KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.1.2006
KOM(2006) 19 endgültig

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

Thematisches Programm „Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess“

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung ... 3
2. Hintergrund ... 4
2.1. Analyse des Themas ... 4
2.2. Geltender politischer Rahmen ... 5
2.3. Bisherige Erfahrungen und Erkenntnisse ... 7
2.4. Gründe für ein thematisches Konzept ... 7
3. Thematisches Programm ... 9
3.1. Geltungsbereich ... 9
3.1.1. Förderfähige Akteure ... 9
3.1.2. Förderfähige Maßnahmenarten ... 10
3.1.3. Geografischer Geltungsbereich ... 10
3.2. Programmierungsgrundsätze ... 11
3.3. Ziele ... 11
3.4. Prioritäten ... 12
ANHANG - „Summary of past experience“

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

Thematisches Programm „Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess“

1. EINLEITUNG

Um den derzeit geltenden Rechtsrahmen für die Außenhilfemaßnahmen der Gemeinschaft zu straffen und zu vereinfachen, hat die Europäische Kommission im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 ein neues Bündel von sechs Instrumenten vorgeschlagen. Drei dieser Instrumente (humanitäre Hilfe, Stabilitätsinstrument und makrofinanzielle Hilfe) haben horizontalen Charakter, um auf besondere Bedürfnisse und Umstände eingehen zu können. Die drei übrigen Instrumente (Heranführungshilfe, Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik [ENPI] sowie Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaftszusammenarbeit [DCECI]) wurden für die Umsetzung bestimmter Politiken konzipiert und haben einen bestimmten geografischen Anwendungsbereich. Diese Instrumente werden künftig die Basisrechtsakte für die Ausgaben der Gemeinschaft zur Unterstützung von Programmen der Zusammenarbeit mit Drittländern, einschließlich geeigneter thematischer Programme, bilden und die bisher geltenden thematischen Verordnungen ersetzen.

Den Vorschlägen zufolge bieten thematische Programme einen deutlichen Mehrwert und ergänzen die geografischen Programme, die nach wie vor den bevorzugten Rahmen für die Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Drittländern bilden[1].

Die Kommission hat sich verpflichtet, förmliche Mitteilungen an das Europäische Parlament und den Rat zu richten und mit ihnen auf dieser Grundlage Gespräche über den Geltungsbereich, die Ziele und die Prioritäten jedes thematischen Programms aufzunehmen. Die Ergebnisse dieser Gespräche werden die politischen Leitlinien für die anschließende Programmierung darstellen, vor allem für die thematischen Strategiepapiere, die im Einklang mit den Bestimmungen der oben genannten Instrumente auszuarbeiten sind.

Die Kommission hat eingehende öffentliche Konsultationen durchgeführt, um die Einbeziehung eines breiten Spektrums von Interessensgruppen in die Festlegung der wesentlichen Inhalte des Programms zu gewährleisten. Das Programm basiert auf dem Ergebnis dieser Konsultationen (ein vollständiger Bericht über die öffentlichen Konsultationen kann auf der Europa-Website der GD Entwicklung abgerufen werden).

---

[1] Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - „Maßnahmen im Außenbereich durch thematische Programme im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2007-2013“ - KOM(2005) 324 vom 3.8.2005.

2. HINTERGRUND

2.1. Analyse des Themas

Eigenverantwortung und Beteiligung sind Schlüsselprinzipien der Entwicklungspolitik der EU, wie im „Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik“[2] festgehalten. Mit Blick auf eine wirksame Anwendung dieser Prinzipien kommt der Kommission eine wichtige Rolle zu, wenn es um die Erleichterung und Förderung des Dialogs zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren über die Entwicklungsprioritäten und -strategien in den Partnerländern geht.

Eine Unterstützung der landesinternen Kapazitätsaufbauprozesse in allen ihren Dimensionen und auf unterschiedlichen Ebenen ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung. Die Regierungen der Partnerländer zeigen ein wachsendes Engagement bei der Förderung partizipatorischer Konzepte. Sie beziehen ihre eigenen Zivilgesellschaften zunehmend in die Ausarbeitung und Umsetzung von Entwicklungsstrategien ein und erleichtern ihren Zugang zu Finanzierungen. In manchen Fällen allerdings führt die Lage im jeweiligen Land oder die Haltung der jeweiligen Zentralregierung dazu, dass die Beteiligung der Interessensgruppen nur teilweise, nur in äußerst begrenztem Maß oder - in extremen Situationen - sogar gar nicht möglich ist.

Das vorliegende Programm soll Nachfolger der laufenden Programme für Kofinanzierungsmaßnahmen mit NRO und für die dezentralisierte Zusammenarbeit werden. Es ist „akteursorientiert“ statt „sektororientiert“. Es wird das „Initiativrecht“ der Interessensgruppen durch die Bereitstellung finanzieller Mittel für ihre „Eigeninitiativen“ unterstützen, wo geografische Programme nicht das geeignete Instrument sind. Außerdem wird es die Unterstützung ergänzen, die andere „sektorale“ thematische Programme denselben Akteuren bieten.

Diese Mitteilung liefert politische Leitlinien für ein akteursorientiertes thematisches Programm, das verwaltbar, den geografischen Programmen nachgeordnet und mit anderen thematischen Programmen komplementär sein sollte. Diese Leitlinien differenzieren zwischen den Akteuren, indem sie ihren jeweiligen Mehrwert hinsichtlich des Geltungsbereichs des Programms und der jeweiligen Eigenschaften, Bedürfnisse und Sachzwänge der Akteure (Kapazitäten, Potenzial, bestimmte Interessensgebiete, finanzielle Mittel) berücksichtigen, um zu ermitteln, wie sie am besten in die Entwicklungspolitik der EG einbezogen werden können. Das akteursorientierte Konzept erkennt die zivilgesellschaftlichen Organisationen als Schlüsselakteure für die Erbringung der Hilfe und als wichtige assoziierte Partner im politischen Entscheidungsprozess an. Daher wird dieses Programm der Zivilgesellschaft ermöglichen, ihr eigenes Initiativrecht wahrzunehmen, innovative Ansätze zu entwickeln und eine besondere Dynamik in den Prozess zu bringen.

Der Mehrwert, den die nichtstaatlichen Akteure bieten, liegt in ihrer Unabhängigkeit vom Staat, ihrer Nähe zu und ihren Kenntnissen über bestimmte Zielgruppen, ihrer Fähigkeit zur Äußerung ihrer spezifischen Interessen, ihrem Wissen und ihrer Erfahrung sowie

---

[2] Rat der Europäischen Union, Dokument Nr. 14820/05 vom 22. November 2005

ihren Kapazitäten zur Überbrückung kritischer „Kluften“ zwischen strategischen Zielen und ihrer praktischen Umsetzung.

Was die nichtstaatlichen Akteure betrifft, so sollten die spezifischen Beiträge verschiedener Arten von Einrichtungen hervorgehoben werden. NRO tragen die Meinung von Bürgern und Basisakteuren in politische Debatten und tragen wirksam zu Entwicklungsaktivitäten bei. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bilden einen Dreh- und Angelpunkt bei der Förderung des sozialen Dialogs und tragen damit zu würdigen Arbeitsbedingungen für alle und gerechtem Wachstum bei. Unabhängige politische Stiftungen können zur Förderung der demokratischen Grundsätze und der Beziehungen zwischen Bürgern und politischen Vertretern beitragen. Hochschulen können die Analyse- und Forschungskapazitäten der Zivilgesellschaft sowie die Netzkooperation auf den Achsen Nord-Süd und Süd-Süd stärken.

Lokale Behörden sollten vorzugsweise im Rahmen geografischer Programme durch Dezentralisierungsprozesse unterstützt werden. Allerdings sind sie deutlich bürgernäher als andere öffentliche Einrichtungen und können die unmittelbare Einbeziehung der Bürger in den Entwicklungsprozess sowie die Interaktion zwischen den Bürgern und dem Staat erleichtern und Brücken zwischen Bürgern der EU und der Partnerländer schlagen.

Die wichtigsten Elemente dieses Vorschlags lassen sich wie folgt zusammenfassen:

– Sämtliche zivilgesellschaftlichen Organisationen und lokalen Behörden aus der EU und Partnerländern sind im Rahmen dieses thematischen Programms grundsätzlich förderfähig.

– Der Großteil der finanziellen Zuweisungen wird für die Unterstützung von Vor-Ort-Maßnahmen in den Entwicklungsländern bereitgestellt. Allerdings wird im Rahmen des Programms auch angemessene Aufmerksamkeit auf Maßnahmen gerichtet, die die Sensibilisierung und Bildung im Entwicklungsbereich fördern. Aktivitäten, die die Koordinierung zwischen den Netzen der Interessensgruppen erleichtern, werden ebenfalls förderfähig sein.

– Die unterschiedlichen Maßnahmen werden in Entwicklungsländern durchgeführt, die unter die Entwicklungs- und Wirtschaftszusammenarbeit fallen, sowie in allen Ländern, die in das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument einbezogen sind.

– In den EU-Mitgliedstaaten und den beitretenden Ländern sind lediglich Sensibilisierungs- und Bildungsmaßnahmen im Entwicklungsbereich sowie die Koordinierung zwischen den Netzen der Interessensgruppen in der EU förderfähig.

– Die spezifischen Handlungsprioritäten und weitere Einzelheiten zum Geltungsbereich des Programms werden in einem Dokument mit einer Mehrjahresprogrammierung (thematisches Strategiepapier) festgelegt.

2.2. Geltender politischer Rahmen

Die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure und lokaler Behörden in den Entwicklungsprozess, auch durch Dialog und finanzielle Unterstützung, ist ein fest etablierter Grundsatz der Entwicklungspolitik der EG, der sich in einer Reihe politischer

Papiere der Kommission sowie in Schlussfolgerungen, Entschließungen und Stellungnahmen anderer EU-Institutionen[3] widerspiegelt.

„Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik"

„Die EU tritt dafür ein, alle Betroffenen auf breiter Basis an der Entwicklung von Ländern zu beteiligen und ruft daher alle Teile der Gesellschaft zu einer solchen Beteiligung auf. Insbesondere der Zivilgesellschaft, darunter auch den Wirtschafts- und Sozialpartnern wie den Gewerkschaften, den Arbeitgeberorganisationen und dem Privatsektor, den NRO und anderen nichtstaatlichen Akteuren in den Partnerländern kommt eine entscheidende Rolle bei der Förderung von Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und Menschenrechten zu. Die EU wird den Kapazitätsaufbau nichtstaatlicher Akteure stärker unterstützen, um deren Stimme im Entwicklungsprozess mehr Gewicht zu verleihen und den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Dialog voranzubringen. Die wichtige Rolle der europäischen Zivilgesellschaft wird ebenfalls anerkannt werden; zu diesem Zweck wird die EU der Bildungsarbeit im Entwicklungsbereich und der entsprechenden Sensibilisierung der EU-Bürger besondere Aufmerksamkeit widmen."

Dieses Konzept findet sich auch in den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wieder. Die „partnerschaftliche" Dimension der Zusammenarbeit AKP-EC hat die Entstehung, schrittweise Konsolidierung und Formalisierung partizipatorischer Entwicklungsansätze erleichtert. Die Beteiligung wird ausdrücklich als einer der Grundsätze der Zusammenarbeit AKP-EU genannt und erstreckt sich auf ein breites Spektrum von Interessensgruppen. Die jüngste Überarbeitung des Cotonou-Abkommens bot die Gelegenheit zu einer weiteren Stärkung dieses Konzepts: erstens durch die Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungen auf der Grundlage eines Programmierungsdialogs und zweitens durch die Ausdehnung dieses Konzepts auf die lokalen Behörden[4]. Darüber hinaus gibt es in der EG-Kooperation mit anderen geografischen Gruppierungen, wie Asien, Lateinamerika und den EU-Nachbarländern, den allgemeinen Trend zu einer verstärkten Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich ihrer Einbeziehung in politische Dialoge[5]. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft stellt folglich einen integralen Bestandteil der normalen Arbeitsweise der EG dar.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zielt auf den Aufbau einer privilegierten Partnerschaft mit Nachbarländern ab, um sie stärker an die EU anzunähern und ihnen eine Teilhabe am Binnenmarkt der Gemeinschaft zu bieten, verbunden mit Unterstützung für Dialog, Reform und wirtschaftliche Entwicklung. Die ENP legt den Schwerpunkt eindeutig auf die Integration, umfasst jedoch auch signifikante Entwicklungsaspekte. So

---

3 „Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik" (Rat der EU – 14820/05, 22.11.2005), "Mitwirkung der regierungsunabhängigen Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit der EG" - KOM(2002) 598 vom 7.11.2002), Schlussfolgerungen des Rates vom 19. Mai 2003, Entschließung des Europäischen Sozialausschusses vom 4. September 2003, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 16. Juli 2003).

4 Überarbeitete Fassung des Cotonou-Abkommens, Artikel 4, 6, 58 und Anhang IV, Artikel 4 und 15.

5 Siehe insbesondere Artikel 43 der Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit mit zentralamerikanischen Ländern und der Andengemeinschaft.

werden die Ziele der Armutsbekämpfung und der sozialen Entwicklung dazu beitragen, florierendere, gerechtere und damit stabile Gesellschaften in den Ländern aufzubauen, bei denen es sich vorwiegend um Entwicklungsländer handelt. Die Instrumente, mit denen technische und finanzielle Hilfe für diese Politik erbracht werden kann, werden erforderlichenfalls bewährte Entwicklungspraktiken beinhalten, um die wirksame Verwaltung und Umsetzung zu fördern. Partizipatorische Konzepte sind zweifellos Teil solcher bewährten Entwicklungspraktiken.

2.3. Bisherige Erfahrungen und Erkenntnisse

Durch die Maßnahmen im Rahmen der EU-Programme für die Kofinanzierung von NRO und die dezentralisierte Zusammenarbeit wurden entwicklungspolitische Instrumente, die akteursorientiert sind und das Initiativrecht der Akteure unterstützen, schrittweise konsolidiert. Die bisherigen Erfahrungen (s. Anhang), Evaluierungen und Diskussionen mit den verschiedenen Beteiligten haben ergeben, dass das Potenzial der strategischen Partnerschaft zwischen der EG und anderen Interessensgruppen als den Zentralregierungen noch längst nicht ausgeschöpft sein dürfte. Dies scheint nicht mit dem politischen Rahmen zusammenzuhängen, sondern ist hauptsächlich auf die Anforderungen der Haushaltsordnung und häufige Änderungen der Durchführungsbestimmungen und Bedingungen zurückzuführen. Gleichzeitig ist die Anzahl der für eine Finanzierung unterbreiteten Vorschläge erheblich gestiegen, ohne dass die für ihre Bearbeitung zuständigen Humanressourcen der Kommission entsprechend aufgestockt wurden. Die Kommission erforscht derzeit neue Ansätze für die Auswahlverfahren, um den Verwaltungsaufwand zu verringern, die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zielgerichteter zu gestalten und den Zugang kleiner NRO zu Finanzierungen zu erleichtern. Die Einrichtung eines segmentierten und akteursorientieren Konzeptes soll zu einem innovativen und vereinfachten Ansatz im Bereich der Kofinanzierung dieser Akteure beitragen.

2.4. Gründe für ein thematisches Konzept

Neben der Unterstützung nichtstaatlicher Akteure über die Palette der (geografischen und thematischen) Programme für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit bedarf es eines akteursorientierten thematischen Programms mit ausreichenden finanziellen Ressourcen.

– Wo die Zusammenarbeit über geografische Programme eingeschränkt ist, wie in schwierigen Partnerschaften[6], wird das Programm der EG ermöglichen, sich weiter zu engagieren, die Bevölkerungen direkt zu unterstützen, die Erbringung der Hilfe und den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen zu erleichtern und

---

[6] Als schwierige Partnerschaften werden Situationen bezeichnet, wo aus einem der nachstehenden Gründe die üblichen Kooperationsinstrumente nicht voll genutzt werden können, um Initiativen von anderen Interessensgruppen als den Zentralregierungen zu unterstützen: 1) Länder, in denen die Zusammenarbeit ausgesetzt wurde, 2) Länder, in denen die Behörden sich den Zielen der Armutsminderung und anderen Grundprinzipien der Entwicklungspolitik nicht verpflichtet haben, einschließlich verantwortungsvoller Staatsführung und Beteiligung der Zivilgesellschaft und der dezentralisierten Behörden, 3) Länder, in denen der Dialog über partizipatorische Entwicklungskonzepte sehr begrenzt ist.

Demokratisierungsprozesse in derartigen Situationen zu fördern. Dies dürfte die von öffentlichen Einrichtungen in diesen Bereichen erzielten Fortschritte ergänzen.

- Wo eine Zusammenarbeit und eine effektive Partnerschaft existieren, werden die aus dem Programm finanzierten Maßnahmen Länder- oder Regionalprogramme der Zusammenarbeit ergänzen und verbessern, indem die Interessensgruppen bei der Einführung neuer Regelungen und Konzepte unterstützt werden, um bereichsübergreifende Prioritäten in ganzheitlicher Weise einzubeziehen, die Beteiligung von Basisakteuren oder spezifischen Gruppen zu erleichtern, die Geschlechtergleichstellung zu fördern, Kapazitäten in neuen Bereichen wie fairer Handel oder Eintreten für Umweltbelange aufzubauen usw.

- Das Programm wird zum Aufbau von Vertrauen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren beitragen, z.B. hinsichtlich der politischen Diskussionen, der Erbringung grundlegender Dienstleistungen usw., um ihre allmähliche Integration in geografische Programme zu erleichtern, wo dies noch nicht der Fall ist.

- Das Programm wird zu Folgendem beitragen: Sensibilisierung und Bildung der Öffentlichkeit der EU im Entwicklungsbereich, Verankerung der Entwicklungspolitik in den europäischen Gesellschaften, Mobilisierung größerer öffentlicher Unterstützung in der EU für Armutsbekämpfungsmaßnahmen und für fairere Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Änderung der Einstellung in der EU gegenüber den Anliegen und Schwierigkeiten der Entwicklungsländer und ihrer Bevölkerung und Förderung der sozialen Dimension der Globalisierung.

- Das Programm wird Maßnahmen zur Verbesserung der Koordinierung und Interaktion zwischen den Interessensgruppen und mit den EU-Institutionen unterstützen, um die Netzkooperation und Interaktion zu erleichtern.

- Über das Programm können Initiativen von Interessensgruppen unterstützt werden, die der Förderung des landesinternen Prozesses zum Aufbau von Kapazitäten für die Beteiligung an politischen Debatten und die Erbringung grundlegender Dienste (Gesundheit, Bildung, Arbeit, Sicherheit, einschließlich Konfliktprävention, Katastrophenschutz usw.) auf lokaler Ebene dienen, wenn geografische Programme nicht genutzt werden können oder innovative Ansätze erforderlich sind. Die Fähigkeit zur Einbeziehung eines breiten Spektrums von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren aus der EU und den Partnerländern macht unter anderem den Mehrwert des Programms aus.

- Ganz allgemein wird das Programm - geografischen Programmen nachgeordnet - das Initiativrecht der Interessensgruppen unterstützen, indem es eher ihre „Eigeninitiativen“ finanziert, als detailliert festzulegen, welche Maßnahmen als „Partner bei der Umsetzung“ unterstützt werden können. Allerdings ist wichtig, dass das Programm zur Wahrung einer ausreichenden Vereinbarkeit mit anderen von der EG unterstützten Entwicklungsmaßnahmen sowie mit den Entwicklungsstrategien der Partnerländer beiträgt, die durch geografische Programme gefördert werden. Die

Komplementarität zwischen diesem thematischen Programm und anderen von der EG finanzierten Programmen sollte maximiert werden[7].

3. THEMATISCHES PROGRAMM

3.1. Geltungsbereich

Diese Mitteilung enthält die allgemeinen politischen Leitlinien zum Geltungsbereich des Programms. Das mehrjährige thematische Strategiepapier[8] werden diese Leitlinien stärker präzisieren und Prioritäten für verschiedene Ebenen (Länder, Maßnahmenarten und akteursbezogene Themen wie die Höhe der Kofinanzierung und die Förderkriterien für staatliche Akteure) nennen, um das Programm zielgerichtet zu gestalten.

Dieses Programm betrifft hauptsächlich Vor-Ort-Maßnahmen und wird vorwiegend in Entwicklungsländern und -regionen umgesetzt, in denen regionale Programme aufgrund mangelnder politischer Zusagen keine Unterstützung oder finanzielle Zuweisungen für nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden bieten, oder in Subregionen, die außerhalb der Reichweite des Länderprogramms liegen, oder aber im Falle von schwierigen Partnerschaften, geschwächten Staaten, Nachkonfliktsituationen, politischer Instabilität usw.

3.1.1. Förderfähige Akteure

Ein breites Spektrum von nicht gewinnorientierten Akteuren aus der EU und den Partnerländern wird im Rahmen des Programms förderfähig sein. Diese Akteure sollten in der Lage sein, die Bürger für die Entwicklung zu mobilisieren, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen, in transparenter und rechenschaftspflichtiger Weise zu agieren und ihre spezifischen Kompetenzen nachzuweisen.

Alle Arten von nichtstaatlichen Akteuren, einschließlich NRO, Gewerkschaften, Umweltschutzgruppen, Hochschulen und politische Stiftungen usw., können finanzielle Unterstützung aus dem Programm erhalten. Darüber hinaus können lokale Behörden unter bestimmten Umständen finanzielle Unterstützung für Aktivitäten erhalten, bei denen sie nachweislich einen Mehrwert bieten und die nicht im Rahmen geografischer Programme durchgeführt werden können.

Dieses hier sehr grob umrissene akteursorientierte Konzept wird in dem mehrjährigen thematischen Strategiepapier stärker präzisiert werden. Mit Blick auf die Umsetzung der im thematischen Strategiepapier festgelegten Prioritäten können genauere Förderkriterien für die verschiedenen Akteure definiert werden, die ihren jeweiligen Mehrwert, ihre Kapazitäten und spezifischen Bedürfnisse und Sachzwänge (auch auf finanzieller Ebene) betreffen. Nach Maßgaben der Interventionsschwerpunkte können entweder im thematischen Strategiepapier oder in den Dokumenten über seine Umsetzung die

---

[7] Für die Zwecke dieser Mitteilung bedeutet Vereinbarkeit, dass eine Maßnahme die Wirksamkeit oder die Auswirkungen einer anderen Maßnahme (in demselben oder einem anderen Bereich) nicht mindert; Komplementarität bedeutet eine Arbeitsteilung nach Maßgabe des Mehrwerts, den der einzelne Akteur bietet.

[8] Die relevanten DCECI und ENPI Artikel.

Modalitäten für den Zugang der einzelnen Akteure zur Finanzierung (Prozentsatz der Kofinanzierung, Art der Maßnahmen usw.) festgelegt werden. Es wird berücksichtigt, dass die Akteure auch im Rahmen anderer von der EG finanzierter Programme förderfähig sein können.

3.1.2. Förderfähige Maßnahmenarten

Das thematische Programm wird das Initiativrecht der förderfähigen Akteure achten, indem es ihnen finanzielle Unterstützung für die Durchführung von drei Maßnahmenarten bietet:

– Mit dem größten Teil der finanziellen Zuweisungen werden Maßnahmen in Entwicklungsländern und -regionen unterstützt, die 1) die partizipatorische Entwicklung stärken und 2) zum Kapazitätsaufbau der betreffenden Akteure auf Länder- oder Regionalebene beitragen und 3) das gegenseitige Verständnis fördern. Diese Art der Intervention wird gegebenenfalls auch Maßnahmen umfassen, die auf die Erleichterung der aktiven Beteiligung der Bürger an Entwicklungsprozessen und auf den Ausbau ihrer Handlungskapazitäten abzielen.

– Sensibilisierung und Bildung im Entwicklungsbereich in der EU und in den beitretenden Ländern.

– Koordinierung und Kommunikation zwischen Netzen der Zivilgesellschaft und der lokalen Behörden innerhalb ihrer jeweiligen Organisationen, zwischen unterschiedlichen Arten von Interessensgruppen, die in der öffentlichen Entwicklungsdebatte aktiv sind.

Das mehrjährige thematische Strategiepapier wird detaillierte Handlungsprioritäten für diese verschiedenen Bereiche nennen, wobei geografische Programme berücksichtigt werden, aber kein zu starrer Rahmen festgelegt wird, um das Initiativrecht der Akteure zu wahren, indem ihre Eigeninitiativen unterstützt werden.

All diese Maßnahmen können in einem oder in mehreren Ländern, auf regionaler Ebene oder regionenübergreifend umgesetzt werden. Sie können durch die Unterstützung einzelner Projekte finanziert werden.

3.1.3. Geografischer Geltungsbereich

Im Einklang mit dem „Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik“ sind Maßnahmen in allen Entwicklungsländern laut Definition der Liste der Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) im Rahmen dieses thematischen Programms förderfähig[9]. Diese Länder fallen unter die DCECI und das ENPI.

Die allgemeinen Förderkriterien für die Länder werden in dem mehrjährigen thematischen Strategiepapier näher definiert werden. Sie können Kriterien zur Ermittlung prioritärer Länder und Regionen umfassen.

---

[9] Die Liste der Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) soll im April 2006 vom OECD/DAC beschlossen werden. Rat der Europäischen Union, Dokument Nr. 14820/05 vom 22. November 2005.

Die EU-Mitgliedstaaten und die beitretenden Länder werden in den geografischen Erfassungsbereich des thematischen Programms nur einbezogen, soweit es um Maßnahmen zur Sensibilisierung und Bildung im Entwicklungsbereich und um Koordinierungsaktivitäten geht.

3.2. Programmierungsgrundsätze

Die Kommission wird im Komitologie-Verfahren ein vierjähriges (2007-2010) und anschließend dreijährige (2011-2013) thematische Strategiepapiere (Programmierungsdokumente) beschließen. Darin werden im Einzelnen die Kriterien für die Auswahl prioritärer Länder und Regionen sowie die Handlungsprioritäten festgelegt. Die wichtigsten Interessensgruppen werden gegebenenfalls in die verschiedenen Phasen des Programmierungszyklus einbezogen.

Auf der Grundlage dieser Mehrjahresprogrammierung wird die Kommission jährliche Aktionsprogramme vorlegen, in denen die vorrangig zu unterstützenden Maßnahmen, spezifischen Ziele, erwarteten Ergebnisse und vorläufigen Mittelzuweisungen genannt werden.

Was die Halbzeitüberprüfung anbelangt, so wird eine externe Evaluierung der Maßnahmen des ersten Dreijahreszeitraums (2007-2009) vorgenommen werden, um Input für die Ausarbeitung des zweiten thematischen Strategiepapiers (2011-2013) zu liefern. Die Berichte werden den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament übermittelt und mit ihnen erörtert.

Das Programm wird im Einklang mit der 2000 durchgeführten Reform der Verwaltung der Außenhilfe umgesetzt, wonach unter anderem die Verwaltungszuständigkeiten nach Möglichkeit an die Delegationen zu übertragen sind. Die Kommission wird weiterhin für NROs einen kommissionsweiten Begriff definieren und eine NRO Datenbank einrichten. Dies ermöglicht der Kommission und ihren Delegationen einfachen Zugang zu quantitativen und qualitativen Informationen über jede beliebige NRO, die Partner der Gemeinschaft ist.

Um eine geografische Übereinstimmung zwischen den einzelnen Programmierungsrunden zu gewährleisten, wird im thematischen Strategiepapier die Unterstützung untersucht, die für ähnliche Maßnahmen im Rahmen geografischer und thematischer Programme, aber auch im Rahmen anderer einschlägiger Haushaltslinien der EG geleistet wird. In derselben Weise sollten nach Möglichkeit die von Mitgliedstaaten und anderen Gebern unterstützten Maßnahmen untersucht werden. Die Nationalen und Regionalen Strategiepapiere für die Schwerpunktländer und -regionen sollten dies berücksichtigen und ein umfassendes Bild sämtlicher Finanzierungsinstrumente und Programme liefern.

3.3. Ziele

Bei dem Programm handelt es sich in erster Linie um ein entwicklungspolitisches Instrument. Sowohl seine allgemeinen Ziele als auch die Ziele jeder förderfähigen Maßnahmenart stehen im Einklang mit der neuen Erklärung über die Entwicklungspolitik

der EU mit dem Titel „Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“[10]. Das oberste und übergreifende Ziel ist die Ausmerzung der Armut im Kontext der nachhaltigen Entwicklung, einschließlich der Verfolgung der Millenniums-Entwicklungsziele. Weitere wichtige Ziele (wie im „Europäischen Konsens“ definiert) betreffen unter anderem die verantwortungsvolle Staatsführung und die Menschenrechte, die als Querschnittsthemen in alle Maßnahmen in den Partnerländer einzubeziehen sind. Die verschiedenen Maßnahmenarten sollen folgendermaßen zu den genannten Zielen beitragen:

– Die Maßnahmen in den Partnerländern und -regionen werden eine integrative und selbstbestimmte Gesellschaft fördern. Die Ziele bestehen darin, 1) Bevölkerungen zu begünstigen, die sich außer Reichweite von allgemeinen Dienstleistungen und Ressourcen befinden und aus dem politischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen sind, 2) die Kapazität zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Partnerländer zu stärken, um ihre Beteiligung an der Festlegung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien zu fördern und 3) die Interaktion zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in verschiedenen Zusammenhängen zu erleichtern. Es wird darauf geachtet, dass Akteure aus besonders marginalisierten und schwachen Gruppen ermittelt werden und dass gezielt an sie herangegangen wird. Die Maßnahmen können auch Aktivitäten beinhalten, die auf den Ausbau der Kapazität der Bürger abzielen, aktiv zu werden, für ihre Rechte einzutreten und an der politischen Debatte auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene teilzunehmen.

– Die Maßnahmen zur Sensibilisierung und Bildung im Entwicklungsbereich in der EU und in den beitretenden Ländern zielen auf die Schärfung des Bewusstseins der europäischen Bevölkerung für Entwicklungsfragen ab. Dabei wird die aktive Unterstützung der europäischen Öffentlichkeit für Strategien für die Armutsminderung und die nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern sowie für fairere Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern mobilisiert, und die Rolle der Zivilgesellschaft als Faktor für Fortschritt und Wandel wird gestärkt.

– Die Maßnahmen für die Koordinierung zwischen Netzen der Zivilgesellschaft sowie zwischen ihnen und den EU-Institutionen zielen auf eine effizientere Zusammenarbeit ab, indem Synergien gefördert werden und für einen strukturierten Dialog gesorgt wird. Die Koordinierung wird dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit, die Sichtbarkeit und den Einfluss der Interessensgruppen zu erhöhen.

3.4. Prioritäten

Mit Blick auf die Verwirklichung der Ziele des thematischen Programms wurden folgende allgemeine Prioritäten ermittelt:

– Erleichterung der Beteiligung der Interessensgruppen in Problemsituationen wie schwierigen Partnerschaften, instabilen Situationen, Konflikten, fehlendem Status für zivilgesellschaftliche Akteure, unzulänglicher Staatsführung usw.

---

[10] Rat der Europäischen Union, Dokument Nr. 14820/05 vom 22. November 2005.

- Stärkung von Kapazitätsaufbauprozessen und Förderung einer stärker partizipatorischen Entwicklung in den Partnerländern und -regionen.
- Unterstützung grenzübergreifender und regionaler Initiativen zur Ergänzung geografischer Programme und Förderung von Beziehungen und Bündnissen zwischen Interessensgruppen.
- Förderung solider Partnerschaften zwischen verschiedenen Interessensgruppen aus der EU und den Partnerländern.
- Unterstützung von Initiativen zur Stärkung des Kapazitätsaufbaus bei Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, um die Einführung von Mechanismen und Strukturen für den sozialen Dialog zu fördern und auf eine größere Freiheit der Sozialpartner in Problemsituationen hinzuarbeiten.
- Erleichterung des aktiven Engagements der Bürger durch Sensibilisierung und Bildung im Entwicklungsbereich, Advocacy-Arbeit und Kampagnen.
- Förderung der Kohärenz in Bezug auf die Entwicklung im Bildungsbereich, wobei unter anderem Kindern und Jugendlichen der Zugang zur Entwicklungserziehung ermöglicht wird.
- Stärkung der Strukturen für den Dialog und den Informationsaustausch zwischen Interessensgruppen durch die Förderung der Netzkooperation, des Austauschs über bewährte Praktiken und der Beziehungen auf den Achsen Nord-Süd und Süd-Süd.

ANNEX

ANNEX - SUMMARY OF PAST EXPERIENCE

Different types of stakeholders (non-state actors and local authorities) other than central governments both from the EU and partner countries are eligible for funding under thematic and geographic programmes. They are expected to be able to mobilize citizens for development, to address the needs of the population, to operate in a transparent and accountable manner and to prove their specific competencies. These actors implement their own initiatives, but also act as "implementing partners" for pre-defined thematic and geographic priorities.

Civil society organisations and networks from the EU, particularly development NGOs, have been involved for years in regular policy dialogue and consultation within the EU. Their initiatives and interventions, funded by the EC, have shown NGOs' added value both in the EU and in partner countries, by contributing to development policy objectives and supporting capacity development processes. Supporting NGOs has brought innovative approaches and partnerships in civil society to the development process. Compared to public institutions, NGOs are in a better position to reach and give voice to the grassroots. Their capacity to work and effectively deliver even in the most difficult environments, as well as their ability to mobilise EU constituencies in support of development policy issues, are also part of their contribution to the development process. The European Parliament has underscored the specific and irreplaceable role and the utility and effectiveness of NGOs' development activities, stressing their crucial work in favour of disadvantaged groups in the developing countries, the need to maintain their freedom of action, and the essential role they play in promoting human rights and grassroots democratisation[11].

More recently, economic and social partners and interest groups have emerged in the process, very actively and constructively supported by the European Economic and Social Committee and by local and regional authorities from the EU, with the progressive involvement of the Committee of the Regions, plus other actors, such as political foundations and universities, and their respective networks. Although their access to EC funding and involvement in programme implementation have been limited so far, they advocate specific and differentiated issues that are relevant to the development agenda and participate in development policy dialogues and consultations both in the EU and partner countries.

In addition to geographical programmes and humanitarian assistance, different actors have access to a number of thematic budget lines (EIDHR, food security, environment and tropical forests, anti-personnel mines, gender, and health) and to the Rapid Reaction Mechanism. Among these various instruments, the NGO co-financing budget line, created in 1976, best symbolises the partnership between the EU and NGOs on development cooperation. Its size has gradually increased, from EUR 2.5 million to EUR 200 million a year. Since 1979, 10% of the total allocation has supported awareness raising and development education interventions.

---

[11] Resolution of 14 May 1992 on the role of NGOs in development cooperation (OJ C 150, 15.6.1992).

Since 1998, the legal basis for the NGO cofinancing budget line is Council Regulation (EC) No 1658/98. It fosters quality partnerships for development objectives between NGOs from the EU and civil society organizations in developing countries, so that the budget line preserves the right of initiative in developing countries and allows active participation by European citizens in the development process. Under the Regulation, the budget line cofinances with European NGOs: (i) operations aimed at meeting the basic needs of the poorest sections of the population in developing countries, (ii) schemes to raise European public awareness of development issues in developing countries, in particular relations between developing and developed countries, (iii) measures to strengthen cooperation and coordination between NGOs in the Member States and between such NGOs and Community institutions. The Commission evaluated the instrument after three years, i.e., in mid-2001[12].

Since the EU's enlargement to ten new member states on 1 May 2004, NGOs from new Member States have had access to funding under the budget line. In addition, awareness raising and development education interventions in and involving NGOs from the new Member States have become a strategic priority in this field. NGOs from new Member States have encountered certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures. With a view to strengthening cooperation and supporting information-sharing among EU NGOs, projects such as TRIALOG and DEEEP have been set up.

The Decentralised Cooperation budget line aims at similar objectives. Following the conclusions of 2003 external evaluation[13], carried out before the relevant legal basis was extended[14], it was decided that operations and initiatives supported under this heading would be targeted on situations of difficult partnerships and that Delegations would manage these activities, through calls for proposals adjusted to the situation of the country concerned. In order to ensure flexibility, priority was given to supporting decentralised cooperation actors' own initiatives. Compared to NGO cofinancing, the decentralised cooperation budget line involves much less financial resources (around EUR 6 million a year), is not limited to NGOs from the EU, but open to all types of civil society organisations and local authorities from both partner countries and the EU, and provides financial support to interventions in the field. Finally, its focus is on situations involving difficult partnership, when other instruments cannot be used, and the management is the responsibility of EC Delegations in selected countries.

In the light of past experience, the different evaluations and discussions with the different parties involved, the potential of the strategic partnership between the EC and stakeholders other than central governments appears to be under-utilised. In this context:

---

12 Report 12/2000 – ref. 951568.
http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/other/951568_en.pdf (English version)
http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/other/951568_fr.pdf (French version)

13 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Overall assessment of the operations financed by the Community under the Regulation on decentralized cooperation - COM(2003) 412, 11.7.2003.

14 Regulation (EC) No 1659/98 on decentralised cooperation, amended and extended by Regulations (EC) No 955/2002 and (EC) No 625/2004 of the European Parliament and of the Council.

- Project cycle management is considered to be heavily dominated by the selection process (which has become increasingly complex, particularly with the introduction of calls for proposals) and has neglected project monitoring, which has been reduced to monitoring contract and budget issues.

- The selection process has been primarily conceived to rationalise the workload created by the huge amount of proposals received every year as well as to ensure equal treatment and transparency. Strategic policy considerations have not completely been integrated in this process. The process is mainly based on the analysis made of the proposals by independent experts, without giving enough importance to the overall policy priorities decided by the Commission.

- Timeframes in the decision-making process, from the call for proposals to the financial decision, are considered to be too long, which jeopardizes the relevance of the initiative and generates frustration amongst applicants. More generally, the timing, stability and predictability of the calls for proposals should be improved.

- The formal requirements currently applied in calls for proposals represent a substantial administrative burden for the applicants and for Commission staff.

- The different abilities, needs, constraints and sizes of various types of actor should ideally be reflected in the conception of strategies and the selection process (e.g. by using local languages for calls for proposals or for information, and putting in place different kinds and sizes of funding mechanisms according to the capacity and needs of each type of stakeholder).

- Evaluation reports presented by grant beneficiaries should not only describe the activities carried out but also show clearly what effects the intervention has had on targeted populations and beneficiaries.

- The role of the Delegations is considered to be too low-key. They should play the most important part in the selection process and be in charge not just of project monitoring but of raising the awareness of the local population and providing it with information.

- Some modifications of existing rules may be necessary to ensure better involvement of actors from new Member States. They may encounter certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures.

The Commission is currently engaged in exploring new approaches to selection procedures, with a view to both reducing the administrative burden and facilitating access to funding for small NGOs.