



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.10.2011
KOM(2011) 637 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel

{SEK(2011) 1172 endgültig}
{SEK(2011) 1173 endgültig}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Minderung der Armut in einer Welt im raschen Wandel.....	3
2.	Menschenrechte, Demokratie und andere Schlüsselemente verantwortungsvoller Staatsführung.....	6
3.	Breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum für die menschliche Entwicklung.....	8
3.1.	Sozialschutz, Gesundheit, Bildung und Arbeitsplätze	9
3.2.	Geschäftsumfeld, regionale Integration und Weltmärkte	9
3.3.	Nachhaltige Landwirtschaft und Energie.....	10
4.	Differenzierte Entwicklungspartnerschaften.....	11
5.	Koordiniertes Handeln der EU.....	12
6.	Erhöhung der Kohärenz zwischen den EU-Politiken.....	14
7.	Umsetzung der Agenda für den Wandel	14

1. MINDERUNG DER ARMUT IN EINER WELT IM RASCHEN WANDEL

In einer kritischen Zeit – die Europäische Union (EU) ist mit neuen, globalen Herausforderungen konfrontiert, die Frist für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDG) verstreicht 2015 und gleichzeitig muss der nächste mehrjährige Finanzrahmen ausgearbeitet werden – steht die EU vor der Aufgabe, die richtige Mischung aus Strategien, Instrumenten und Ressourcen zu finden, um im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung einen wirksamen und effizienten Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Angesichts dieser Situation schlägt die Kommission eine „Agenda für den Wandel“ vor, damit Europa die Entwicklungsländer in diesem Kampf noch solidarischer unterstützen kann.

Gemäß dem Vertrag von Lissabon bildet die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Armutsbeseitigung das Hauptziel der Entwicklungspolitik und zählt zu den Prioritäten des auswärtigen Handelns der EU bei der Förderung ihrer Interessen hinsichtlich einer von Stabilität und Wohlstand gekennzeichneten Welt. Die Entwicklungspolitik begegnet zudem auch anderen globalen Herausforderungen und trägt zur Strategie Europa -2020 bei.

Die EU hat bereits einen großen Beitrag zur Armutsminderung und insbesondere zur Verwirklichung der MDG geleistet. Dennoch herrscht in vielen Teilen der Welt nach wie vor große Armut. Zudem hat eine Reihe **weltweiter Schocks** viele Entwicklungsländer anfällig gemacht. Angesichts des anhaltenden Wachstums der Weltbevölkerung bedarf es weiterer Anstrengungen, um globalen Herausforderungen in Bezug auf Konfliktprävention, Sicherheit, Umweltschutz und Klimawandel zu begegnen und globale öffentliche Güter wie Ernährungssicherheit, Zugang zur Wasser- und Sanitärversorgung, Energiesicherheit und Migration bereitzustellen.

Unterdessen haben die Protestbewegungen und Volksaufstände in Nordafrika und im Nahen Osten gezeigt, dass Fortschritte bei den MDG zwar wichtig, aber nicht ausreichend sind. Dies lässt zwei Schlussfolgerungen zu: Erstens, dass die **Ziele Entwicklung, Demokratie, Menschenrechte, verantwortungsvolle Staatsführung und Sicherheit untrennbar miteinander verbunden sind**, und zweitens, dass **jede Gesellschaft den jungen Menschen eine Zukunft bieten muss**.

Die EU-Entwicklungspolitik muss den wachsenden Unterschieden zwischen den Entwicklungsländern Rechnung tragen. In der jüngeren Vergangenheit **sind einige Partnerländer selbst zu Gebern geworden, während andere sich mit zunehmender Fragilität konfrontiert sehen**. Die EU muss neue Wege in der Zusammenarbeit beschreiten und sich um eine breitenwirksame internationale Entwicklungsagenda bemühen.

Außerdem sollte die EU mit **der Privatwirtschaft, Stiftungen, der Zivilgesellschaft sowie lokalen und regionalen Behörden** enger zusammenarbeiten, da diese in der Entwicklungspolitik an Bedeutung gewinnen.

Auf Ebene der EU ist die **Entwicklungspolitik mit dem Vertrag von Lissabon fest im außenpolitischen Handeln der EU verankert worden**. Nach der Schaffung des Postens des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten, der durch den Europäischen Auswärtigen Dienst

unterstützt wird, gibt es neue Möglichkeiten für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit und eine kohärentere Politikgestaltung.

Die EU ist nicht einfach nur der 28. europäische Geber. Die Kommission führt nicht nur 20 % der gemeinsamen EU-Hilfen durch, sondern fungiert auch als Koordinator, Schaltstelle und politischer Entscheidungsträger. Die EU ist Wirtschafts- und Handelspartner, und der von ihr geführte politische Dialog, ihre Sicherheitspolitik und ihre Politiken etwa in den Bereichen Handel, Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, Klima, Energie und Migration haben erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklungsländer. Sie muss **diese vielschichtige Rolle in einen Policymix umsetzen, der auf das jeweilige Partnerland abgestimmt wird.** Der größtmöglichen Wirkung halber müssen die EU und die Mitgliedstaaten mit einer Stimme sprechen und an einem Strang ziehen, um bessere Ergebnisse zu erzielen und die Sichtbarkeit der EU zu erhöhen.

In Zeiten von Wirtschaftsturbulenzen und Haushaltsengpässen muss ganz besonders darauf geachtet werden, **Entwicklungshilfegelder effizient einzusetzen, bestmögliche Ergebnisse zu erzielen und weitere Mittel für die Entwicklungsförderung zu mobilisieren.**

Vor diesem Hintergrund startete die Kommission 2010 eine Konsultation zur EU-Entwicklungspolitik¹. Die Konsultation bestätigte den bestehenden strategischen Rahmen und die Notwendigkeit, die Wirkung zu erhöhen.

In einer Reihe von Bereichen müssen Änderungen vorgenommen werden. Insbesondere sollte die EU ihre Unterstützung zugunsten der Partnerländer auf diejenigen Bereiche konzentrieren, in denen sie die größte Wirkung erzielen kann. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollten insbesondere gefördert werden:

- **Menschenrechte, Demokratie und andere Schlüsselemente verantwortungsvoller Staatsführung;**
- **breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum für die menschliche Entwicklung.**

Um ein bestmögliches Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen, sollte diese Förderung begleitet werden durch

- **differenzierte Entwicklungspartnerschaften,**
- **Koordination der EU-Maßnahmen und**
- **Erhöhung der Kohärenz zwischen den EU-Politiken.**

Die Kommission schlägt eine Agenda für den Wandel vor, die folgende Ziele aufweist:

- Steigerung des Anteils der Länder- und Regionalkooperationsprogramme der EU, die sich auf die in den Abschnitten 2 und 3 dargelegten strategischen Prioritäten beziehen;
- Fokussierung der Maßnahmen der EU in jedem Land auf höchstens drei Bereiche;

¹ KOM(2010) 629, http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/5241_en.htm.

- Erhöhung des Umfangs und des Anteils der EU-Hilfen für die bedürftigsten Länder und solche, in denen die EU die größte Wirkung erzielen kann, auch 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 mit mindestens 20 % der EU-Fördergelder;
- 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, wie 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 der 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.

Mit der vorgeschlagenen **Agenda für den Wandel** sollen die allgemeinen entwicklungspolitischen Grundsätze nicht neu gefasst werden. Das **übergeordnete EU-Ziel der Armutsbeseitigung in Verbindung mit nachhaltiger Entwicklung** wird, wie im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik² festgehalten, **nicht aufgeweicht**. Die EU steht zu ihren Verpflichtungen zur Förderung der Entwicklung, der Verwirklichung der MDG und der Wirksamkeit der Hilfe sowie zu ihrer Stellung als politische Antriebskraft und wichtiger Geber.

Die EU-Entwicklungszusammenarbeit wird weiterhin geleitet von Entwicklungsstrategien, die die Partnerländer selbst konzipiert haben, sowie von den Grundsätzen **Eigenverantwortung und Partnerschaft**. Die EU strebt im Verhältnis zu ihren Partnerländern eine **größere gegenseitige Verantwortung** sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Ergebnisse an. **Im Rahmen des zwischen den Gebern koordinierten Dialogs auf Länderebene** sollte konkret festgelegt werden, wo und wie die EU tätig wird. Außerdem sollte die Zusammenarbeit innerhalb des multilateralen Systems effektiver werden.

² 2006/C 46/01.

2. MENSCHENRECHTE, DEMOKRATIE UND ANDERE SCHLÜSSELEMENTE VERANTWORTUNGSVOLLER STAATSFÜHRUNG

Verantwortungsvolle Staatsführung in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und umweltpolitischer Hinsicht ist von entscheidender Bedeutung für eine breitenwirksame und nachhaltige Entwicklung. Die EU-Unterstützung für verantwortungsvolle Staatsführung sollte in allen Partnerschaften eine zentralere Rolle einnehmen, insbesondere durch Anreize zu ergebnisorientierten Reformen und eine Ausrichtung auf Verpflichtungen der Partner in Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie zur Erfüllung der Anforderungen und Bedürfnisse der Bevölkerung.

Da langfristige Fortschritte nur durch interne Kräfte hervorgebracht werden können, sollte ein Ansatz verfolgt werden, der auf einem politischen und strategischen Dialog mit allen Beteiligten beruht. **Der Umfang und die Zusammenstellung der Hilfsmaßnahmen hängt von der jeweiligen Situation des Landes und unter anderem auch von ihrer Fähigkeit zur Durchführung von Reformen ab.**

Die Förderung verantwortungsvoller Staatsführung kann in Form von Programmen oder projektbasierten Maßnahmen zur Unterstützung von Akteuren oder Prozessen auf lokaler, nationaler oder sektoraler Ebene erfolgen. **Allgemeine Budgethilfe durch die EU sollte in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten an die Lage in Bezug auf die Staatsführung und an einen politischen Dialog mit dem Partnerland geknüpft werden³.**

Vernachlässigt ein Land seine Verpflichtungen in Bezug auf Menschenrechte und Demokratie, so sollte die EU enger mit **nichtstaatlichen Akteuren und lokalen Behörden** zusammenarbeiten und auf Instrumente zurückgreifen, die gewährleisten, dass die Armen im Land die nötige Hilfe erhalten. Gleichzeitig sollte die EU den Dialog mit den Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren fortsetzen. In bestimmten Fällen wird eine **strikttere Konditionalität** angezeigt sein.

Die Ausrichtung auf Ergebnisse und gegenseitige Verantwortung bedeutet aber nicht, dass die EU **fragile Situationen** vernachlässigen wird, bei denen die Wirkung länger auf sich warten lässt und schwieriger zu messen ist. Die EU sollte Ländern, die sich in einer fragilen Situation befinden, helfen, funktionierende und verlässliche Organe zu errichten, die grundlegende Dienstleistungen erbringen und zur Armutsminderung beitragen. Über Budgethilfe für solche Länder sollte unter Abwägung von Nutzen, Kosten und Risiken auf Einzelfallbasis entschieden werden.

Die EU-Maßnahmen sollten insbesondere ausgerichtet werden auf:

- **Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.** Die EU sollte weiterhin unterstützen: die Demokratisierung, freie und faire Wahlen, den Aufbau funktionierender öffentlicher Einrichtungen, die Pressefreiheit (und den Zugang zum Internet), den Minderheitenschutz, die Rechtsstaatlichkeit sowie die Rechtsordnungen in den Partnerländern.

³ KOM(2011) 638.

- **Die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle von Frauen** als Entwicklungs- und Friedensakteure⁴. Diese Aspekte werden, gestützt auf den EU-Aktionsplan 2010 für die Gleichstellung, in allen EU-Entwicklungsstrategien und -programmen berücksichtigt.
- **Öffentliche Verwaltung** für bessere Dienstleistungen. Die EU sollte nationale Programme zur Verbesserung der Politikformulierung, der Verwaltung der öffentlichen Finanzen einschließlich der Schaffung bzw. Stärkung von Einrichtungen für Rechnungsprüfung, Kontrolle und Betrugsbekämpfung sowie entsprechender Maßnahmen, des Institutionenaufbaus und der Verwaltung der Humanressourcen unterstützen. Nationale Reformpolitik und armenfreundliche Steuerpolitik sind von entscheidender Bedeutung.
- **Steuerpolitik und Verwaltung.** Im Einklang mit dem EU-Grundsatz der Förderung verantwortungsvoller Staatsführung im Steuerbereich und parallel zu internationalen Initiativen und zur landesspezifischen Berichterstattung zur Erhöhung der Finanztransparenz wird sich die EU über ihre Länderprogramme weiterhin für faire und transparente Steuersysteme einsetzen.
- **Korruption.** Die EU sollte ihre Partnerländer durch Governance-Programme, mit denen Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Berichterstattung gefördert und die Kapazitäten von Kontroll- und Aufsichtsgremien sowie der Justiz erhöht werden, bei der Korruptionsbekämpfung unterstützen.
- **Zivilgesellschaft und lokale Behörden.** Gestützt auf den „strukturierten Dialog“⁵, sollte die EU durch regelmäßigen Dialog und die Nutzung bewährter Praktiken ihre Verbindungen zu Organisationen der Zivilgesellschaft, Sozialpartnern und lokalen Behörden stärken. Sie sollte die Entstehung und Entwicklung **lokaler Organisationen der Zivilgesellschaft** unterstützen, die im Dialog mit den nationalen Regierungen als Wächter und Partner fungieren können. Die EU sollte Möglichkeiten zur **Inanspruchnahme der Sachkenntnis lokaler Behörden**, etwa über Exzellenznetze oder Twinning-Maßnahmen, ausloten.
- **Natürliche Ressourcen.** Die EU sollte Aufsichtsprozesse und -einrichtungen stärker unterstützen und sich weiterhin für Governance-Reformen einsetzen, die eine nachhaltige und transparente Verwaltung der natürlichen Ressourcen, einschließlich Rohstoffen und Meeresressourcen, und Ökosystemdienstleistungen fördern, wobei insbesondere die Abhängigkeit armer Menschen, vor allem Kleinbauern, von diesen zu berücksichtigen ist.
- **Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit.** Die EU sollte dafür sorgen, dass ihre Ziele in der Entwicklungspolitik sowie in Bezug auf Friedenskonsolidierung, Konfliktprävention und internationale Sicherheit (einschließlich Cybersicherheit) kohärent sind. Sie sollte den geforderten Aktionsplan über Sicherheit, Fragilität und Entwicklung⁶ fertig stellen und umsetzen.

⁴ SEK (2010) 265 endgültig.

⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

⁶ Schlussfolgerungen des Rates 14919/07 und 15118/07.

3. BREITENWIRKSAMES UND NACHHALTIGES WACHSTUM FÜR DIE MENSCHLICHE ENTWICKLUNG

Ein breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum ist von entscheidender Bedeutung für eine langfristige Minderung der Armut. Das bedeutet, dass die *Verteilung* des Wachstums ebenso wichtig ist wie die *Wachstumsrate*. Deshalb sollte die EU ein breitenwirksames Wachstum fördern, bei dem die **Menschen am Wohlstand und an der Schaffung von Arbeitsplätzen teilhaben und davon profitieren**. Die Förderung menschenwürdiger Beschäftigung – von der Schaffung von Arbeitsplätzen über den Schutz der Rechte am Arbeitsplatz und soziale Sicherheit bis hin zum sozialen Dialog – ist von zentraler Bedeutung.

Die Entwicklung ist nicht als nachhaltig anzusehen, wenn dabei **die Umwelt, die Artenvielfalt oder die natürlichen Ressourcen beeinträchtigt werden oder die Bedrohung durch bzw. die Anfälligkeit für Naturkatastrophen steigt**. Die EU-Entwicklungspolitik sollte eine umweltverträgliche Wirtschaft fördern, die durch Wertschätzung für und Investitionen in Naturkapital Wachstum und Arbeitsplätze schafft und zur Armutsminderung beiträgt⁷, indem unter anderem die Marktchancen für umweltverträglichere Technologien, Energie- und Ressourceneffizienz, emissionsarme Entwicklung, Innovation, die Nutzung der IKT und die Verringerung der nichtnachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen gefördert werden. Sie sollte außerdem dazu beitragen, dass die Entwicklungsländer besser für die Folgen des Klimawandels gewappnet werden.

Öffentliche Akteure sollten Partnerschaften mit Privatunternehmen, lokalen Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft schmieden. **Soziale Verantwortung von Unternehmen** auf internationaler und nationaler Ebene kann einen „Unterbietungswettbewerb“ bei Menschenrechten und internationalen Sozial- und Umweltstandards verhindern und im Einklang mit international anerkannten Instrumenten zu verantwortungsbewussten Geschäftspraktiken beitragen.

Die EU sollte sich bei der Förderung von breitenwirksamem und nachhaltigem Wachstum konzentrieren auf:

- diejenigen Bereiche, die die Grundlage für das Wirtschaftswachstum bilden und für dessen Breitenwirksamkeit sorgen, insbesondere **Sozialschutz, Gesundheit und Bildung**;
- die Voraussetzungen für ein breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum, vor allem **ein günstigeres Geschäftsumfeld und größere regionale Integration**;
- diejenigen Bereiche, die für die Wirtschaft der Entwicklungsländer von zentraler Bedeutung sind und zum Umweltschutz, zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen, insbesondere **nachhaltige Landwirtschaft und Energie**.

⁷ KOM(2011) 363 endg.

3.1. Sozialschutz, Gesundheit, Bildung und Arbeitsplätze

Die EU sollte eine **umfassendere Strategie für die menschliche Entwicklung** verfolgen. Dazu gehören neben der Förderung der Gesundheit und der Bildung der Bevölkerung, damit die Arbeitskräfte mit den Fähigkeiten ausgestattet werden, die am Arbeitsmarkt gefragt sind, auch die Entwicklung des sozialen Schutzes und die Verringerung von Chancenungleichheit.

Die EU sollte sektorale Reformen unterstützen, die den Zugang zu guter Gesundheitsversorgung und Bildung verbessern und die Fähigkeiten zur Bewältigung globaler Herausforderungen auf lokaler Ebene stärken. Die EU sollte die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, insbesondere die „**Sektorreformverträge**“, die an einen verstärkten Politikdialog geknüpft sind.

Die EU sollte Maßnahmen ergreifen, um den Auf- und Ausbau von Gesundheitssystemen zu fördern, Ungleichheiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung zu bekämpfen, die Politikkohärenz zu fördern und den Schutz vor weltweiten Gesundheitsgefahren zu erhöhen, um so die **Gesundheitssituation** für alle zu **verbessern**.

Die EU sollte eine **qualitativ hochstehende Bildung** noch stärker unterstützen, damit junge Menschen mit dem Wissen und den Fähigkeiten ausgestattet werden, die sie als aktive Mitglieder einer sich entwickelnden Gesellschaft benötigen. Außerdem sollte die EU im Wege von Kapazitätsaufbau und Wissensaustausch sowohl die berufliche Bildung als Mittel zur Förderung der **Beschäftigungsfähigkeit** als auch die Fähigkeit zur Durchführung von Forschung und zur Nutzung von deren Ergebnissen fördern.

Die EU sollte die **Schaffung menschenwürdiger Arbeit, den Aufbau von Sozialschutzsystemen und –sockeln** sowie die Umsetzung von Strategien zur Förderung **regionaler Arbeitskräftemobilität** unterstützen. Die EU wird gezielte Bemühungen um die vollständige Nutzung der Wechselwirkungen zwischen Migration, Mobilität und Beschäftigung unterstützen.

3.2. Geschäftsumfeld, regionale Integration und Weltmärkte

Ein gutes Geschäftsumfeld ist eine Voraussetzung für Wirtschaftswachstum. Die EU sollte die Entwicklung einer **wettbewerbsfähigen lokalen Privatwirtschaft** unterstützen, und zwar unter anderem durch den Aufbau der Kapazitäten örtlicher Einrichtungen und Unternehmen, die Förderung von KMU und Genossenschaften, die Unterstützung von Reformen des Gesetzes- und Regelungsrahmens und deren Umsetzung (unter anderem für die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel als Instrument zur Wachstumsförderung in allen Sektoren), die Erleichterung des Zugangs zu Wirtschafts- und Finanzdiensten und die Förderung von Agrar-, Industrie- und Innovationspolitik. Dies wird die Entwicklungsländer, und vor allem die ärmsten unter ihnen, in die Lage versetzen, die Chancen **global integrierter Märkte** zu nutzen. Diese Bemühungen müssen durch eine bessere und gezieltere Handelshilfe und Handelsliberalisierung flankiert werden.

Ebenfalls von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Entwicklungsländer ist neben der Anziehung und Aufrechterhaltung erheblicher **privater Investitionen aus dem In- und Ausland auch die Verbesserung der Infrastruktur**. Die EU sollte **neue Wege für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft** beschreiten, um dafür zu sorgen, dass die Ressourcen der Privatwirtschaft für die Bereitstellung öffentlicher Güter mobilisiert werden. Sie sollte Vorab-Zuschuss- und Risikoteilungsmechanismen erproben, um öffentlich-private

Partnerschaften und private Investitionen zu fördern. Die EU sollte nur dann in die Infrastruktur investieren, wenn die Privatwirtschaft zu kommerziellen Bedingungen nicht dazu in der Lage ist.

Gestützt auf den Erfolg etwa der europäischen Investitionsfazilitäten oder des EU-Infrastruktur-Treuhandfonds für Afrika, wird sie Mischfinanzierungsmechanismen weiterentwickeln, damit mehr Mittel zur Förderung der Entwicklung zur Verfügung stehen. In ausgewählte Bereiche und Länder sollte **über bestehende oder neue Finanzinstrumente, die Zuschüsse und Darlehen verbinden, oder andere Risikoteilungsmechanismen ein höherer Anteil der EU-Entwicklungsgelder fließen, um durch Hebelwirkung zusätzliche Mittel zu mobilisieren und so eine größere Wirkung zu erzielen.** Dies sollte mit der Unterstützung einer EU-Plattform für Zusammenarbeit und Entwicklung erfolgen, an der die Kommission, die Mitgliedstaaten und die europäischen Finanzinstitutionen mitwirken.

Regionale Entwicklung und Integration können Handel und Investitionen beleben und zu Frieden und Stabilität beitragen. Die EU sollte regionale und kontinentale Integrationsbemühungen (einschließlich Süd-Süd-Initiativen) über Strategien der Partner etwa in Bezug auf Märkte, Infrastruktur sowie grenzübergreifende Zusammenarbeit bei Wasser, Energie und Sicherheit unterstützen. Unterstützung wird auch bei der Überwindung mangelnder Wettbewerbsfähigkeit angeboten werden, und zwar im Rahmen der erheblichen und wachsenden **EU-Handelshilfe, der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen und der sonstigen Freihandelsabkommen** mit Entwicklungsregionen.

3.3. Nachhaltige Landwirtschaft und Energie

Die EU-Unterstützung in den Bereichen Landwirtschaft und Energie sollte dazu beitragen, dass die Entwicklungsländer besser für Schocks (wie Rohstoff- oder Angebotsknappheit oder Preisvolatilität) gewappnet sind, und so die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum schaffen. Die EU sollte Ungleichheiten begegnen, indem beispielsweise arme Menschen besseren Zugang zu Land, Nahrungsmitteln, Trinkwasser und Energie erhalten, ohne dass dadurch die Umwelt beeinträchtigt wird.

Im **Landwirtschaftssektor** sollte die EU nachhaltige Praktiken, einschließlich des Schutzes von Ökosystemleistungen, fördern und dabei insbesondere vor Ort entwickelte Praktiken berücksichtigen. Dabei sollte den Kleinbetrieben und ländlichen Existenzgrundlagen, der Bildung von Erzeugergemeinschaften, der Liefer- und Vermarktungskette sowie den Bemühungen der Regierung zur Förderung verantwortungsbewusster privater Investitionen ein besonderes Augenmerk gelten. Die EU wird sich weiterhin um eine Stärkung der Ernährungsstandards, eine Verbesserung der politischen Maßnahmen zur Ernährungssicherung und eine Verringerung der Volatilität der Nahrungsmittelpreise auf internationaler Ebene bemühen.

Im **Energiesektor** sollte die EU Technologie, Know-how und Entwicklungsgelder bereitstellen und sich auf folgende drei Hauptherausforderungen konzentrieren: Preisvolatilität und Energiesicherheit; Klimawandel einschließlich des Zugangs zu

emissionsarmen Technologien; Zugang zu sicherer, bezahlbarer, umweltverträglicher und nachhaltiger Energie⁸.

In beiden Sektoren sollte die EU Kapazitätenaufbau und Technologietransfer unterstützen, unter anderem auch im Rahmen von Strategien zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel.

Die EU strebt langfristige Partnerschaften mit den Entwicklungsländern an, die auf gegenseitiger Rechenschaftspflicht beruhen.

4. DIFFERENZIERTE ENTWICKLUNGSPARTNERSCHAFTEN

Die EU sollte ihre Mittel auf Bereiche konzentrieren, in denen sie am dringendsten zur Armutsminderung benötigt werden und die größte Wirkung erzielen

Bei der geografisch ausgerichteten Zusammenarbeit mit weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern, die sich bereits auf einem soliden Wachstumspfad befinden und/oder in der Lage sind, genügend Eigenmittel zu erwirtschaften, sollte nicht auf Hilfe in Form von Zuschüssen zurückgegriffen werden. Viele andere Länder hingegen sind nach wie vor stark von Hilfe von außen angewiesen, um ihren Bürgern grundlegende Dienste bereitstellen zu können. Dazwischen gibt es ein breites Spektrum an Situationen, die einen unterschiedlichen Policymix und unterschiedliche Kooperationsregelungen erfordern. Deshalb ist eine **differenzierte Herangehensweise der EU in Bezug auf Hilfezuweisung und Partnerschaften** von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, bei einem möglichst günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis größtmögliche Wirkung zu erzielen.

Die EU sollte die Entwicklung der Länder in ihrer unmittelbaren **Nachbarschaft**⁹ und in **Sub-Sahara-Afrika**¹⁰ auch weiterhin besonders fördern. Sie sollte in allen Regionen den bedürftigsten Ländern, auch fragilen Staaten, mehr Mittel bereitstellen als bisher.

Konkret sollte die EU-Entwicklungshilfe auf der Grundlage folgender Kriterien gewährt werden:

- **Bedarf des Empfängerlandes:** zu ermitteln anhand mehrerer Indikatoren unter Berücksichtigung unter anderem der wirtschaftlichen und sozialen/menschlichen Entwicklung, der Stabilität des Wirtschaftswachstums sowie der Anfälligkeit und Fragilität.
- **Kapazitäten:** zu ermitteln anhand der Fähigkeit des Landes, ausreichende Finanzmittel, insbesondere inländische Mittel, zu mobilisieren, sowie der Verfügbarkeit anderer Finanzquellen wie der internationalen Märkte, privater Investitionen und natürlicher Ressourcen. Auch die Absorptionsfähigkeit sollte berücksichtigt werden.

⁸ Unter Berücksichtigung laufender Initiativen wie der Hochrangigen Gruppe „Nachhaltige Energie für alle“ der Vereinten Nationen

⁹ KOM(2011) 303.

¹⁰ Unter anderem über die gemeinsame Strategie Afrika-EU.

- **Verpflichtungen und Leistungen des Empfängerlandes:** als positiv zu verbuchen sind Investitionen des Landes in Bildung, Gesundheit und Sozialschutz, Fortschritte in den Bereichen Umwelt, Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung sowie die Solidität der Wirtschafts- und Fiskalpolitik einschließlich der Finanzverwaltung.
- **Zu erwartende Wirkung der EU-Hilfe:** zu ermitteln anhand zweier Querschnittsziele:
 - (1) Steigerung des Beitrags der EU-Hilfe zur **Förderung und Unterstützung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und umweltpolitischer Reformen** in den Partnerländern;
 - (2) Steigerung der **Hebelwirkung**, die die EU-Hilfe auf andere Finanzquellen für Entwicklungshilfe haben könnte, insbesondere private Investitionen.

Die EU sollte auf der Grundlage eines **umfassenden politischen und strategischen Dialogs** mit allen Partnerländern die am besten geeignete Form der Zusammenarbeit festlegen. Auf diese Weise können, aufbauend auf den eigenen Erfahrungen der EU bei der Gestaltung von Übergangsprozessen, fundierte und objektive Entscheidungen über den wirksamsten Policymix, den Umfang der Hilfe, die Hilfemodalitäten und die Nutzung neuer oder bestehender Finanzinstrumente getroffen werden.

Bei einigen Ländern kann dies dazu führen, dass sie künftig weniger oder überhaupt keine EU-Entwicklungshilfe-Zuschüsse mehr erhalten und im Rahmen einer **anders gearteten Entwicklungsbeziehung** Darlehen, technische Hilfe oder Unterstützung für trilaterale Zusammenarbeit erhalten.

In **fragilen Situationen sollte auf besondere Unterstützungsformen zurückgegriffen werden**, um Stabilisierung und Wiederaufbau zu ermöglichen, insbesondere durch enge Abstimmung mit der internationalen Gemeinschaft und angemessene Flankierung durch humanitäre Maßnahmen. Ziel sollte eine möglichst große Eigenverantwortung des Landes sowohl auf staatlicher als auch auf lokaler Ebene sein, um Stabilität zu gewährleisten und rasch die Grundbedürfnisse zu decken und zugleich verantwortungsvolle Staatsführung, Kapazitätenaufbau und Wirtschaftswachstum zu fördern, wobei der Staatsaufbau stets im Mittelpunkt stehen sollte.

Durch eine derartige landesspezifische Entscheidungsfindung könnte die EU **flexibel** auf unerwartete Ereignisse wie Natur- oder vom Menschen verursachte Katastrophen reagieren.

5. KOORDINIERTES HANDELN DER EU

Trotz der in der jüngeren Vergangenheit unternommenen erheblichen Anstrengungen zur Koordinierung und Harmonisierung der Gebermaßnahmen ist **weiterhin eine Fragmentierung der Hilfe festzustellen, die mitunter sogar zunimmt**. Die EU muss, wie im Vertrag von Lissabon vorgesehen, eine aktivere Führungsrolle einnehmen und Vorschläge zur Steigerung der Wirksamkeit der europäischen Entwicklungshilfe vorlegen.

Durch eine gemeinsame Programmierung der von der EU und den Mitgliedstaaten bereitgestellten Hilfe könnte der Fragmentierung begegnet und dafür gesorgt werden, dass

die Wirkung im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln steigt. Dadurch würde zugleich die Programmierung, die größtenteils vor Ort erfolgen sollte, vereinfacht und beschleunigt.

Wenn das Partnerland eine eigene Strategie formuliert hat, sollte diese unterstützt werden, indem die EU und die Mitgliedstaaten wo immer möglich **gemeinsame Mehrjahresprogrammierungsdokumente** erarbeiten. Hat das Partnerland keine eigene Strategie entwickelt, so werden die EU und die Mitgliedstaaten die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie anstreben.

Dadurch würde stets nur **ein einziges gemeinsames Programmierungsdokument** vorliegen, in dem die **sektorale Arbeitsteilung** und die Mittelzuweisungen nach Sektor und Geber festgehalten sind. Auf dieses Dokument sollten sich die EU und die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer bilateralen Durchführungspläne stützen. Die Teilnahme an dieser Zusammenarbeit sollte auch Drittstaaten-Gebern offenstehen, die sich an der Hilfe in einem bestimmten Land beteiligen wollen.

Um die Eigenverantwortung der Partnerländer zu erhöhen, **sollte die gemeinsame Programmierung zeitlich auf deren Strategiezyklus abgestimmt werden**, sofern das möglich ist.

Auf der operativen Ebene sollten die EU und die Mitgliedstaaten auf Modalitäten zurückgreifen, die **gemeinsame Maßnahmen** ermöglichen, **wie Budgethilfe (im Rahmen eines einzigen „Vertrags“ mit der EU), EU-Treuhandfonds und delegierte Zusammenarbeit.**

Was die länderübergreifende Arbeitsteilung betrifft, so ruft die Kommission alle Mitgliedstaaten auf, die Aufnahme bzw. Beendigung ihrer Beteiligung an der Arbeitsteilung klarer zu kommunizieren, wie dies im EU-Verhaltenskodex für Arbeitsteilung¹¹ vorgesehen ist. Es bedarf einer **koordinierten Herangehensweise** einschließlich eines **Koordinationsmechanismus für länderübergreifende Arbeitsteilung.**

Die EU sollte einen **gemeinsamen Rahmen für die Messung und Mitteilung der Ergebnisse** der Entwicklungspolitik erstellen, auch im Bereich breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum. Die EU wird im Einklang mit dem Operativen Rahmen für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe¹² mit den Partnerländern an umfassenden Ansätzen für **inländische und gegenseitige Rechenschaftslegung** sowie **Transparenz** arbeiten, unter anderem durch Aufbau der dafür benötigten Kapazitäten im Bereich Statistik.

Für die Wirksamkeit und die Rechenschaftslegung in Bezug auf Entwicklungshilfe ist Transparenz von zentraler Bedeutung. Die Kommission hat die internationale Initiative zur Förderung der Transparenz der Hilfe bereits umgesetzt und gehört schon heute zu den Gebern mit der höchsten Transparenz. Ihre diesbezüglichen Bemühungen sollte sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten fortsetzen.

¹¹ 9558/07.

¹² 18239/10.

6. ERHÖHUNG DER KOHÄRENZ ZWISCHEN DEN EU-POLITIKEN

Die EU hat bei der Agenda zur **Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung** (Policy Coherence for Development – PCD) eine Vorreiterrolle inne und wird die Wirkung ihrer Strategien bei der Erreichung von Entwicklungszielen weiterhin bewerten. Sie wird ihren auf Länderebene geführten PCD-Dialog vertiefen und sich in weltweiten Foren weiterhin für PCD einsetzen, damit die ärmsten Länder in ihren Anstrengungen noch stärker unterstützt werden.

Im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens sollte PCD gefördert werden. Globale Herausforderungen sollten anhand thematischer Programme angegangen werden, die sowohl die Verzahnung der EU-Politiken mit der Entwicklungszusammenarbeit fördern als auch zur Minderung der Armut beitragen sollen.

Die EU muss ihre **kohärente Herangehensweise in Bezug auf Sicherheit und Armut** stärken und dabei wenn nötig die Rechtsgrundlagen und Verfahren anpassen. Die EU-Initiativen für die Entwicklungs- sowie die Außen- und Sicherheitspolitik sollten miteinander verknüpft werden, um einen kohärenteren Ansatz in Bezug auf Frieden, Staatsaufbau, Armutsbekämpfung und die Beseitigung von Konfliktursachen zu erreichen. Die EU bemüht sich darum, den **Übergang von humanitärer und Krisenhilfe zu langfristiger Entwicklungszusammenarbeit reibungslos** zu gestalten.

Was den **Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration** betrifft, so sollte die EU den Entwicklungsländern helfen, ihre Strategien, Kapazitäten und Maßnahmen hinsichtlich Migration und Mobilität zu verbessern, damit aus der wachsenden regionalen und weltweiten Mobilität der Menschen der größtmögliche Nutzen für die Entwicklung gezogen werden kann.

7. UMSETZUNG DER AGENDA FÜR DEN WANDEL

Die Kommission ersucht den Rat, die vorgeschlagene Agenda für den Wandel anzunehmen, die darauf abzielt,

- die EU für die kommenden zehn Jahre mit einer **wirkungsvollen Entwicklungspolitik und effizienten Verfahren** auszustatten und ihr eine Führungsrolle bei der Formulierung einer umfassenden internationalen Entwicklungsagenda bis zum Jahr 2015 und darüber hinaus zu verschaffen;
- die Veränderungen in den Partnerländern zu unterstützen, die notwendig sind, um **rascher Fortschritte bei der Armutsminderung und der Verwirklichung der MDG** zu erzielen.

Die Kommissionsdienststellen und der Europäische Auswärtige Dienst werden dafür sorgen, dass die in dieser Mitteilung dargelegten Grundsätze im Rahmen des laufenden Programmierungszeitraums schrittweise berücksichtigt werden und in die künftigen Programmierungsdokumente sowie in die Vorschläge zu Struktur, Rechtsgrundlage und Programmierung der künftigen Finanzierungsinstrumente im Außenbereich einfließen.

Auch die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, diese Agenda umzusetzen.