer Teil der EZA der EU über die DG EuropeAid (oft auch DEVCO genannt), die damit die wichtigste kommissionsinterne Implementierungsstruktur für die Instrumente der Außenhilfe und den EEF darstellt. Der/die KommissarIn für Zusammenarbeit und Entwicklung nimmt demnach im neuen institutionellen Aufbau eine der wichtigsten Funktionen in der EZA ein. Kernaufgabe von EuropeAid ist es, die europäische Entwicklungsstrategie mit dem deklarierten Ziel der Armutsbekämpfung zu erarbeiten und in konkrete Programme umzusetzen. DG EuropeAid setzt sich aus mehreren thematischen, geographischen und einem administrativen Direktorat zusammen. Die thematischen Di-



Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen waren dermaßen kontrovers, dass zahlreiche NRO in internationalen Kampagnen gegen sie aufriefen und die Europäische Kommission für ihr Vorgehen heftig kritisierten.



Link zum aktuellen EuropeAid Organigramm: http://ec.europa.eu/europeaid/who/documents/organigramme-devco_en.pdf

rektorate sind für die generelle Formulierung der EZA zuständig und umfassen Bereiche wie z.B. nachhaltige Entwicklung und Wachstum oder Qualität und Wirkung. Die geographischen Direktorate hingegen überprüfen und begleiten die Projektumsetzung der EZA in den jeweiligen EU-Delegationen in Entwicklungsländern. Zu den operativen Aufgaben der DG EuropeAid zählen nicht zuletzt auch die Kofinanzierung von NRO durch Ausschreibungen und die regelmäßige Evaluierungen der thematischen und regionalen Politiken und Strategien.

Struktur der EU-Außenbeziehungen seit Lissabon

	Europäische Kommission						EAD			
Koordination	VizepräsidentIn der EK / Hohe VertreterIn für Außen- und Sicherheitspolitik									
Verantwortlichkeit	HandelskommissarIn	KommissarIn für Humanitäre Hilfe	KommissarIn für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik		KommissarIn für Entwicklung		VizepräsidentIn der EK / Hohe VertreterIn für Außen- und Sicherheitspolitik			
Politikfeld	Handel	Humanitäre Hilfe	Erweiterung	Nachbarschaftspolitik	Entwicklung		Außenpolitik und Sicherheit			
Programmplanung	Gemeinsame Programmplanung mit Freigabe durch KommissarInnen									
Implementierung	DG ECHO		DG Enlargement & DG DEVCO		DG DEVCO		EAD			
	Delegationen									
Geographie	Global	Global	Westbalkan und Türkei	Osteuropa, Mittelmeerraum, Mittlerer Osten	Asien, Lateinamerika, weltweite thematische Programme	Afrika, Karibik, Pazifik	Global		Global	
Finanzierungsinstrument		HAI	IPA	ENI	DCI	EDF	IFS	EIDHR	PI	GASP

Abkürzungen: HAI (Instrument für Humanitäre Hilfe), IPA (Heranführungsinstrument), ENI (Europäisches Nachbarschaftsinstrument), DCI (Instrument für Entwicklungszusammenarbeit), EDF (Europäischer Entwicklungsfonds), IFS (Stabilitätsinstrument); EIDHR (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte, PI (Partnerschaftsinstrument), GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik). Beschreibungen der Instrumente befinden sich auf den nächsten Seiten.

(nach Mikaela Gavass/ Overseas Development Institute)

EU-Delegationen: Die EU ist weltweit in 139 Ländern vertreten, die vormaligen Delegationen der Europäischen Kommission wurden nunmehr zu „EU-Delegationen“ aufgewertet. Sie beherbergen neben den ungefähr 3.500 Kommissionsbeamten auch 2.000 EAD-MitarbeiterInnen. Während der EAD für die Beziehungen auf politischer Ebene zuständig ist, nehmen die Kommissionsbeamten weiterhin wichtige Aufgaben in der Implementierung von EZA-Politik wahr. Aufgrund der Verschränkung dieser Bereiche in vielen Ländern ist diese Trennung in der Praxis nicht immer einfach umzusetzen. Die Heads of Delegation, auch EU-BotschafterInnen genannt, berichten sowohl an die EAD-Zentrale als auch an die Generaldirektion für Entwicklung der Europäischen Kommission.

DG ECHO: Die Europäische Union ist die größte Geberin im Bereich humanitäre Hilfe. Die 1992 speziell für den Bereich der humanitären Hilfe geschaffene DG ECHO formuliert ihre eigene Politik, verwaltet ihr Geld, das sowohl aus dem EU-Budget (Instrument für humanitäre Hilfe), als auch aus dem EEF stammt, selbständig. Mit Hilfe von Partnerschafts-Rahmenabkommen mit rund 200 NRO, UN-Spezialorganen etc., die als Durchführungsorganisationen agieren, versucht sie schnell und flexibel auf Krisen in der ganzen Welt zu reagieren. Seit 1992 wurden so über 14 Milliarden Euro in mehr als 140 Ländern investiert. DG ECHO ist neben der globalen humanitären Hilfe auch für die Koordination des Zivilschutzes und die Krisenreaktion bei Katastrophen innerhalb der EU zuständig. Bis 2010 war ein Kommissar für die beiden Bereiche Entwicklung und humanitäre Hilfe zuständig, nun haben die Bereiche humanitäre Hilfe und Krisenreaktion eineN eigeneN KommissarIn.

DG TRADE: Bei der Ausarbeitung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Drittstaaten sind der/die HandelskommissarIn und die DG Trade federführend. Die Verbindung zwischen Handelspolitik und Armutsbekämpfung bzw. Entwicklung ist ein Schwerpunkt der EZA der Europäischen Union und somit wesentlicher Teil ihrer Entwicklungsstrategie (z.B. in Form von EPAs, siehe Seite 17). Ob tatsächlich die Entwicklungsländer mehr von den Handelsabkommen profitieren als die EU und inwiefern die Handelsbeziehungen tatsächlich zur Armutsbekämpfung beitragen, bleibt allerdings umstritten.



Organigramm von DG ECHO:
http://ec.europa.eu/echo/files/about/ECHO-organigramme_2013_en.pdf



Das aktuelle Organigramm von DG TRADE: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145610.pdf

DG ELARG: Die Generaldirektion Erweiterung ist für das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) (siehe Seite 23) zuständig, welches unter anderem ODA-Mittel für Länder mit Kandidatenstatus vergibt. Neben Erweiterung ist Kommissar Stefan Füle auch für Nachbarschaftspolitik zuständig, also für fast alle an die EU angrenzenden Länder, inklusive allen Mittelmeeranrainerstaaten.

Arbeitsteilung zwischen Kommission und Auswärtigem Dienst

DG EuropeAid und der EAD sind die wichtigsten AkteureInnen in der Entwicklungszusammenarbeit und jeweils für verschiedene Schritte in den Programmzyklen (*programming cycle*) zuständig. Die Arbeitsteilung ist in einem „Inter-Service Agreement“ zwischen den zwei Institutionen festgehalten und im Groben sind die Programmplanung und -implementierung folgendermaßen aufgeteilt:

- Die Kommission ist grundsätzlich für die Ausarbeitung von Legislativvorschlägen und Strategien zuständig, diese können aber auch gemeinsam mit dem EAD verfasst werden.
- Entwürfe für Strategien, Politiken, Gesetze etc. werden vor ihrer Veröffentlichung und Weitergabe an den Rat und das Parlament vom gesamten Kollegium der 28 KommissarInnen, die sich einmal wöchentlich unter der Leitung der/des KommissionspräsidentIn zur „Interservice Consultation“ treffen, mit einfacher Mehrheit angenommen. Dabei werden die KommissarInnen jeweils von einem eigenen Kabinett, das sie berät und Entscheidungen vorbereitet, unterstützt.
- Für Programmierung sind EAD und Kommission zuständig, die Delegationen gestalten auch Länderstrategien und Country Strategy Papers mit. Bei der Programmierung führt der EAD bei umfangreichen geografischen Instrumenten wie dem DCI und EEF, die Kommission wiederum bei thematischen Programmen.
- Die Zuständigkeit für die jährlichen Aktionspläne und deren Implementierung liegt bei der Kommission. Es ist offensichtlich, dass wirksame EU-EZA nur möglich ist, wenn der EAD und die Kommission gut kooperieren. Da sich der EAD seit seiner Gründung noch im ständigen strukturellen Wandel befindet, ist die Aufgabenteilung manchmal unklar.

Ein weiteres Hindernis für eine kohärente, einstimmige EU-Außenpolitik stellen die Eigeninteressen der Mitgliedstaaten dar. Solange diese nicht bereit sind, einige Kompetenzen „nach Brüssel“ abzugeben und weiterhin hauptsächlich ihre eigenen außen- und innenpolitischen Interessen im Blickfeld haben, wird der EAD nur begrenzt internationalen Einfluss besitzen.

3.2.2 EZA UND HUMANITÄRE HILFE IM RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten (RAB) tagt in der Regel einmal monatlich und deckt das gesamte Spektrum der EU- Außenbeziehungen ab: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), Handel, EZA und humanitäre Hilfe. Bei diesen Treffen werden besonders heikle Themen auf höchster Ebene diskutiert. Zwei Mal pro Jahr folgt auf den „normalen“ RAB-Sitzungstag noch ein weiterer Halbtage für ein Treffen der EZA-MinisterInnen bzw. StaatssekretärInnen. Zusätzlich findet gewöhnlich für die EU-EntwicklungsministerInnen einmal im Halbjahr ein informeller EZA-Rat statt.

Auf den seltenen und kurzen Ratstreffen können die meisten Themen nicht ausreichend behandelt werden. Die Hauptarbeit für den Rat leisten daher dessen ungefähr 200 Ratsarbeitsgruppen, die oft mehrmals pro Monat tagen. In den beiden direkt im Bereich der Entwicklungspolitik aktiven Ratsarbeitsgruppen CODEV und ACP bearbeiten MitarbeiterInnen der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten (bzw. die Zuständigen aus den nationalen Ministerien) in Brüssel entwicklungspolitische Themen. Sie versuchen bereits auf der Ebene der BeamtInnen ein Einvernehmen zwischen den nationalstaatlichen Interessen herzustellen. An den Formulierungen der Ratsschlussfolgerungen wird gefeilt, Änderungswünsche werden ausgetauscht und um Zustimmung oder Ablehnung wird verhandelt.

Beispiele für Arbeitsgruppen des Rates:

Entwicklungszusammenarbeit (CODEV); AKP-Staaten (ACP); Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe (COHAF); Handelspolitik (COMER); Menschenrechte (COHOM); Internationale Umweltangelegenheiten (WPIEI)

Erst nachdem ein Thema diese Ebene passiert hat, wird es im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder auch französisch *Coreper* genannt) behandelt. Für politisch sensible Bereiche, zu denen die Außenpolitik und damit auch die EZA zählen, arbeiten die leitenden BotschafterInnen der Ständigen Vertretungen im AStV II. Für politisch weniger sensible Bereiche ist der aus EZA-Sicht weniger wichtige AStV I zuständig, der sich aus den stellvertretenden BotschafterInnen zusammensetzt.

Das aktuelle Organigramm von DG ELARG Organigramm: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/who_does_what/dgelarg_org_20130101_de.pdf

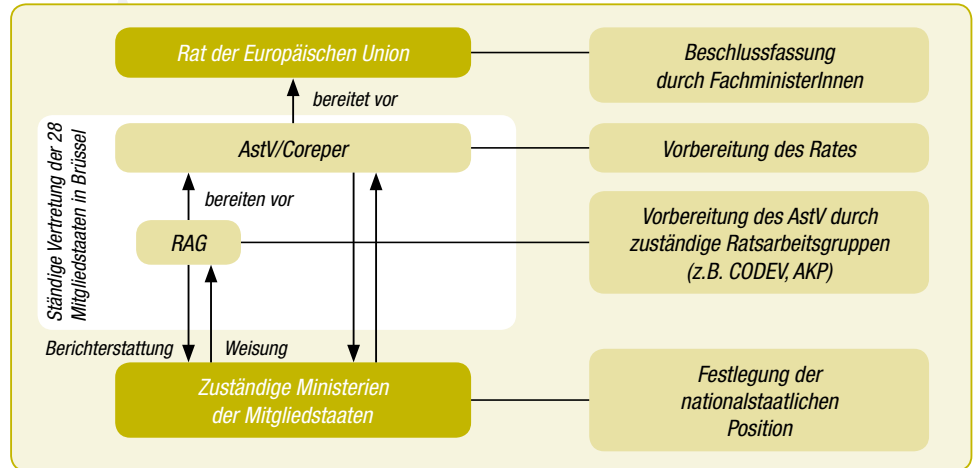
Die *Country Strategy Papers* des EAD: http://eeas.europa.eu/sp/index_en.htm, die Regional Strategy Papers hier: http://eeas.europa.eu/sp/region_en.htm

Tagesordnungen und Berichte zu den Ratstreffen: <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings?lang=de>

Das Organigramm des Rates:
http://www.consilium.europa.eu/media/1884553/gsc_organisation_chart_en.pdf

In der Praxis bedeutet das, dass jedes Thema zunächst auf Ebene der jeweils zuständigen Ratsarbeitsgruppe diskutiert wird. Wenn eine Einigung nicht gelingt, wird das Dossier an den AstV weitergereicht. Sollte auch hier kein Kompromiss zustande kommen, wird es beim Rat auf MinisterInnenebene behandelt. Jedes in den Räten angesprochene Thema wird also bereits lange vor dem Rat auf den unteren Ebenen vor- bzw. ausverhandelt. Wird eine Einigung auf Arbeitsgruppen- oder AstV-Ebene erzielt, passiert das Thema als „A-Punkt“ den Rat. Das bedeutet, es wird keiner weiteren Diskussion durch MinisterInnen unterworfen, benötigt aber die formelle Zustimmung des Rates und scheidet daher bei den Beschlüssen des Rates auf.

Interne Struktur des Rates



Informationen zum DEVE Ausschuss (Mitglieder, Protokolle, Anträge, etc.):
<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/DEVE/home.html>

3.2.3 EZA UND HUMANITÄRE HILFE IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

Im Europäischen Parlament befasst sich ein eigener Entwicklungsausschuss, DEVE, mit entwicklungspolitischen und humanitären Themen. Treffen des Entwicklungsausschusses, der gut 30 ständige Mitglieder zählt, finden ein bis zwei Mal monatlich in Brüssel statt. Der Entwicklungsausschuss bietet oft kritische Sichtweisen auf die Vorschläge und Arbeit der Kommission. In vielen Bereichen ist er daher ein Allianzpartner der Zivilgesellschaft, die oft ähnliche inhaltliche Forderungen stellt.

Factsheet des EP zu humanitärer Hilfe: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_6.5.3.pdf

Die Aufgaben des Entwicklungsausschusses (DEVE) im Parlament:

1. die Förderung, Anwendung und Überwachung der Politik der Union in den Bereichen Entwicklung und Zusammenarbeit, insbesondere:
 - a) den politischen Dialog mit den Entwicklungsländern, bilateral sowie in den einschlägigen internationalen Organisationen und interparlamentarischen Gremien,
 - b) die Hilfe für die Entwicklungsländer und die Kooperationsabkommen mit ihnen,
 - c) die Förderung demokratischer Werte, der verantwortungsvollen Regierungsführung und der Menschenrechte in den Entwicklungsländern;
2. Fragen im Zusammenhang mit dem AKP-EU-Partnerschaftsabkommen und die Beziehungen zu den zuständigen Organen;
3. die Beteiligung des Parlaments an Wahlbeobachtungsmissionen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Ausschüssen und Delegationen. Der Ausschuss koordiniert die Arbeit der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden interparlamentarischen Delegationen und Ad-hoc-Delegationen.

Factsheet des EP zu Entwicklungspolitik: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_6.5.1.pdf

Aktuelle Ausschussberichte und Informationen über DEVE:
<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/deve/home.html>

Der Ausschuss veröffentlicht regelmäßig Berichte zu gewissen Problemstellungen und kann auch Studien in Auftrag geben. Ist ein Ausschussbericht zu einem Thema oder einer Kommissionsmitteilung (z.B. über den Zusammenhang zwischen Biokraftstoffen und Ernährungssicherheit oder über die Förderung der Entwicklung durch Handel) zu verfassen, übernimmt ein Ausschussmitglied die Rolle der/des offiziellen BerichterstatterIn („Rapporteurs“) und arbeitet den Bericht aus. Das Recht auf Berichterstattung wird auf Basis eines Punkteschlüssels einer Fraktion erteilt. Die anderen politischen Gruppierungen nominieren jeweils eine/n sogenannte/n SchattenberichterstatterIn, um das Thema aus ihrer/seiner Warte zu verfolgen. Nach der Annahme eines Rapporteurberichts innerhalb von DEVE wird dieser durch die/den BerichterstatterIn in der Plenarsitzung des EP präsentiert und steht im Anschluss daran vor allen MEPs zur Abstimmung.

Erst auf dieser Ebene fällt die endgültige Entscheidung darüber, welche Position das EP als Ganzes zum jeweiligen Thema einnimmt. Inhaltliche Schnittstellen zur EZA ergeben sich oftmals mit den Ausschüssen für Außenpolitik

(AFET), Budget (BUDG), Außenhandel (INTA), Menschenrechte (DROI), Sicherheit und Verteidigung (SEDE) sowie auch Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI). Welchem Ausschuss die Federführung bei der Vorbereitung für die Abstimmung im Plenum zugesprochen wird, entscheiden die PräsidentInnen der sieben EP-Fraktionen.

Kontrollfunktion des Parlaments

Am Ende des Finanzjahres wird die Kommission vom Parlament, das vom Europäischen Rechnungshof unterstützt wird, entlastet. Auf diese Weise übt das Parlament seine Kontrollfunktion aus und hätte auch die Möglichkeit, der Kommission sein Misstrauen auszusprechen. Darüber hinaus gibt der DEVE-Ausschuss in Form von Berichten auf eigene Initiative laufend Meinungen zu entwicklungspolitischen Fragestellungen ab, kann parlamentarische Anfragen stellen und organisiert Hearings.

3.3 Wie finanziert die EU EZA und humanitäre Hilfe?

Die EU wird als die weltweit größte Geberin von Finanzmitteln für Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet. Gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten stellt sie mehr als die Hälfte der gesamten öffentlichen EZA (ODA) bereit – 2012 waren dies 55,1 Mrd. Euro (0,41% des Bruttonationaleinkommens – BNE). Davon wurden 13,6 Mrd. Euro über EU-Institutionen abgewickelt.

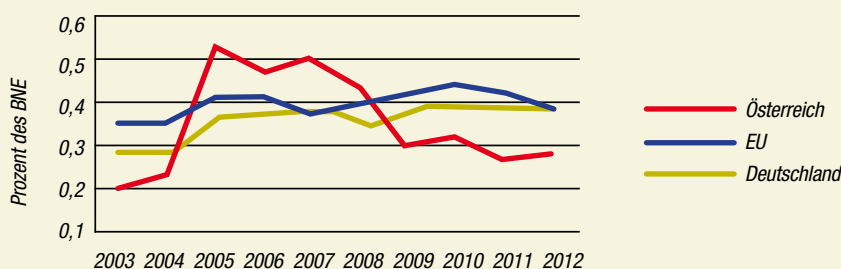
Seitdem die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise die meisten Länder zu Sparmaßnahmen zwingt, sehen sie sich verstärkt nach anderen Mitteln für Entwicklungsfinanzierung um. Die EU betrachtet ODA immer mehr als Auslaufmodell. Sie möchte ihre Anstrengungen darauf konzentrieren, Entwicklungsländer darin zu unterstützen, mehr öffentliche Einnahmen im eigenen Land (vor allem Steuern) zu lukrieren und vorhandene Mittel fortschrittsorientiert auszugeben. Eine weitere Finanzierungsquelle für Entwicklung sieht die EU in privaten Investitionen vor allem im Bereich Wirtschaft. Darüber hinaus setzt sie auf innovative Finanzierungsmechanismen, die private und öffentliche Mittel mischen, wie etwa *Blending* (siehe Kasten).

Blending

Als *Blending* (dt. Mischung) bezeichnet die EU einen Finanzierungsmechanismus, der ODA-Mittel der EU mit Krediten aus öffentlichen Finanzinstituten ergänzt, um Investitionsbedarf für meist größere Projekte, wie im Energie- oder Infrastruktursektor, zu decken. Es basiert auf der Annahme, dass der Zuschussteil (*grant*) zusätzliche Finanzmittel, die sonst möglicherweise nicht geflossen wären, anzieht (*leverage*). *Blending* ist kein neues Instrument, es wird etwa von der Europäischen Investitionsbank, der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau oder der Französischen Entwicklungsagentur AFD betrieben.

Bisher hat die EU nur einen sehr geringen Anteil ihrer ODA-Mittel für *Blending* verwendet. Vor kurzem aber hat die Europäische Kommission ihr Augenmerk auf dieses Finanzinstrument gelegt und in der „Agenda für den Wandel“ (siehe Seite 14) angekündigt, mehr Mittel über diesen Mechanismus zur Verfügung zu stellen. Dazu wurde Ende 2012 auch die neue *EU Plattform for Blending in External Cooperation* gegründet, welche Empfehlungen aussprechen und Regeln für den Einsatz des Instruments erarbeiten soll.

Öffentliche Entwicklungsfinanzierung



Die für EZA und humanitäre Hilfe verwendeten Mittel werden über verschiedene Generaldirektionen der Kommission, deren Instrumente und Programme vergeben. Bei der Budgetplanung sind zwei Prozesse zu unterscheiden. Einerseits die jährliche Budgeterstellung, in der Kommission, Rat und Parlament gemeinsam ein Budget erarbeiten, und andererseits die Erstellung des Mehrjährigen Finanzrahmens, der die langfristigen Ausgaben der EU – und damit auch ihre Tätigkeitsbereiche und Prioritäten – festlegt.

Zusammensetzung der Ausschüsse:
Jede Fraktion bekommt eine gewisse Anzahl an Plätzen innerhalb der Ausschüsse zugewiesen und beschließt intern, welche ParlamentarierInnen in welchen Ausschüssen sitzen. Nationalität spielt bei der Besetzung der Ausschüsse offiziell keine Rolle, derzeit gibt es z.B. keine österreichischen VertreterInnen im DEVE-Ausschuss.

Der AidWatch Report vom europäischen Dachverband CONCORD vergleicht jährlich die für ODA aufgewendeten Mittel der EU und ihrer Mitgliedstaaten:
<http://aidwatch.concordeurope.org/>

In zahlreichen Erklärungen und Dokumenten halten die EU und ihre Mitgliedstaaten daran fest, bis 2015 ihre ODA-Quote auf 0,7% steigern zu wollen. Diese seit Jahrzehnten wiederholten Versprechungen spiegeln sich allerdings nicht in der konkreten Finanzplanung wider. Laut ihren eigenen Berechnungen werden die EU und ihre Mitgliedstaaten 2015 gerade einmal 0,43% des BNE erreichen.



Das Haushaltsverfahren der EU:
http://ec.europa.eu/budget/explained/management/deciding/decide_de.cfm



Etwa ein Viertel der österreichischen ODA (214 Mio. Euro) wurde 2012 über EU-Institutionen abgewickelt.



Als einer von neun Nettozahlerstaaten möchte Österreich das EU-Budget eher gering halten. Österreichs Nettozahlerbeitrag wird sich im MFR 2014–2020 auf ungefähr 0,31% seines BIP belaufen.



Mehr Informationen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020: http://ec.europa.eu/budget/mff/index_de.cfm



Es ist vorgesehen, dass 90% der Mittel aus der Rubrik „Globales Europa“ ODA-kompatibel sind und daher in Zusammenhang mit EZA stehen sollten.

3.3.1 DAS LANGFRISTIGE EU-BUDGET

Der Mehrjährige Finanzrahmen der EU (MFR) legt für jeweils sieben Jahre die Budgetobergrenzen der Europäischen Union fest. Diese Periode wird benötigt, um die langfristige Finanzierung der Programme zu sichern. Die Verhandlungen für ein Budget dieser Größe – insgesamt wird dabei über Gelder von ungefähr 1000 Milliarden Euro (ca. 1% des BNE der EU) verhandelt – gestalten sich äußerst schwierig: Zunächst erstellt die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Höhe und Zuteilung des Budgets. Sie schlägt vor, wie viel Geld für welche Rubrik (z.B. Agrarpolitik, Kohäsionspolitik, Außenpolitik) verfügbar sein soll und unterbreitet Vorschläge, wie diese Mittel ausgegeben werden sollen. Der MFR kann daher als die Festlegung der politischen Prioritäten für eine Periode von sieben Jahren gesehen werden. Dieser Vorschlag wird von den MinisterInnen der Mitgliedstaaten im Rat für Allgemeine Angelegenheiten (und damit auch auf Ebene der Ratsarbeitsgruppen und des AstV II – siehe Seite 19) diskutiert, um die jeweiligen Standpunkte der Mitgliedstaaten auszuloten. Anschließend werden die Verhandlungen auf höchster Ebene weitergeführt. Beim Europäischen Rat müssen sich die Staats- und Regierungschefs auf die Budgetobergrenzen einigen – wie immer im ER herrscht hier das Prinzip der Einstimmigkeit. Da die 28 Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche finanzielle Voraussetzungen haben, gestalten sich die Verhandlungen sehr kompliziert. Wird im ER eine Einigung erzielt, muss der Vorschlag anschließend vom Europäischen Parlament abgesegnet werden. Allerdings kann es nur den ganzen Vorschlag annehmen oder ablehnen, es hat nicht die Möglichkeit, Änderungsvorschläge einzubringen.

3.3.2 DER MEHRJÄHRIGE FINANZRAHMEN 2014–2020

Im Juni 2011 präsentierte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für den Budgetrahmen 2014–2020. Dieser sah ein Gesamtvolumen von 1.083 Milliarden Euro vor. Unter der Rubrik „Globales Europa“ (also der Außenpolitik) waren 70 Milliarden Euro vorgesehen, für den formell außerhalb des MFR angesiedelten (aber gleichzeitig verhandelten) Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) etwa 30 Milliarden. Beides wären deutliche Steigerungen im Vergleich zum vergangenen MFR gewesen. Der Europäische Rat hat nach langen Verhandlungen am 7. und 8. Februar 2013 beschlossen, das Budget erheblich zu senken. Während Kommission und EP sich für ein größeres EU-Budget aussprachen, wollten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten keine Erhöhung der Ausgaben für die EU. So wurde zum ersten Mal in der Geschichte eine Senkung des EU-Budgets beschlossen (-3,7%). Für die Rubrik „Globales Europa“ sind nunmehr nur noch 58,7 Milliarden Euro und für den EEF 27 Milliarden Euro vorgesehen. Im Vergleich zum letzten Finanzrahmen sind das zwar leichte Steigerungen, im Vergleich zum Kommissionsvorschlag allerdings deutliche Senkungen.

Rubriken des MFR 2014–2020



3.3.3 FINANZIERUNGSTRUMENTE DER EU-EZA

Den oben erwähnten Rubriken des MFR werden verschiedene Instrumente zugeteilt, also Budgetlinien mit bestimmten Vorgaben. Die Ziele, Dauer und die Höhe der finanziellen Ausstattung dieser Instrumente (bzw. der darin enthaltenen Programme) werden in Gesetzestexten (sog. Verordnungen) festgeschrieben, die auch Finanzierungsinstrumente genannt und mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe Seite 26) verabschiedet werden. Abgeleitet werden sie aus der übergeordneten Entwicklungspolitik, wie etwa dem EU-Vertrag und dem Vertrag zur Arbeitsweise der EU oder dem „Europäischen Konsens“ und der „Agenda für den Wandel“. Die folgende Beschreibung der Instrumente bezieht sich hauptsächlich auf den kommenden Finanzrahmen 2014–2020. Da dieser zum Erscheinungszeitpunkt der Broschüre noch nicht fertig ausverhandelt war, wird der aktuelle Verhandlungsstand (Juli 2013) erläutert.

Development Cooperation Instrument (DCI): Das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit ist das vom Volumen größte Finanzierungsinstrument der EZA innerhalb des EU-Budgets. Es beinhaltet geografische Program-

me, die die Zusammenarbeit mit 47 Entwicklungsländern unterstützen, die nicht zur AKP-Gruppe gehören, also in erster Linie Staaten in Asien und Lateinamerika. Die EU hat in ihrem Strategiedokument „Agenda für den Wandel“ (siehe Seite 14) beschlossen, ihre EZA-Gelder „differenzierter“ zu vergeben und sich vor allem auf die LDCs (und fragile Staaten) zu konzentrieren. Dies bedeutet, dass innerhalb der kommenden Jahre manche dieser 47 Entwicklungsländer bedeutend weniger Mittel von der EU erhalten werden. Auch Länder, die über 1% des globalen BIP erwirtschaften, sollen laut dem Vorschlag der Kommission künftig gemäß der differenzierten Partnerschaften behandelt werden und damit keine bilateralen EZA-Mittel mehr empfangen. Insgesamt wären 19 Länder ab 1. Jänner 2014 von der „Differenzierung“ betroffen.

Ausgewählte Finanzierungsinstrumente (Mrd. Euro; konstante Preise)	MFR 2007 – 2013	Kommissionsvorschlag 2014 – 2020	Möglicher Kompromiss 2014 – 2020 (Stand Juli 2013) ³
<i>Development Cooperation Instrument (DCI)</i>	17,28	20,6	17,34
<i>Instrument for Pre-Accession (IPA)</i>	11,57	12,52	10,38
<i>European Neighbourhood Instrument (ENI)</i>	13,68	16,10	13,58
<i>European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)</i>	1,15	1,40	1,18
<i>Instrument for Stability (IFS)</i>	1,65	2,51	2,07
<i>Partnership Instrument (PI)</i>	0,31	1,00	0,84
<i>Humanitarian Aid Instrument (HAI)</i>	5,86	6,40	5,88
Europäischer Entwicklungsfonds (außerhalb des MFR)	26,83	30,32	26,98

Während der langen Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 machten sich zahlreiche NRO und der europäische Dachverband CONCORD gegen die Kürzungen im Bereich EZA stark.

Programme innerhalb der Instrumente am Beispiel des DCI

Die Instrumente unterteilen sich in verschiedene Programme. Der Kommissionsvorschlag zur DCI-Verordnung befasst sich auf 47 Seiten mit der Unterteilung in verschiedene Budgetlinien und deren Kriterien. Diese umfassen sowohl geographische Programme (national und regional eingrenzt) als auch zwei große thematische Programme. Das thematische Programm *Global Public Goods and Challenges* ist in weitere fünf Unterkategorien gegliedert: Umwelt und Klimawandel, Ernährungssicherheit und nachhaltige Landwirtschaft, menschliche Entwicklung, nachhaltige Energie sowie Migration und Asyl. *Civil Society Organisations and Local Authorities (CSO-LA)* ist das zweite thematische Programm und für NRO besonders interessant, da es die Kapazitätsentwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen unterstützt. Es besteht aus drei großen Bereichen: der Entwicklung von Kapazitäten von NRO in Entwicklungsländern, der Stärkung von zivilgesellschaftlichen Netzwerken sowie der Förderung von entwicklungspolitischer Bildungsarbeit und Bewusstseinsbildung. Neben den geographischen und thematischen Programmen kommt zudem noch das *Pan-African Programme*, welche die Gemeinsame Afrika-Europa Strategie (siehe Seite 16) finanziert, als dritter Schwerpunkt des DCI hinzu.

Instrument for Pre-Accession (IPA): Das Instrument für Heranführungshilfe bietet finanzielle und technische Unterstützung für EU-Beitrittskandidaten und potentielle Kandidaten, um die Staaten an den Europäischen Acquis, dem materiellen und nicht-materiellen gemeinsamen Besitzstand, heranzuführen.

European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) und European Neighbourhood Instrument (ENI): Mit dem Ziel weitere Divergenzen zwischen der erweiterten EU und den Nachbarstaaten zu vermeiden, wurde die Europäische Nachbarschaftspolitik ins Leben gerufen. Über individuelle Länderprojekte, einige regionale Programme sowie grenzübergreifende Kooperationen unterstützt das ENPI das Ziel der Nachbarschaftspolitik. Ab 2014 wird das ENPI durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt. Das ENI soll stärker fokussiert und mit kürzeren Programmzyklen arbeiten, unter Anwendung des ‚mehr für mehr‘ Prinzips, welches mehr finanzielle Anreize für reformorientierte Staaten bietet.

European Instrument for Development and Human Rights (EIDHR): Das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte unterstützt Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte und zur Stärkung der Demokratie. Besonderer Wert wird dabei auf die Arbeit mit und durch die Zivilgesellschaft gelegt. Zudem soll die Transparenz demokratischer Wahlen gefördert werden. Das EIDHR kann auch dort Mittel vergeben, wo keine direkte EZA stattfindet und kann ohne Zustimmung der Regierungen von Drittstaaten intervenieren.

³ Die aktuellsten Zahlen basieren auf einen Kommissionsvorschlag vom Juli 2013
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st12/st12602.en13.pdf>

Der Vorschlag der Kommission zur DCI-Verordnung:
http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/prop_reg_instrument_dev_coop_en.pdf

Instrument for Stability (IFS): Das Stabilitätsinstrument richtet sich an verschiedene sicherheits- und krisenbezogene Herausforderungen. Die flexible Komponente *Crisis Response and Preparedness* kann in akuten Krisensituationen angewandt werden, in denen eine zeitnahe Unterstützung durch andere Instrumente schwierig ist. Die *Peace-building*-Partnerschaft zielt darauf ab, Kapazitäten relevanter AkteureInnen bereits in Vor-Krisensituation zu stärken. Die Langzeitkomponente des IFS dient zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, der Stärkung von Kapazitäten in Nicht-EU-Staaten zur Bekämpfung grenzübergreifender Gefahren wie Menschen-, Drogen- und Waffenhandel sowie zur Kapazitätsbildung vor und nach Krisensituationen.

Partnership Instrument (PI): Das Partnerschaftsinstrument wird 2014 neu geschaffen und dient der Kooperation mit Staaten, die keinen Anspruch mehr auf ODA-Mittel haben, sowie Staaten, in denen die EU ein spezielles strategisches Interesse hat. Aufgrund der im DCI erwähnten „Differenzierung“ werden voraussichtlich einige *Middle Income Countries* (hauptsächlich in Lateinamerika) nur noch durch das PI, aber nicht mehr durch das DCI unterstützt. Im Wesentlichen soll es zur Implementierung der internationalen Dimension von „Europa 2020“ (der EU-Wachstumsstrategie), zur Verbesserung von Handels- und Geschäftsmöglichkeiten sowie zum verbesserten Verständnis und zur besseren Wahrnehmung der EU beitragen.

Humanitarian Aid Instrument (HAI): Die Aufgabe des Instruments für humanitäre Hilfe ist die Verwaltung von Maßnahmen der humanitären Hilfe der Union für die Opfer von Katastrophen, die von der Regierung des betroffenen Landes nicht wirksam unterstützt werden können. Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Kommission werden durch eine Zusammenarbeit mit NRO und internationalen Organisationen verstärkt.

Weitere Instrumente der Rubrik „Globales Europa“ im MFR 2014–2020: Neben den bisher aufgezählten Instrumenten sind in der Rubrik für Außenpolitik enthalten: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, *Civil Protection and Emergency Response Capacity*, *European Voluntary Humanitarian Aid Corps*, *Instrument for Nuclear Safety Cooperation*, *Macro-Financial Assistance* sowie der *Guarantee Fund for External Relations*.

Europäischer Entwicklungsfonds (EEF): Aus historischen Gründen befindet sich der EEF formell außerhalb des EU-Finanzrahmens. Es ist das Finanzierungsinstrument für die Kooperation mit den AKP-Staaten. Mit einem Volumen von 27 Milliarden Euro für 2014–2020 ist er das größte Finanzierungsinstrument für die EZA. Der Europäische Entwicklungsfonds wird nach einem speziell ausgehandelten Finanzierungsschlüssel aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gespeist. Die Höhe des Beitrags hängt u.a. vom BNE und den historischen Beziehungen (z.B. frühere Kolonien) zu den AKP-Staaten ab. Die Bereitstellung dieser Mittel erfolgt durch zwei Instrumente: Ein Teil wird in Form von Zuschüssen für Sektorprogramme, Schuldenstreichungen, regionale Integration etc. bereitgestellt. Der zweite, viel kleinere Teil, wird in Form von Krediten der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwaltet und dient der Förderung privater Investitionen in den AKP-Staaten. Der EEF kann auch über DG ECHO für humanitäre Hilfe in den AKP-Staaten eingesetzt werden.



Die langfristige Wachstumsstrategie der EU „Europa 2020“ wurde 2010 verabschiedet und möchte eine „intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft für Europa“ fördern: http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm



Der EEF befindet sich aus historischen Gründen außerhalb des EU-Finanzrahmens. Es gibt Bestrebungen, ihn ab 2020 ins Budget einzugliedern. Das zum EEF gehörige „Abkommen von Cotonou“ (Siehe Seite 16), welches die EU und 79 AKP-Staaten unterschrieben haben, wird 2020 auslaufen. Dass es in diesem Jahr zu fundamentalen Neuerungen kommen wird – sowohl den Vertrag als auch das Finanzinstrument betreffend – ist sehr wahrscheinlich.

4. WIE WIRD POLITIK GEMACHT? ENTSCHEIDUNGSPROZESSE UND MITGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

Dieses Kapitel gibt einen Überblick, wie Entscheidungsprozesse zwischen den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten ablaufen, welche verschiedenen Rechtsakte es gibt und welche Verfahren wann zur Beschlussfassung angewandt werden. Europäische Gesetze werden zwar von Institutionen der EU und Regierungen der Mitgliedstaaten beschlossen, aber auch Unternehmen, Verbände und NRO nehmen Einfluss auf Politik und gestalten mit. Lobbyisten – davon gibt es in Brüssel geschätzte 15.000 bis 30.000 – arbeiten darauf hin, in Bearbeitung befindliche Maßnahmen ihren Interessen entsprechend zu beeinflussen. Dies geschieht zum Teil mehr und zum Teil weniger hinter den Kulissen.

4.1 Welche Rechtsakte gibt es?

Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen sind Rechtsakte. Im Normalfall werden Vorschläge dazu von der Kommission erstellt, im Anschluss von Rat und Parlament ausgearbeitet und angenommen.

4.1.1 VERORDNUNGEN, *Regulations*

Eine Verordnung ist ein Rechtsakt, der in allen seinen Teilen in allen Mitgliedsländern verbindlich ist. Wenn eine Verordnung in Kraft tritt, ersetzt sie automatisch alle nationalen Gesetze im jeweiligen Themenbereich. Da Verordnungen am weitgehendsten in nationales Recht eingreifen, sind ihre Inhalte oft umstritten und werden viel diskutiert. Zu bekannten Verordnungen zählen jene über die Zuständigkeit bei der Durchführung von Asylverfahren oder die 2009 außer Kraft gesetzte Gurkenkrümmungsverordnung. Die in Kapitel 3 erläuterten Finanzierungsinstrumente, wie zum Beispiel das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit, basieren auf Verordnungen.

4.1.2 RICHTLINIEN, *Directives*

Neben Verordnungen sind Richtlinien die wichtigsten Rechtsakte der EU. Sie zielen darauf ab, Rechtslagen innerhalb der EU anzugleichen, ohne sie aber zu vereinheitlichen, wie dies bei Verordnungen der Fall ist. Wenn eine Richtlinie erlassen wird, muss jedes Mitgliedsland diese innerhalb einer gewissen Frist in nationales Recht umwandeln. Dabei gibt es einen gewissen Spielraum: so setzen Richtlinien oft Mindeststandards fest und den Mitgliedstaaten steht es frei, diese höher anzusetzen. Zu bekannten Richtlinien zählen jene aus dem Arbeits- und Sozialbereich.

4.1.3 BESCHLÜSSE, *Decisions*


Beschlüsse dienen der Regelung von Einzelfällen und können an alle oder nur bestimmte Mitgliedstaaten oder auch natürliche und juristische Personen gerichtet sein. Sie sind unmittelbar anwendbar und in allen Teilen verbindlich. Sie kommen im Wettbewerbsrecht zum Einsatz, etwa wenn die Kommission Fusionen von großen Firmen genehmigt. Auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden Beschlüsse gefasst (siehe unten).

4.1.4 EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHMEN, *Recommendations, opinions*

Im Gegensatz zu den übrigen Rechtsakten sind Empfehlungen und Stellungnahmen unverbindlich. Ihre Schlagkraft liegt im politischen und moralischen Druck, den sie ausüben – auch „intern“. Gehen die Meinungen zweier EU-Organe, etwa der Kommission und des Parlaments, auseinander, können sie sich mittels Empfehlungen und Stellungnahmen positionieren.

4.2 Wie werden Entscheidungen gefällt?

Normalerweise werden Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse) im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen. Das Mitentscheidungsverfahren wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt, seitdem stetig verändert und mit dem Vertrag von Lissabon zum Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ernannt. Nachdem die Kommission einen inhaltlichen Vorschlag macht – sie besitzt, wie bereits erwähnt, das Initiativmonopol – sind das EP und der Rat an der Ausarbeitung eines Rechtsakts gleichberechtigt beteiligt. Dies erfolgt in drei „Lesungen“, in denen das EP und der Rat in Form von sogenannten Standpunkten ihre Positionen und Änderungswünsche einfließen lassen. Erst wenn Rat und EP sich geeinigt haben, wird der Gesetzgebungsakt erlassen.



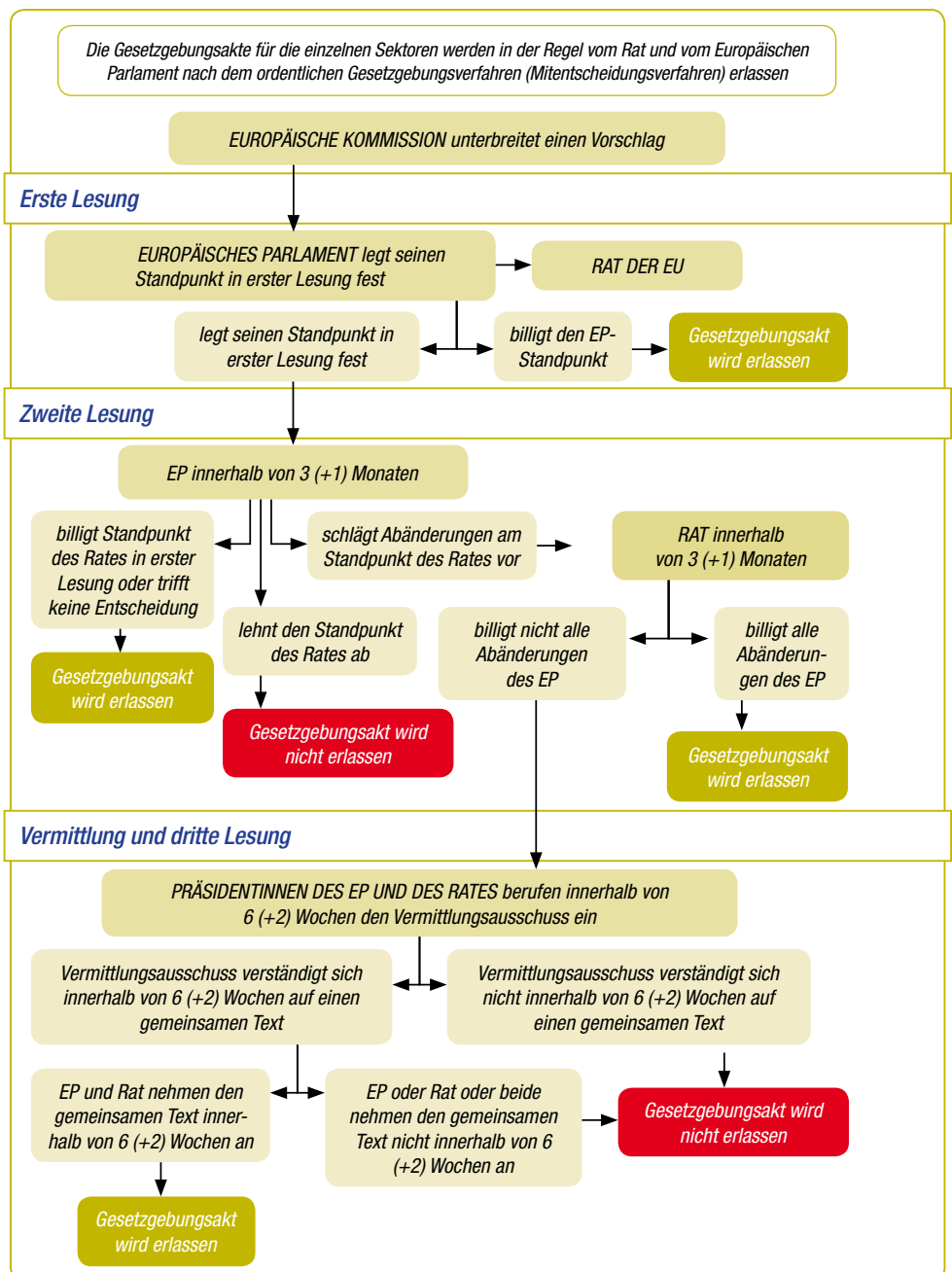
Die Gurkenkrümmungsverordnung, die festsetzt welche Form Gurken haben müssen, wird oft als Beispiel für überbordende EU-Bürokratie genannt. In Österreich existierte ein ähnliches Gesetz allerdings schon seit 1968, also weit vor dem EU-Beitritt.



Die Kommission ist in einigen Fällen zur Durchführung von EU-Rechtsvorschriften befugt. Sie wird in dieser Aufgabe von (Komitologie-) Ausschüssen unterstützt, die sich aus VertreterInnen der EU-Mitgliedsländer zusammensetzen. Mehr Informationen zum Ausschussverfahren: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>

Eine große Ausnahme stellt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) dar. Für sie gilt fast immer ein intergouvernementales Verfahren, es müssen daher im Rat für Auswärtige Angelegenheiten (also von den AußenministerInnen der Mitgliedstaaten) einstimmige Beschlüsse gefasst werden. Dies ist aufgrund unterschiedlicher nationaler Interessen in der Außenpolitik nicht immer einfach. Das Europäische Parlament hat hier nur beschränkt Mitspracherecht, da die Mitgliedstaaten in diesem Bereich nicht bereit sind, Kompetenzen „nach Brüssel“ abzugeben. Entwicklungspolitik ist wiederum eine Ausnahme der Ausnahme. Sie ist nicht Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, obwohl sie zweimal im Jahr auf der Agenda des Rats für Auswärtige Angelegenheiten steht und von den Außen- oder EntwicklungsministerInnen behandelt wird. Bei entwicklungspolitischen Beschlüssen wird das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren angewandt. Meist werden die Vorschläge der Kommission schon in der ersten Lesung angenommen, noch nie ging eine Debatte über die zweite Lesung hinaus.

Im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren muss das Parlament mit einer einfachen Mehrheit zustimmen, während im Rat eine qualifizierte Mehrheit benötigt wird. Das bedeutet, eine bestimmte Anzahl an Ländern für den Vorschlag stimmen und gleichzeitig eine gewisse Stimmenanzahl erreicht werden muss. Die Stimmenanzahl orientiert sich an der Größe der Länder, wobei kleinere Länder ein verhältnismäßig größeres Mitspracherecht haben.



Österreich hat im Rat 10 Stimmen (von insgesamt 352), das entspricht einem Anteil von 2,8%.

4.3 Wie können Entscheidungen von außen beeinflusst werden?

Wie am Anfang dieses Kapitels bereits erwähnt, besitzt die Europäische Kommission meist das Initiativmonopol, das heißt eigentlich darf nur sie konkrete Vorschläge für Gesetzestexte entwerfen. Aber auch Aufforderungen des Europäischen Rates, des Rates der EU, des Europäischen Parlaments und seit dem Vertrag von Lissabon Bürgerinitiativen, können Antrieb für Gesetzesentwürfe seitens der Kommission sein.

Bereits vor der Phase der Ausarbeitung der Gesetze ist die Kommission oft mit *Stakeholdern* in Kontakt. Neben Hearings, Workshops, Seminaren und informellen Gesprächen hält die Europäische Kommission öffentliche Konsultationen ab. Dabei versuchen zahlreiche InteressensvertreterInnen, darunter auch NRO, Inhalte durch Lobbying zu beeinflussen. Da nicht jede Organisation eine/n VertreterIn in Brüssel hat, arbeiten viele über europäische Dachverbände, die auf EU-Politik spezialisiert sind und ihre jeweiligen Anliegen zum richtigen Zeitpunkt an richtiger Stelle einbringen. Auch der europäische Dachverband developmentspolitischer NRO, CONCORD, ist in Brüssel ansässig und mit rund 20 MitarbeiterInnen aktiv daran beteiligt sicher zu stellen, dass EU-Politik Entwicklungsfragen nicht aus den Augen verliert und Versprechen einhält.

Anwaltschaftliche Arbeit passt sich in der Regel dem Zeitplan und Rhythmus von Politikprozessen an. Im Folgenden wird überblicksweise dargestellt, welche Maßnahmen während der verschiedenen Stufen der Entscheidungsfindung angewandt werden können.

4.3.1 ÖFFENTLICHE KONSULTATIONEN, *Public consultations*

Die Praxis des Dialogs zwischen Institutionen der EU und Interessensgruppen sowie der Öffentlichkeit wurde 1997 gesetzlich festgeschrieben. Seitdem ist die Kommission verpflichtet, im Vorfeld von Gesetzesinitiativen relevante Dokumente zu veröffentlichen und öffentliche Konsultationen durchzuführen. Öffentliche Konsultationsverfahren – im Bereich Entwicklungszusammenarbeit etwa zum Grünbuch zur Zukunft der Budgethilfe oder zur Mitteilung über Handel und Entwicklung – räumen relevanten Interessensgruppen die Möglichkeit ein, Stellungnahmen abzugeben und dadurch Inhalte zu beeinflussen. Zu Beginn einer Konsultation veröffentlicht die Kommission ein Set an Fragen auf welche innerhalb weniger Monate geantwortet werden kann – auch die AG Globale Verantwortung und CONCORD beteiligen sich regelmäßig an Konsultationen. Die Ergebnisse werden veröffentlicht, sind für die EU aber nicht bindend.

4.3.2 GESETZESENTWURF

Häufig ist die Ausarbeitung eines konkreten Gesetzesvorschlags auf das Auslaufen alter Bestimmungen, Reformen oder auf veränderte globale Rahmenbedingungen bzw. internationale Trends zurückzuführen. InteressensvertreterInnen und anwaltschaftlich arbeitende NRO beobachten die Aktivitäten der Kommission und wissen üblicherweise, wann Neuerungen in welchen Politikbereichen zu erwarten sind. Sobald klar wird, dass tatsächlich ein neuer Vorschlag ausgearbeitet werden wird, nehmen sie mit dem zuständigen Generaldirektorat und der entsprechenden Abteilung Kontakt auf, um Details über das Vorhaben und den Zeitplan zu erfahren, sowie um – auf informellem Wege – inhaltliche Anregungen zu machen.

Um bei der Entwicklung von Politikvorschlägen und Entwürfen für Gesetzestexte Expertise von außerhalb einzuholen, hat die Kommission ExpertInnengruppen (*expert groups*) geschaffen. ExpertInnengruppen können auf BeamtenInnen aus den Mitgliedstaaten beschränkt sein, aber auch NRO, SozialpartnerInnen und Forschungseinrichtungen miteinbeziehen.

4.3.3 GESETZELEGUNGSVERFAHREN

Sobald von der Kommission ein Legislativvorschlag gemacht wird, wandert er zu Rat und Parlament. Anwaltschaftliche Arbeit konzentriert sich ab diesem Zeitpunkt auch auf diese zwei Organe.

Erste Lesung

Im Parlament wird der Kommissionsvorschlag durch den/die ParlamentspräsidentIn dem zuständigen Ausschuss zugeteilt und dieser ist dafür zuständig, einen Bericht, der Änderungsvorschläge enthält, auszuarbeiten. Auch andere relevante Ausschüsse können Stellungnahmen abgeben, diese werden in den Bericht aufgenommen. Für seine Erstellung ist ein/e BerichterstatterIn zuständig, dem ein/e SchattenberichterstatterIn zugeteilt wird (siehe Seite 20) und beide, sowie die jeweiligen MitarbeiterInnen, werden oft von InteressensvertreterInnen kontaktiert. Aber auch alle anderen Abgeordneten aus den zuständigen Ausschüssen können Änderungsanträge einbringen

Im Personenverzeichnis der EU kann man MitarbeiterInnen aus allen Institutionen finden:
<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?>

Eine sehr gute Einführung in die anwaltschaftliche NRO-Arbeit bietet folgende Broschüre vom britischen Dachverband BOND. http://www.bond.org.uk/data/files/Influencing_the_European_Union.pdf

Österreichische entwicklungspolitische NRO sind über ihre Mitgliedschaft beim österreichischen Dachverband AG Globale Verantwortung Teil des europäischen Dachverbandes CONCORD, einem EU-weiten Netzwerk von über 1800 entwicklungspolitischen NRO.
<http://www.concordeurope.org/>

Das Portal „Ihre Stimme in Europa“ der Europäischen Kommission zeigt alle öffentlichen Konsultationen:
<http://ec.europa.eu/yourvoice/>

Als Antwort auf die Kritik der mangelnden Transparenz hat die Europäische Kommission ein öffentliches Verzeichnis der rund 840 ExpertInnengruppen erstellt. Demzufolge arbeitet DG EuropeAid mit 18 ExpertInnengruppen, DG ECHO mit 8 und DG TRADE mit 5.
Siehe: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

Seit 2012 verfügt der Entwicklungskommissar auch über einen wissenschaftlichen Beirat. Die acht renommierten WissenschaftlerInnen stehen bei strategischen Fragen beratend zur Seite. Siehe: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-136_en.htm

und hören bei der Ausformulierung dieser immer wieder auf vertraute ExpertInnen aus den jeweiligen Bereichen – seien dies NRO, SozialpartnerInnen oder die Privatwirtschaft. Über die Änderungsvorschläge stimmt das Europäische Parlament im Plenum ab, es gilt die einfache Mehrheit.

Parallel zum Europäischen Parlament arbeitet auch der Rat, bzw. die zuständige Arbeitsgruppe (siehe Seite 20), am Vorschlag der Kommission. Den Arbeitsgruppen gehören VertreterInnen der Mitgliedsländer an und sie werden von Vorsitzenden geleitet, die aus dem Land, das die EU-Präsidentschaft innehat, stammen. Anwaltschaftliche Arbeit richtet sich somit an die Präsidentschaft, die Arbeitsgruppenleitenden und an die ständigen Vertretungen der Mitgliedsländer. Nach der Abstimmung im Plenum des Parlaments kann der Rat dessen Standpunkt billigen oder ablehnen und einen eigenen festlegen. In letzterem Fall geht dieser zur Bearbeitung zurück ins Parlament. Verallgemeinernd gesprochen treten InteressensvertreterInnen in der Regel an RepräsentantInnen ihrer Herkunftsländer heran, da diese für ihre Anliegen meist offener sind; dies gilt sowohl für den Rat als auch für das Parlament.

Zweite Lesung

Während der zweiten Lesung kann das Parlament innerhalb von 3 Monaten den Standpunkt der Kommission billigen oder ablehnen. Das Prozedere ist jenem der ersten Lesung sehr ähnlich. Der einzige wichtige Unterschied ist, dass das Parlament diesmal Änderungsvorschläge ausschließlich mit absoluter Mehrheit annehmen kann. Wie bereits erwähnt, werden Legislativvorschläge zu Entwicklungsthemen in der Regel in erster Lesung angenommen.

4.3.4 WEITERE WICHTIGE DOKUMENTE

Bevor die Kommission einen konkreten Entwurf für eine Neuerung präsentiert, legt sie ihre Ideen und ihren strategischen Zugang in Leitfäden (*Guidelines*), Grünbüchern (*Green Papers*) oder in sogenannten Mitteilungen (*Communications*) offen. Im Gegensatz zu Rechtsakten sind diese thematischen Strategiepapiere nicht bindend, für die Arbeit und Ausrichtung der EU aber wichtig und daher für InteressensvertreterInnen von großem Interesse. Darüber hinaus sind im Bereich EZA auch Länder- bzw. Regionalstrategiepapiere und ihre Inhalte zentral. Die Erarbeitung all jener Dokumente, die keine Rechtsakte sind, folgt weniger festen Regeln, anwaltschaftliche Arbeit basiert also auf guten Kontakten und einer konstruktiven Gesprächsbasis mit der Kommission.

Das Pendant zu den von der Kommission beschlossenen Mitteilungen sind die Ratsschlussfolgerungen im Rat (*Council Conclusions*). Auch sie sind rechtlich nicht bindend, aber von hoher politischer Bedeutung. Sie orientieren sich meist an den zuvor veröffentlichten Mitteilungen der Kommission, ihre Inhalte werden aber durch nationale FachministerInnen nachbearbeitet. Die Ratsschlussfolgerungen werden Wochen oder Monate vor den Tagungen der Räte von den jeweiligen Ratsarbeitsgruppen (teilweise auch unter Mitwirkung des EAD) erstellt, nur die strittigen Passagen (sofern es welche gibt) werden im Rat diskutiert. Auch der Europäische Rat verabschiedet regelmäßig Schlussfolgerungen. Um Ratsschlussfolgerungen zu beeinflussen, nehmen InteressensvertreterInnen daher bereits beim Ausarbeitungsprozess der Ratsarbeitsgruppen Kontakt mit den jeweiligen nationalen VertreterInnen in den Ministerien und der Ständigen Vertretung in Brüssel auf, um diese auf besondere Anliegen aufmerksam zu machen.

Schlusswort

Durch die zunehmende Koordinierung der EZA und humanitären Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten spielen die entwicklungspolitischen Strategien der Europäischen Institutionen auch für die bilaterale EZA der Mitgliedsländer eine immer wichtigere Rolle. Die Europäische Kommission ist bemüht, durch Koordination und gemeinsame Programmplanung die EZA und humanitäre Hilfe der 28 Mitgliedsstaaten effektiver zu machen. Auch die österreichische Entwicklungspolitik orientiert sich an den EU-Strategien. Österreich kann als Mitgliedsland die Politik der EU natürlich mitgestalten, darüber hinaus bleibt Spielraum um eigene Schwerpunkte in der bilateralen Zusammenarbeit zu setzen.

Zivilgesellschaftliche Einflussnahme auf und Mitgestaltung von Entwicklungspolitik sollte daher sowohl auf nationalstaatlicher, als auch auf europäischer Ebene stattfinden. NRO können die Chance nutzen und ihr Fachwissen in politische Prozesse einbringen. Wir hoffen, dass diese Broschüre dazu beiträgt, das Wissen um die Grundstrukturen der Entwicklungspolitik der EU und deren Entscheidungsprozesse zu vertiefen und NRO unterstützen kann, sich noch gezielter und effektiver auf den verschiedenen Ebenen in europäische Debatten einbringen zu können.

Literaturtipps und Links zu den Themen EU-EZA und humanitäre Hilfe befinden sich auf den folgenden Seiten. Bei weiteren Fragen zu diesen Themen und zur Broschüre steht die AG Globale Verantwortung gerne zur Verfügung.



Den Mitgliedsorganisationen der AG Globale Verantwortung steht eine Datenbank mit Kontaktadressen zu AnsprechpartnerInnen in den österreichischen Ministerien zur Verfügung: <http://www.globaleverantwortung.at/db/login.asp>

Quellen und weiterführende Literatur

Die vorliegende Broschüre basiert auf einer Publikation der „EU-Plattform“, einer Vorgängerorganisation der AG Globale Verantwortung:

Zach, M., Bonk C., Kerl S. (2007): „EU-Entwicklungszusammenarbeit verstehen. Die EZA der Europäischen Gemeinschaft“, Österreichische EU-Plattform
<http://www.globaleverantwortung.at/start.asp?ID=225184>

Aprodev (2011): „Briefing Paper: The Future EU External Action Budget – an overview“
http://www.aprodev.eu/files/Development_policy/Dev-Aid-Coop/aid-policies/aprodev%20briefing%20mff%20december%202011.pdf

BMeiA (2012): „Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2013–2015“
http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2013-2015.pdf

Bilal, S. (2013): “Countdown to concluding EPAs: what’s really at stake?”
<http://www.ecdpm-talkingpoints.org/carry-on-pushing-forward-with-economic-partnership-agreements-epa-or-stop-them-all/>

Bilal, S., Krätke, F. (2013): “Blending Loans and Grants: To Blend or not to Blend? Background note prepared for the 21st EDFI & INTERACT Annual General Meeting.”
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/FFF92D85923B1CC4C1257B82003829FA

Borchardt, K. (2010): „Das ABC des Rechts der Europäischen Union“;
 Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

BOND (2011): “Influencing the European Union. An Advocacy Guide”
http://www.bond.org.uk/data/files/Influencing_the_European_Union.pdf

EAD (2013): “European External Action Service Review”
http://www.eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf

Fejerskov, A. (2013): “European Union development cooperation in a changing global context”;
 Danish Institute for International Studies
<http://subweb.diiis.dk/graphics/Publications/Reports2013/RP2013-02-European-Union-Development-Cooperation-web.pdf>

Galeazzi, G., Helly, D., and Krätke, F. (2013). All for one or free-for-all? Early experiences in EU joint programming”. Maastricht: ECDPM, <http://www.ecdpm.org/bn50>

Gavas, M., Herbert, S., Maxwell, S. (2011): “An Agenda for Change for EU Development Policy”, ODI
<http://www.odi.org.uk/opinion/6040-eu-development-policy-agenda-change>

Gavas, M. (2012): “The European Commission’s legislative proposals for financing EU Development Cooperation”; ODI
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7569.pdf>

Gavas, M. (2013): “The EU and Global Public Goods – Challenges and Opportunities”; Danish Institute for International Studies
http://subweb.diiis.dk/graphics/Publications/Reports2013/RP2013-05-Gavas-EU-Global-Public-Goods_web.pdf

Furness, M. (2010): „The European External Action Service: A new institutional Framework for EU Development Cooperation“; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MSIN-8A8C92\\$FILE/DP%2015.2010.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MSIN-8A8C92$FILE/DP%2015.2010.pdf)

- Heigl, A., Hacker, P. Mandl, C. (2012): „Österreich und die EU – Wie wir die EU mitgestalten können und was wir darüber wissen müssen“; Holzhausen Verlag – Wien
- Herbert, S. (2013): “What future for EU development cooperation in middle-income countries? The state of play of negotiations between EU institutions”; BOND, ODI
http://www.bond.org.uk/data/files/publications/Bond_ODI_-_What_future_for_EU_development_cooperation_in_MICs.pdf
- Kilnes, U., N. Keijzer, J. van Seters and A. Sherriff. (2012): “More or less? A financial analysis of the proposed 11th European Development Fund”; Maastricht: ECDPM – www.ecdpm.org/bn29
- Julian, M.: “Spotlight on the division of labour between the EEAS and DG DEVCO”. ECDPM;
www.ecdpm-talkingpoints.org/division-of-labour-between-the-eeas-and-dg-devco/#sthash.Skn5VG48.dpuf
- Keijzer, N., Lein, B., Negre, M., Tissi, N. (2013): „ACP-EU relations beyond 2020: Exploring European perceptions“; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/5e1222fe2709bee4c1257b5900487cd8?OpenDocument#sthash.hAJzo8pl.dpuf
- Kwakkenbos, J., Romero, M.:(2013) “Engaging the Private Sector for Development: The Role of Development Finance Institutions?” In: ÖFSE (Hrg.): Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen, Berichte, Informationen.
- Stevens, C. (2011): “GSP graduation: will it reduce poverty?“ ODI.
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7334.pdf>
- Sumner, Andy (2012): “Where do the World’s Poor Live? A New Update“; Institute for Development Studies;
<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp393.pdf>
- van Seters, J., Klavert, H. (2011): “EU development cooperation after the Lisbon Treaty-People, institutions and global trends“; ECDPM www.ecdpm.org/dp123

Abkürzungsverzeichnis


AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Afrikanische, Lateinamerikanische und Pazifische (Staaten)
APS	Allgemeines Präferenzsystem
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CONCORD	Confederation for Cooperation of Relief and Development NGOs
DCI	Instrument für Entwicklungszusammenarbeit
DEVCO	Generaldirektion für Entwicklung und Zusammenarbeit (auch EuropeAid)
DEVE	Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments
DG	Generaldirektion der Kommission
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECHO	Generaldirektion für Humanitäre Hilfe
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EIB	Europäische Investitionsbank
EIDHR	Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte
EK	Europäische Kommission
ENI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
EP	Europäisches Parlament
EPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
EZB	Europäische Zentralbank
FRA	Agentur für Grundrechte
GASP	Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik
IFS	Stabilitätsinstrument
IPA	Instrument für Heranführungshilfe
JAES	Gemeinsame Afrika EU Strategie
LDC	Least Developed Countries
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen (der EU)
MIC	Middle Income Country
NRO	Nichtregierungsorganisation
PCD	Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung
PI	Partnerschaftsinstrument
ODA	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
RAB	Rat für Auswärtige Angelegenheiten (engl. FAC)
RAG	Ratsarbeitsgruppe





Diese Broschüre wurde mit finanzieller Unterstützung der Austrian Development Agency produziert.
Für den Inhalt ist die Herausgeberin allein verantwortlich.

gefördert durch die

Österreichische

Entwicklungszusammenarbeit