

Auswirkungen der Verlagerung der Verwaltung der Außenhilfe durch die Kommission auf die Hilfsleistungen

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. April 2012 zu den Auswirkungen auf die Bereitstellung der Hilfe infolge der Verlagerung der Verwaltung der Außenhilfe von den zentralen Dienststellen der Kommission auf ihre Delegationen (2011/2192(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 208 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in dem festgelegt ist, dass das „Hauptziel der Unionspolitik [auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit] die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut“ ist und dass die Union „bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, [...] den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung“ trägt,
- unter Hinweis auf die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen von 2000 und insbesondere das achte Millenniums-Entwicklungsziel,
- in Kenntnis des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Evaluation of the Devolution Process: Final Report“ (Bewertung des Dekonzentrationsprozesses: endgültiger Bericht) (SEK(2004)0561),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“ (KOM(2011)0637),
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 30. Juni 2005 zur Dekonzentration¹,
- in Kenntnis der Schlussfolgerungen des Rates vom 28. Juni 2011 zu dem Sonderbericht Nr. 1/2011: „Hat die Dekonzentration der Verwaltung der Außenhilfe von den zentralen Dienststellen der Kommission auf ihre Delegationen zu einer besseren Bereitstellung der Hilfe geführt?“²,
- in Kenntnis der Schlussfolgerungen des Rates zum Gemeinsamen Standpunkt der EU für die vierte Tagung des Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Busan, 29. November – 1. Dezember 2011),
- in Kenntnis des Sonderberichts Nr. 1/2011 des Europäischen Rechnungshofs mit dem Titel „Hat die Dekonzentration der Verwaltung der Außenhilfe von den zentralen Dienststellen der Kommission auf ihre Delegationen zu einer besseren Bereitstellung der Hilfe geführt?“,
- unter Hinweis auf die Ziffern 122 und 123 des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik über die Fortschritte bei Reformen betreffend die Verwaltung der Außenhilfe der EU,

¹ Dok. 10749/2005.

² Dok. 12255/2011.

- unter Hinweis auf den EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik,
 - unter Hinweis auf die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe (2005), den Aktionsplan von Accra (2008) und die Partnerschaft von Busan für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit (2011),
 - unter Hinweis auf den Peer Review-Bericht des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD über die Europäische Gemeinschaft,
 - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD mit dem Titel „Wirksame Verwaltung der Hilfe: Zwölf Lehren aus Peer Reviews des DAC“,
 - gestützt auf Artikel 48 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Entwicklungsausschusses sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und des Haushaltskontrollausschusses (A7-0056/2012),
- A. in der Erwägung, dass die Entscheidungen durch einen dezentralisierten Ansatz für die Bereitstellung der Hilfe näher an die örtlichen Gegebenheiten und die Orte, an denen eine operativ wirksamere Koordinierung und Harmonisierung der Geber stattfindet, herangerückt werden, wobei gleichzeitig dem Umstand gebührend Rechnung getragen wird, dass die Eigenverantwortung vor Ort gegeben sein muss;
 - B. in der Erwägung, dass das letztendliche Ziel der Dezentralisierung und der weitreichenden Reform der von der Kommission verwalteten Außenhilfe darin besteht, Fortschritte beim Tempo sowie bei der Stabilität der Finanzverwaltungsverfahren zu erzielen und die Qualität der Hilfe in den Partnerländern zu verbessern;
 - C. in der Erwägung, dass der Europäische Rechnungshof in seinem Bericht insgesamt zu der Schlussfolgerung kommt, dass die Dezentralisierung zu einer besseren Bereitstellung der Hilfe beigetragen hat und dass sich das Tempo der Bereitstellung der Hilfe sowie die Stabilität der Finanzverwaltungsverfahren verbessert haben, dass es jedoch noch erheblichen Spielraum für Verbesserungen gibt;
 - D. in der Erwägung, dass in den drei verbleibenden Jahren bis zu dem Zeitpunkt, da die Millenniums-Entwicklungsziele erreicht worden sein sollen, die Fähigkeit der EU zur Bereitstellung der Hilfe sowie die Aufnahmefähigkeit der Empfängerländer beträchtlich verbessert werden müssen;
 - E. in der Erwägung, dass 74% der Außenhilfe der EU aus dem EU-Haushalt und dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) direkt über die 136 EU-Delegationen verwaltet werden;
 - F. in der Erwägung, dass in der Agenda für den Wandel die Notwendigkeit anerkannt wird, die Koordinierung zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Partnerländern zu verbessern sowie die Entwicklungsaktivitäten zu koordinieren und zu harmonisieren und ihre Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu erhöhen;

- G. in der Erwägung, dass die jüngste Umstrukturierung innerhalb der Kommission und die Errichtung des EAD nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch nicht zu der erwarteten Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Kohärenz der Entwicklungshilfe der EU insgesamt geführt haben;
- H. in der Erwägung, dass die Delegationen mit der Errichtung des EAD gezwungen waren, weitere Aufgaben zum Beispiel in Bezug auf Diplomatie, Information/Kommunikation und im Bereich der Politik der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu übernehmen, die zu den bereits bestehenden Herausforderungen der Koordinierung, Kohärenz und mangelnden Ressourcen hinzukamen;
- I. in der Erwägung, dass die von den einzelnen Delegationen verwaltete Hilfe nach wie vor ein breites Spektrum von Tätigkeitsfeldern umfasst, was die Ressourcen in den Delegationen weiter belastet;
- J. in der Erwägung, dass schwerfällige Vorschriften und Verfahren die Nutzung der Systeme der Partnerländer und die gemeinsame Programmplanung untergraben können, und in der Erwägung, dass es sinnvoll wäre, in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mehrjährige Programmrahmen zu nutzen;
- K. in der Erwägung, dass die allgemeine und sektorbezogene Budgethilfe die am besten geeignete Art der Hilfe ist, um Transaktionskosten für die Partnerländer zu verringern, da bei ihr der Schwerpunkt deutlicher auf der Qualität der Hilfe, der Art der Partnerschaften sowie den Bedürfnissen der Partnerländer liegt;
- L. in der Erwägung, dass der Dezentralisierungsprozess mit einem Mechanismus auf Ebene der Mitgliedstaaten einhergehen sollte, damit alle zweckdienlichen Informationen darüber bereitgestellt werden, wo die staatlichen Stellen beabsichtigen, ihre Haushaltsmittel zu verausgaben, wodurch die Hilfe zielgerichteter eingesetzt und es ermöglicht wird, Lücken bei den Ressourcen und Finanzierungsmöglichkeiten in einzelnen Ländern festzustellen;
- M. in der Erwägung, dass die Reform der EU-Außenhilfe als ein Beispiel dafür herangezogen werden sollte, wie sich die Hilfe auf die Verbesserung der Lebensbedingungen armer Menschen auswirkt, sowohl als Reaktion auf die wachsende Unterstützung der öffentlichen Entwicklungshilfe durch die europäische Öffentlichkeit als ein Mittel zur Beseitigung von Armut und zur Erreichung der MDG als auch angesichts der Fakten, die die Skepsis gegenüber der Wirksamkeit der Hilfe entkräften;
- N. in der Erwägung, dass die vom Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD im Rahmen von Peer Review-Berichten durchgeführten Besuche vor Ort regelmäßig zeigen, dass das Personal vor Ort sich nicht ausgelastet und nicht vollständig in das Geberteam vor Ort integriert fühlt;
 - 1. begrüßt die allgemeinen Schlussfolgerungen des Berichts des Europäischen Rechnungshofs und fordert die Kommission auf, ihre Bemühungen um eine größere Wirksamkeit bei der Bereitstellung der Hilfe fortzusetzen;
 - 2. begrüßt den sehr umfassenden und fundierten Bericht des Europäischen Rechnungshofs und den hervorragend gewählten Zeitpunkt für die Bewertung der Ergebnisse des Dekonzentrationsprozesses;

3. fordert die Kommission auf sicherzustellen, dass an ihren zentralen Dienststellen ausreichende Kapazitäten und Personal zur Verfügung stehen, um für eine angemessene Unterstützung der Delegationen durch die Direktion „Operationale Qualitätsunterstützung“ zu sorgen;
4. bemerkt, dass gemäß dem Bericht des Rechnungshofs weitere Anstrengungen seitens der Kommission erforderlich sind, um die Art zu verbessern, in der sie die Qualität und die Ergebnisse ihrer Maßnahmen bewertet; ist der Ansicht, dass dies zu einer erhöhten Rechenschaftspflicht für EU-Finanzhilfen führen wird und dass dadurch eine verbesserte Sichtbarkeit der Maßnahmen sichergestellt wird;
5. ermutigt die Kommission, den Kriterienkatalog zu ergänzen und die Verfahren zur Bewertung der Qualität der finanzierten Projekte zu stärken, um die Qualität der Hilfe zu verbessern und die Zahl der Projekte mit unzulänglichen Leistungen weiter zu verringern; weist darauf hin, dass das Parlament der Wirksamkeit der Ausgaben für die Hilfe vorrangige Bedeutung beimisst;
6. ist besorgt darüber, dass im Zeitraum von 2005 bis 2008 Veränderungen bei der Zusammensetzung des Delegationspersonals zugunsten von mehr Aufgaben in den Bereichen Politik und Handel vorgenommen wurden, und fordert die Kommission auf, ein angemessenes Gleichgewicht beim Delegationspersonal zwischen der Verwaltung der Hilfe und anderen Aufgaben herzustellen;
7. hält die hohe Personalfuktuation in den Delegationen (40% der Mitarbeiter der Kommission sind Vertragsbedienstete) für inakzeptabel, da diese das institutionelle Gedächtnis schwächt und sich negativ auf die Effizienz der Tätigkeiten auswirkt;
8. stellt fest, dass 6 % der von den 2006 verfügbaren Verpflichtungsermächtigungen 2009 nicht in Anspruch genommen wurden und somit gemäß der D+3-Regel verfallen sind; fordert, dass dieser Prozentsatz gesenkt wird, und möchte über die entsprechenden Prozentsätze und Beträge für 2010 und 2011 informiert werden;
9. fordert die Kommission und den EAD auf, speziell auf die bei der Prüfung ermittelten Bereiche einzugehen, insbesondere auf das Arbeitsaufkommen in den Delegationen, die Angemessenheit des Personalbestands der einzelnen Delegationen und das Gleichgewicht zwischen den mit der Verwaltung der Hilfe und den mit anderen Aufgaben befassten Bediensteten in den Delegationen;
10. fordert die Kommission auf, die Möglichkeit einer stärkeren Inanspruchnahme von Vor-Ort-Konsultationen bei Entscheidungen über Hilfsprojekte und bei der Überwachung von Projektfortschritten zu prüfen;
11. ist der Auffassung, dass die Kommissionsdienststellen innerhalb der EU-Delegationen ihren Beitrag zur Gestaltung der Entwicklungshilfepolitik leisten und bei deren Umsetzung federführend sein sollten, um Kohärenz und Wirksamkeit der EU-Entwicklungspolitik zu verbessern; wiederholt seine Forderung an die Kommission, Schwerpunkte für die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung in jeder Delegation zu benennen, um die Auswirkungen der EU-Politik auf Ebene der Partnerländer zu überwachen;
12. weist darauf hin, dass in Betracht gezogen werden sollte, Fachwissen vor Ort zu nutzen, und dass sich das in den EU-Delegationen vorhandene Personal um eine bessere Einbindung in

die lokalen Gesellschaften bemühen sollte, um Wissenslücken zu schließen und eine genaue Kenntnis des lokalen Umfelds, in dem es tätig ist, sicherzustellen;

13. fordert die Kommission auf, systematischer die Ausbildung örtlicher Bediensteter in den Bereichen Recht und Finanzen anzubieten und sicherzustellen, um die Verwaltung der EU-Hilfe zu optimieren und mittelfristig ein verantwortungsvolles Verwaltungshandeln seitens der jeweiligen Kommunalverwaltungen sicherzustellen;
14. ist der Ansicht, dass sowohl das Mandat als auch die Zuständigkeiten des EAD im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor unklar sind, und fordert den Rat und die Kommission auf, die erforderlichen Schritte zu ergreifen, um Abhilfe zu schaffen; stellt in diesem Zusammenhang mit Besorgnis fest, dass die Trennung zwischen den politischen und verwaltungstechnischen Aufgaben des EAD und den Aufgaben der Kommission im Bereich der Verwaltung der Hilfe eine Quelle möglicher Unstimmigkeiten bei der Umsetzung der Grundsätze der Erklärung von Paris sein könnte;
15. betont im Einklang mit dem Beschluss zur Errichtung des EAD, dass das gesamte Personal einer Delegation dem Leiter der Delegation untersteht, da dies der einzige Weg ist, um, im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon, die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU in einzelnen Ländern zu gewährleisten;
16. fordert die Kommission und den Rat auf, weiterhin eine Verringerung der Zahl der Interventionsbereiche gemäß dem EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung und der Agenda für den Wandel zu befürworten;
17. ist der Auffassung, dass die einschlägigen Finanzierungsinstrumente der EU und der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) stärker auf die Beseitigung von Armut ausgerichtet und im Hinblick auf ihren Ansatz und ihren praktischen Einsatz flexibler sein müssen und dass auch größere Rechenschaftspflicht und Transparenz sowie ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis bei der Erzielung klarer Ergebnisse gefördert werden sollten;
18. erwartet, dass die Kommission alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die Schwachstellen in den Überwachungs- und Kontrollsystemen, insbesondere auf der Ebene der Delegationen, wie sie vom Rechnungshof aufgezeigt wurden, zu beheben; ersucht die Kommission, die zuständigen Ausschüsse des Parlaments spätestens bis Ende 2012 darüber zu informieren, welche Maßnahmen sie ergriffen hat;
19. verweist auf die Kritik des Rechnungshofs¹ an den Arbeitsbeziehungen zwischen der Zentrale und den Delegationen bei der Verwaltung der Außenhilfe; verlangt eine Überprüfung und Vereinfachung dieser Prozesse mit dem Ziel des internen Bürokratieabbaus mit einer Berichterstattung über die ergriffenen Maßnahmen an das Parlament;
20. legt der Kommission nahe, die Delegationen aufzufordern, systematisch technische und finanzielle Kontrollbesuche bei den Projekten durchzuführen, und im Rahmen des internen Berichterstattungssystems die mit den Hilfsmaßnahmen erzielten Ergebnisse stärker in den Vordergrund zu rücken;
21. fordert die Kommission auf, unter aktiver Mitwirkung der Delegationen zu prüfen und zu

¹ Siehe Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs 1/2011, Abbildung 1.

ermitteln, inwieweit den Hilfsprogrammen in den Partnerländern durch Einbindung der EIB sowie einzelstaatlicher europäischer und internationaler Institutionen, die die Entwicklung finanzieren, mehr Nachdruck verliehen werden kann;

22. fordert die Kommission auf darzulegen, wie eine weitere Verlagerung von Zuständigkeiten für Finanzen und Personal von den zentralen Dienststellen der Kommission auf die Delegationen einen Mehrwert stiften würde, indem der Dialog und die Koordinierung und Programmplanung der EU-Hilfe vor Ort verbessert würden;
23. betont, dass weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise nutzen sollten, um einen „Weniger ist mehr“-Ansatz zu rechtfertigen, bei dem das Personal in bilateralen Hilfseinrichtungen begrenzt oder abgebaut wird;
24. hebt hervor, wie wichtig es ist zu gewährleisten, dass das im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätige Personal – sowohl in der Kommission als auch in den EU-Delegationen und in den bilateralen Hilfsagenturen – nach den höchsten professionellen Standards arbeitet;
25. ist der Ansicht, dass die Leiter der Delegationen im Interesse einer reibungslosen Durchführung des EU-Haushalts in der Lage sein sollten, die Bewirtschaftung der Verwaltungsausgaben einer Delegation ihren Stellvertretern zu übertragen, und dass die Haushaltsordnung gegebenenfalls entsprechend geändert werden sollte;
26. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, größere Anstrengungen zu unternehmen, um die EU-Delegationen besser mit bilateralen Einrichtungen und Regierungen von Partnerländern und anderen mit Entwicklung befassten Gruppen wie Denkfabriken, Universitäten, Stiftungen, nichtstaatlichen Organisationen und subnationalen Stellen zu vernetzen, weil durch engere Beziehungen die komparativen Vorteile des Dezentralisierungsprozesses und der verschiedenen Akteure innerhalb des nationalen Kontextes maximiert würden und unnötige Doppelarbeit vermieden würde;
27. fordert, dass die Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse des Europäischen Parlaments beim Prozess der Dezentralisierung der Verwaltung der Außenhilfe von den zentralen Dienststellen auf die Delegationen sichergestellt werden;
28. begrüßt die Bemerkung des Rechnungshofs, wonach die Rolle des EAD im Bereich des konsularischen Schutzes weiter untersucht werden sollte;
29. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat, der Kommission und dem EAD zu übermitteln.