



Sachstand

Voraussetzungen und Verfahren der Gewährung von Budgethilfeprogrammen der Europäischen Union

Voraussetzungen der Gewährung von Budgethilfeprogrammen der EU und deren Umsetzung

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 081/19
Abschluss der Arbeit: 25. Juni 2019
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Begriff der Budgethilfe und Budgethilfestrategie der Europäischen Union	4
3.	Voraussetzungen und Verfahren der Budgethilfevergabe	5
3.1.	Budgethilfe aus dem Haushalt der Europäischen Union	5
3.1.1.	Rechtsgrundlagensystematik	5
3.1.2.	Voraussetzungen der Durchführungsverordnung (VO (EU) 236/14)	8
3.1.3.	Voraussetzungen des Haushaltsplans, VO (EU, Euratom) 2018/1046	9
3.1.4.	Vergabeverfahren in der Praxis	10
3.2.	Budgethilfe für die AKP-Staaten aus dem EEF	11
3.2.1.	Völkerrechtliche Basis für Budgethilfen aus dem EEF gegenüber den AKP-Staaten	11
3.2.2.	Rechtsgrundlagensystematik, Vergabevoraussetzungen- und verfahren für Budgethilfen aus dem EEF	12

1. Fragestellung

Gefragt ist nach einer Darstellung der rechtlichen und inhaltlichen Voraussetzungen von Budgethilfeprogrammen der Europäischen Union (EU) sowie der einzelnen Verfahrensschritte im Rahmen der Vergabe derartiger Fördermittel.

2. Begriff der Budgethilfe und Budgethilfestrategie der Europäischen Union

Bevor im Einzelnen auf Voraussetzungen und Verfahren eingegangen wird, soll vorab der Begriff der Budgethilfe kurz dargestellt werden.

Budgethilfe umschreibt solche Förderprogramme eines Geberlandes, bzw. gebenden Staatenverbundes, die nicht auf die gezielte Förderung eines bestimmten Projektes als solches abzielen. Bei allgemeinen Budgethilfen der EU „überweist die Kommission Finanzmittel an die Staatskasse der Partnerländer und stellt auf diese Weise zusätzliche Haushaltsmittel zur Unterstützung einer nationalen Entwicklungsstrategie bereit. Durch diese Form der Mittelüberweisung soll auch zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität beigetragen werden, die generell als Grundvoraussetzung für Entwicklung und Armutsminderung gilt.“¹ Dabei gilt es zwischen allgemeinen und sektorspezifischen Programmen zu differenzieren. Der Europäische Rechnungshof führt dazu wie folgt aus: „Allgemeine Budgethilfen haben viele Gemeinsamkeiten mit sektorbezogenen Budgethilfen, bei denen ebenfalls Mittel an die Staatskasse überwiesen werden. Mit sektorbezogenen Budgethilfeprogrammen soll aber eine sektorbezogene Politik und nicht eine nationale Strategie unterstützt werden. Dementsprechend sind Kapazitätenaufbau, Bedingungen und Dialog auf die Unterstützung des ausgewählten Sektors ausgerichtet.“²

Ziel derartiger Maßnahmen ist es, nicht nur den Wohlstand und die Möglichkeiten des begünstigten Partnerstaats zu erhöhen, sondern auch dessen Selbstständigkeit.³ Außerdem soll die freiere Handhabung der Mittel durch den Begünstigten auch zu einem effektiveren Einsatz der Mittel führen, da die Begünstigten durch ihre Sachnähe am besten wissen sollten, wie Geldmittel effektiv eingesetzt werden und welche Projekte in erster Linie gefördert werden sollen.

Budgethilfen sind sowohl in Deutschland als auch in der EU ein gängiges Mittel der Entwicklungshilfe. In der Vergangenheit ist allerdings immer wieder deshalb Kritik laut geworden, da die

1 Sonderbericht Nr. 11/2010 – VERWALTUNG ALLGEMEINER BUDGETHILFEN IN AKP-STAATEN SOWIE IN LATEINAMERIKANISCHEN UND ASIATISCHEN LÄNDERN DURCH DIE KOMMISSION, S. 9, Ziffer 1, im Internet: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201102/20110224ATT14326/20110224ATT14326DE.pdf> (zuletzt abgerufen am: 24.06.2019).

2 Sonderbericht Nr. 11/2010 – VERWALTUNG ALLGEMEINER BUDGETHILFEN IN AKP-STAATEN SOWIE IN LATEINAMERIKANISCHEN UND ASIATISCHEN LÄNDERN DURCH DIE KOMMISSION, S. 10, Ziffer 3, im Internet: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201102/20110224ATT14326/20110224ATT14326DE.pdf> (zuletzt abgerufen am: 24.06.2019).

3 Vgl. Sonderbericht Nr. 11/2010 – VERWALTUNG ALLGEMEINER BUDGETHILFEN IN AKP-STAATEN SOWIE IN LATEINAMERIKANISCHEN UND ASIATISCHEN LÄNDERN DURCH DIE KOMMISSION, S. 12, Ziffer 9, im Internet: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201102/20110224ATT14326/20110224ATT14326DE.pdf> (zuletzt abgerufen am: 24.06.2019).

Fördermittel verpufften und die gewünschten Effekte teilweise ausblieben.⁴ Demnach verabschiedete die Europäische Kommission im Jahre 2011 die „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“⁵. In dem Papier ist vor allem verdeutlicht worden, dass die Koordinierung und Überprüfung von Förderprogrammen aller Art zukünftig besser koordiniert und besser auf Einzelfälle abgestimmt werden müsste. Auf dieser Basis sind letztlich die „2017 Budget Support Guidelines“⁶ gefasst worden, die im Einklang mit der „2030 Agenda for Sustainable Development“⁷ stehen sollen. Diese bilden die aktuelle Basis der Ziele und Umsetzung der Europäischen Budgethilfe, was sich entsprechend auch im mittelfristigen Finanzrahmen 2014 – 2020 widerspiegelt.

3. Voraussetzungen und Verfahren der Budgethilfevergabe

Im Rahmen der Vergabe von Budgethilfe der EU muss nach der Quelle der zu bewilligenden Mittel unterschieden werden.⁸ Denn zum einen sind Budgethilfen direkt aus dem Haushalt der EU denkbar (3.1). Zum anderen sind Budgethilfen aus den Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) gegenüber den AKP-Staaten völkerrechtlich vorgesehen, die noch immer getrennt vom EU-Haushalt reguliert sind⁹ (3.2).

3.1. Budgethilfe aus dem Haushalt der Europäischen Union

3.1.1. Rechtsgrundlagensystematik

Ausgangspunkt für Entwicklungshilfe im Primärrecht sind zunächst die Art. 208 ff. AEUV. Art. 209 AEUV fungiert in diesem Rahmen als Ermächtigungsgrundlage und ermächtigt das Europäische Parlament und den Rat zur Umsetzung der Entwicklungshilfepolitik durch ordentliche Gesetzgebungsverfahren und weitere erforderliche Maßnahmen.¹⁰ Sehen derartige Rechtsakte oder

4 Vgl. im Einzelnen bspw. Sonderbericht Nr. 11/2010 – VERWALTUNG ALLGEMEINER BUDGETHILFEN IN AKP-STAAATEN SOWIE IN LATEINAMERIKANISCHEN UND ASIATISCHEN LÄNDERN DURCH DIE KOMMISSION, im Internet: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201102/20110224ATT14326/20110224ATT14326DE.pdf> (zuletzt abgerufen am: 24.06.2019).

5 Im Internet: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/acp/dv/communication_/communication_de.pdf (zuletzt abgerufen am: 24.06.2019).

6 Im Internet: https://ec.europa.eu/europeaid/budget-support-guidelines_en (zuletzt abgerufen am: 24.06.2019).

7 Im Internet: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/1368> (zuletzt abgerufen am: 24.06.2019).

8 Vgl. Streinz/Kruis, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 208 AEUV, Rn. 11.

9 Streinz/Kruis, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 208 AEUV, Rn. 10.

10 Entwicklungspolitik: Ein allgemeiner Überblick – Kurzdarstellung der Europäischen Union, S. 1, im Internet: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/163/entwicklungspolitik-ein-allgemeiner-ueberblick> (zuletzt abgerufen am: 24.06.2019).

Maßnahmen den Einsatz von Haushaltsmitteln vor, so müssen die Standards des primären Haushaltsrechts der Union gewahrt werden.¹¹ Art. 310 Abs. 3 AEUV sieht dementsprechend vor, dass der Einsatz von Haushaltsmitteln eines Basisrechtsaktes bedarf, den wiederum Rat und Parlament gemäß Art. 209 AEUV erlassen können.

Maßgeblich für die Frage der Voraussetzungen und die Umsetzung von Budgethilfen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind damit zum einen die Rechtsakte zur Umsetzung der Ziele der Art. 208 ff. AEUV, sowie die Durchführungsakte für die Ausführung des aktuellen Haushaltsplans. Für Budgethilfen ergibt sich danach folgendes Bild:

Zunächst haben Parlament und Rat für den Zeitraum des mittelfristigen Haushaltsplans 2014-2020 einzelne sog. „Instrumente“ auf der Grundlage des Art. 209 AEUV geschaffen. Diese Instrumente legen vor allem das Ziel einer Förderung dar, ohne dabei die konkreten Umsetzungsmaßnahmen zu benennen. So gibt es geografisch angelegte Instrumente, wie das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit, geschaffen durch Verordnung (EU) Nr. 233/2014, das Europäische Nachbarschaftsinstrument, geschaffen durch Verordnung (EU) Nr. 232/2014 oder das Instrument für Heranführungshilfe, geschaffen durch Verordnung (EU) Nr. 231/2014. All diese Instrumente zielen darauf ab, die Zusammenarbeit der EU mit ihren Partner- bzw. Nachbarländern zu verbessern und in letzterem Fall darauf etwaige Aspiranten an die EU heranzuführen. Weiter gibt es zwei thematische Programme, nämlich das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte, geschaffen durch Verordnung (EU) Nr. 235/2014 und das Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt, geschaffen durch Verordnung (EU) Nr. 230/2014, die zur Verbesserung der adressierten Themen angewandt werden sollen.¹²

All diese Instrumente werden durch einen Rechtsakt umgesetzt. Dazu wurde die „VERORDNUNG (EU) NR. 236/2014 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. März 2014 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns“ (im Folgenden Durchführungsverordnung genannt) geschaffen. Diese legt nach Art. 1 die „Vorschriften und Voraussetzungen für finanzielle Hilfe der Union zugunsten von Aktionen, einschließlich Aktionsprogrammen und sonstigen Maßnahmen, im Rahmen der folgenden Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns für den Zeitraum 2013 bis 2020“ fest. Damit ist nicht die Art der Finanzierung als solche (etwa in Form von Budgethilfen) gemeint, sondern lediglich die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit im Rahmen eines Instruments überhaupt Mittel bereitgestellt werden können. Schließlich schlägt die Verordnung dann selbst den Bogen zum Haushaltsrecht.

In Art. 1 Abs. 3 der Verordnung heißt es:

„Die Kommission gewährleistet, dass die Aktionen gemäß den Zielen des anwendbaren Instruments und im Einklang mit dem wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union durchgeführt werden. Die auf der Grundlage der Instrumente gewährte finanzielle Unionshilfe muss

11 Vgl. Streinz/Kruis, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 208 AEUV, Rn. 13.

12 Siehe Details und Ausführungen zu den Zielsetzungen und Charakteristika der einzelnen Instrumente in: Finanzbericht 2019 des BMF, S. 182 ff.

mit den Vorschriften und Verfahren der **Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012** vereinbar sein, die den **grundlegenden finanziellen und rechtlichen Rahmen** für die Anwendung der Instrumente darstellt.“ (Hervorhebungen durch den Bearbeiter)

In Art. 4 Abs. 1 der Durchführungsverordnung heißt es weiter:

„(1) Die finanzielle Hilfe der Union **kann in den in der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 vorgesehenen Finanzierungsarten** gewährt werden, insbesondere:

- a) Zuschüsse;
- b) Dienstleistungs-, Liefer- oder Bauaufträge,
- c) allgemeine oder sektorbezogene Budgethilfe.**

(...)“ (Hervorhebung durch den Bearbeiter)

Abs. 2 besagt weiter:

„(2) Die in Absatz 1 Buchstabe c genannte allgemeine oder sektorbezogene Budgethilfe basiert auf einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht (...)“

Jeder Beschluss zur Gewährung von allgemeiner oder sektorbezogener Budgethilfe gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe c muss auf die von der Union vereinbarte Budgethilfepolitik, eindeutige Kriterien für die Förderfähigkeit und eine sorgfältige Beurteilung der Risiken und des Nutzens gestützt sein.

Einer der zentralen Faktoren jenes Beschlusses muss eine Bewertung des Einsatzes, der bisherigen Ergebnisse und der Fortschritte der Partnerländer hinsichtlich Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit sein. Die allgemeine oder sektorbezogene Budgethilfe gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe c wird nach Ländern differenziert, damit sie den jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umständen des Partnerlandes unter Berücksichtigung von fragilen Situationen besser entspricht.

Bei der Gewährung der allgemeinen oder sektorbezogenen Budgethilfe **im Einklang mit Artikel 186 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012** definiert die Kommission präzise deren Konditionalität und überwacht diese; ferner unterstützt sie den Aufbau von Kapazitäten für parlamentarische Kontrolle und Prüftätigkeiten und die Verbesserung der Transparenz und des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen. Die Auszahlung der allgemeinen oder sektorbezogenen Budgethilfe nach Unterabsatz 1 Buchstabe c erfolgt unter der Bedingung, dass befriedigende Fortschritte bei der Verwirklichung der mit dem Partnerland vereinbarten Ziele zu verzeichnen sind.“

Die in Bezug genommene Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 ist mittlerweile angepasst und ersetzt worden, durch die Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046, die damit maßgeblich ist.¹³ Gegenstand dieser Verordnung ist die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.

Zusammenfassend ergibt sich aus dieser Systematik folgendes:

Die EU ist von den Mitgliedstaaten ermächtigt Entwicklungshilfepolitik mit den notwendigen Maßnahmen zu betreiben (Art. 208 ff.), dazu haben Parlament und Rat in Form von Verordnungen einzelne, zweckgerichtete Instrumente geschaffen (Verordnung (EU) Nr. 233/2014, Verordnung (EU) Nr. 232/2014, Verordnung (EU) Nr. 231/2014, Verordnung (EU) Nr. 235/2014, Verordnung (EU) Nr. 230/2014). Die Voraussetzungen für die Anwendung jener Instrumente sind wiederum einheitlich in der Durchführungsverordnung geregelt. Diese verweist für die Art der Finanzierung, insbesondere im punkto Budgethilfe, auf die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan.

3.1.2. Voraussetzungen der Durchführungsverordnung (VO (EU) 236/14)

Die Durchführungsverordnung enthält in ihrem Titel I allgemeine Bestimmung zur Durchführung der jeweiligen Förderinstrumente. Dabei wird festgelegt, dass die Durchführung zunächst die Annahme eines Aktionsprogrammes eines potentiell Begünstigten voraussetzt. Derartige Aktionsprogramme sind der Kommission auf Basis der sog. Richtprogrammierungsdokumente zu stützen, die wiederum nach den jeweiligen Instrumenten ausgestaltet sind. Vereinfacht ausgedrückt erfolgt eine Bewerbung bei der Kommission um eine Förderung. Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bewerbung normieren die Instrumente. Wer berechtigt ist, ein entsprechendes Programm zu verlangen, ergibt sich aus den Verordnungen zum jeweils einschlägigen Dokument, sowie aus Titel III der Durchführungsverordnung.

Bevor die Kommission ein Aktionsprogramm mittels Finanzierungsbeschluss annimmt, muss dieses zunächst ein bestimmtes Prüfverfahren durchlaufen, welches sich nach Art. 5 der „VERORDNUNG (EU) Nr. 182/2011 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren“, richtet.¹⁴ Die Annahme eines Aktionsprogramms durch die Kommission gilt danach als Durchführung eines verbindlichen Unionsrechtsaktes, bei dem die Kommission von einem Ausschuss unterstützt und kontrolliert werden soll. Dieser Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Es gilt das nach Art. 5 angeordnete Prüfverfahren. Danach muss der Ausschuss eine Stellungnahme zum Vorhaben der Kommission abgeben. Ist diese negativ, kann die Kommission zunächst nicht tätig werden, sondern kann einen geänderten Entwurf vorlegen.

13 Vgl. Erwägungsgrund (1) der VO (EU, Euratom) 1046/2018.

14 Der Sprung in die Verordnung (EU) 182/2011 resultiert aus folgender Verweiskette: Art. 2 Abs. 2 der Durchführungsverordnung verweist auf Art. 16 Abs. 3 der Durchführungsverordnung, der wiederum in Art. 5 der Verordnung (EU) 182/2011 verweist.

Grundsätzlich muss auf diese Art und Weise Einigkeit erzielt werden. Nur in Ausnahmefällen kann die Kommission alleine tätig werden.¹⁵

Neben der Annahme des Aktionsprogramms müssen auch die weiteren Voraussetzungen über die Finanzierungsmethoden im Sinne des Titels II der Durchführungsverordnung gewahrt werden, der – insbesondere im Hinblick auf Budgethilfen – auf das Haushaltsrecht verweist.

3.1.3. Haushaltsrechtliche Voraussetzungen, VO (EU, Euratom) 2018/1046

Die Durchführung eines Aktionsprogrammes durch Budgethilfe bedarf der zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 236 VO¹⁶ (EU, Euratom) 2018/1046, um mit dem Haushaltsrecht der EU im Einklang zu stehen.

Art. 236 konkretisiert die Voraussetzungen für Budgethilfen wie folgt:

„(1) Sofern dies in den entsprechenden Basisrechtsakten geregelt ist, kann die Kommission Budgethilfe für ein Drittland unter folgenden Bedingungen gewähren:

- a) Die Verwaltung der öffentlichen Finanzen in dem betreffenden Drittland ist hinreichend transparent, zuverlässig und wirkungsvoll;
- b) das Drittland verfügt über hinreichend glaubwürdige und zweckdienliche sektorbezogene oder nationale Programme;
- c) das Drittland verfolgt eine auf Stabilität ausgerichtete makroökonomische Politik;
- d) das Drittland ermöglicht ausreichenden und rechtzeitigen Zugang zu umfassenden und aussagekräftigen Haushaltsinformationen.

(2) Die Zahlung des Beitrags der Union hängt von der Erfüllung der in Absatz 1 genannten Bedingungen einschließlich der Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen ab. Außerdem kann für einige Zahlungen vorausgesetzt werden, dass Etappenziele erreicht werden, was anhand objektiver Leistungsindikatoren gemessen wird, sodass die Ergebnisse und Reformfortschritte in dem betreffenden Bereich im Laufe der Zeit widergespiegelt werden.

(3) Die Kommission unterstützt in Drittländern die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, den Aufbau von Kapazitäten für parlamentarische Kontrolle und Prüftätigkeiten sowie für die Korruptionsbekämpfung und setzt sich für die Verbesserung der Transparenz und des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen ein.

15 Vgl. zum Prüfverfahren im Einzelnen Art. 1, 2 Abs. 2, 3, 5, 7 der VERORDNUNG (EU) Nr. 182/2011 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren; siehe auch Erwägungsgründe 5, 6, 7 der Durchführungsverordnung.

16 Art. 236 VO (EU, Euratom) 1046/2018 ersetzt Art. 186 der VO (EU, Euratom) 966/2012 auf den Art. 4 Abs. 2 der Durchführungsverordnung explizit Bezug nimmt.

(4) Die entsprechenden Finanzierungsvereinbarungen mit dem Drittland enthalten

- a) eine Verpflichtung für das Drittland, der Kommission fristgerecht zuverlässige Informationen zu übermitteln, die es ihr ermöglichen, die Einhaltung der in Absatz 2 angeführten Bedingungen zu bewerten;
- b) das Recht der Kommission, die Finanzierungsvereinbarung bei Verstößen des Drittlandes gegen eine Verpflichtung im Zusammenhang mit der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit sowie in schweren Fällen von Korruption auszusetzen;
- c) geeignete Bestimmungen, nach denen das Drittland sich verpflichtet, unverzüglich die einschlägigen operativen Mittel ganz oder teilweise zurückzuzahlen, falls sich herausstellt, dass die Auszahlung der relevanten Unionsmittel durch schwere Unregelmäßigkeiten, die diesem Land zuzuschreiben sind, beeinträchtigt war.

Zur Abwicklung der Rückzahlung gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe c dieses Absatzes kann die Einziehung durch Aufrechnung nach Artikel 101 Absatz 1 Unterabsatz 2 herangezogen werden.“

3.1.4. Vergabeverfahren in der Praxis

In der Praxis läuft die Vergabe einer Budgethilfe also nach den folgenden Schritten ab:

Verfahrensschritt	Rechtsgrundlage
Bewerbung eines Anwärters auf Budgethilfe im Rahmen eines Richtprogrammierungsdokuments aus einem der passenden Finanzierungsinstrumente	Jeweilige Verordnung des entsprechenden Instruments
Prüfung durch die Kommission	Jeweilige Verordnung des entsprechenden Instruments; bzw. Durchführungs-VO
Kommission bereitet Verabschiedung der Budgethilfe vor unter Wahrung der Voraussetzungen des EU-Haushaltsrechts	Art. 4 der Durchführungs-VO; Art. 236 der VO (EU, Euratom) 1046/2012
Vorstellung des vorbereiteten Beschlusses im Prüfungsausschuss	Art. 4 Durchführungs-VO; Art. 5 der VO (EU) 182/2011

Wenn Stellungnahme des Ausschusses negativ; Anpassung des Entwurfs mit erneuter Vorlage	Art. 5 der VO (EU) 182/2011
Positive Stellungnahme oder Ausnahmefall bzw. gerechtfertigte Sofortmaßnahme, dann Finanzierungsbeschluss und Abschluss einer entsprechenden Finanzierungsvereinbarung mit Partnerstaat und folgende Auszahlung einer ersten Tranche	Art. 4 Durchführungs-VO; Art. 236 VO (EU, Euratom) 1046/2012
Überwachung (sog. Monitoring) der aufgegebenen Bedingungen; je nach Ergebnis Rückforderung der Budgethilfe oder Auszahlung weiterer Tranche	Art. 4 Durchführungs-VO; Art. 236 VO (EU, Euratom) 1046/2012

3.2. Budgethilfe für die AKP-Staaten aus dem EEF

3.2.1. Völkerrechtliche Basis für Budgethilfen aus dem EEF gegenüber den AKP-Staaten

Die Rechtsgrundlage für die Förderung der AKP-Staaten¹⁷ durch die EU fußt nicht direkt auf dem Primärrecht der Union (EUV, AEUV), sondern auf einem gesonderten völkerrechtlichen Vertrag, den die EG im Jahre 2000 abgeschlossen hat. Dieser sog. Vertrag von Cotonou¹⁸ wurde zuletzt im Jahre 2010 aktualisiert und sieht in Art. 61 Abs. 2 die Gewährung direkter Budgethilfen vor:

„(2) Direkte Budgethilfe zur Unterstützung gesamtwirtschaftlicher oder sektorbezogener Reformen wird gewährt, sofern

- a) genau definierte, sich auf Armut konzentrierende nationale oder sektorbezogene Entwicklungsstrategien bestehen bzw. umgesetzt werden,
- b) eine genau definierte stabilitätsorientierte Gesamtwirtschaftspolitik besteht bzw. umgesetzt wird, die von dem Land selbst festgelegt und von den wichtigsten Gebern – gegebenenfalls auch von den internationalen Finanzinstitutionen – positiv bewertet wurde und
- c) die Verwaltung der öffentlichen Finanzen hinreichend transparent, verantwortungsvoll und effizient ist.

Die Gemeinschaft richtet sich nach den spezifischen Systemen und Verfahren eines jeden AKP-Staats, überwacht ihre Budgethilfe gemeinsam mit dem betreffenden Partnerland und unterstützt die Anstrengungen der Partnerländer zur Stärkung ihrer nationalen Rechenschaftspflicht, der

¹⁷ Mitglieder der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean.

¹⁸ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000.

parlamentarischen Kontrolle, der Prüfkapazitäten und des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen.“

Art. 62 Abs. 1 des Abkommens sieht vor, dass der Gesamtbetrag sowie die Finanzierungsbedingungen im Einzelnen in den Anhängen zum Abkommen festgelegt werden. Anhang I (Finanzprotokoll) sieht dabei vor, dass die Finanzierung der Vorhaben aus dem Abkommen im Wesentlichen aus dem EEF erfolgen soll. Anhang Ic befasst sich mit dem aktuellen Zeitraum 2014-2020. Anhang IV hat die Umsetzung der einzelnen Unterstützungsleistungen zum Gegenstand.

Zusätzlich haben die Mitgliedstaaten ihrerseits ein sog. Internes Abkommen¹⁹ über die Umsetzung der Verpflichtungen und die Verteilung der aus dem EEF resultierenden Lasten abgeschlossen.

3.2.2. Rechtsgrundlagensystematik, Vergabevoraussetzungen und -verfahren für Budgethilfen aus dem EEF

Die Umsetzung der in Art. 62 Abs. 2 genannten Zielsetzung und Konkretisierung der enthaltenen Voraussetzungen ist unionsrechtlich ausgestaltet und richtet sich nach dem Sekundärrecht, das die Umsetzung und Ausführung des EEF zum Gegenstand hat. So ist aktuell die VO (EU) 2015/322 in Kraft. In deren Titel III wiederum ist die Durchführung der Zielsetzung aus dem Abkommen von Cotonou über die Finanzen des EEF ausgestaltet.

Art. 8 der VO seinerseits verweist für die Durchführung des Abkommens auf Art. 10 Abs. 2 des Internen Abkommens der gebundenen Mitgliedstaaten. Dieser besagt:

„Eine Finanzregelung wird vom Rat mit der in Artikel 8 vorgesehenen qualifizierten Mehrheit auf Vorschlag der Kommission nach Stellungnahme der EIB zu den sie betreffenden Bestimmungen sowie nach Stellungnahme des Rechnungshofs erlassen.“

Diese Finanzregelung war ursprünglich die VO (EU) 2015/323, die nun ersetzt wurde durch die VO (EU) 2018/1877 des Rates. Diese Verordnung wiederum setzt darauf, die Verwaltung und Ausführung des EEF möglichst an die Verwaltung und die Ausführung des EU-Haushalts anzugleichen. Insofern nimmt sie deutlichen Bezug auf die VO (EU, Euratom) 2018/1046. Insbesondere in Bezug auf Budgethilfen erklärt sie die Regelungen ausdrücklich für anwendbar. Außerdem besagt Art. 36 (Budgethilfe):

„(1) Es gilt Artikel 236 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046.

19 INTERNES ABKOMMEN ZWISCHEN DEN IM RAT VEREINIGTEN VERTRETEREN DER REGIERUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION ÜBER DIE FINANZIERUNG DER IM MEHRJÄHRIGEN FINANZRAHMEN FÜR DEN ZEITRAUM 2014 BIS 2020 VORGESEHENEN HILFE DER EUROPÄISCHEN UNION IM RAHMEN DES AKP-EU-PARTNERSCHAFTSABKOMMENS UND ÜBER DIE BEREITSTELLUNG VON FINANZIELLER HILFE FÜR DIE ÜBERSEEISCHEN LÄNDER UND GEBIETE, AUF DIE DER VIERTE TEIL DES VERTRAGS ÜBER DIE ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION ANWENDUNG FINDET, im Internet: https://www2.jurion.de/files/lexsoft/share/pdf/42013a0806_01__1_21020130806de00010014.pdf (zuletzt abgerufen am: 24.06.2019).

(2) Allgemeine oder sektorbezogene Budgethilfe der Union basiert auf einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht und einem gemeinsamen Eintreten für universelle Werte und zielt darauf ab, die vertragliche Partnerschaft zwischen der Union und den AKP-Staaten oder den ÜLG im Hinblick auf die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, die Unterstützung eines nachhaltigen, breitenwirksamen Wirtschaftswachstums und die Beseitigung der Armut zu stärken.

(3) Jeder Beschluss zur Gewährung von Budgethilfe muss auf die von der Union vereinbarte Budgethilfepolitik, klare Kriterien der Förderfähigkeit und eine sorgfältige Beurteilung der Risiken und des Nutzens gestützt sein. Einer der zentralen Faktoren eines solchen Beschlusses muss eine Bewertung des Einsatzes, der bisherigen Ergebnisse und der Fortschritte der AKP-Staaten und der ÜLG hinsichtlich Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sein. Die Budgethilfe wird nach Ländern differenziert, damit sie den jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umständen des AKP-Staates oder ÜLG unter Berücksichtigung fragiler Situationen besser entspricht.

(4) Im Fall von Budgethilfe legt die Kommission klare Voraussetzungen fest und überwacht deren Einhaltung; außerdem unterstützt sie die Entwicklung parlamentarischer Kontroll- und Prüfkapazitäten und setzt sich für die Verbesserung der Transparenz und des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen ein.

(5) Die Auszahlung von Budgethilfe erfolgt unter der Bedingung, dass zufriedenstellende Fortschritte bei der Verwirklichung der mit den AKP-Staaten und den ÜLG vereinbarten Ziele erreicht worden sind.

(6) Wird ÜLG Budgethilfe gewährt, wird den institutionellen Verbindungen mit den betreffenden Mitgliedstaaten Rechnung getragen.“

Die Durchführung ist dann im Einzelnen detailliert in Anhang IV des Abkommens von Cotonou geregelt. Danach gibt es drei Finanzierungsinstrumente. Auf die ersten beiden – Zuschüsse für langfristige Entwicklungsmaßnahmen und Zuschüsse für die Unterstützung regionaler Zusammenarbeit der AKP-Staaten – entfallen insgesamt 27,955 Mrd. EUR. Diese Mittel werden von der Kommission mit Unterstützung des EEF-Ausschusses verwaltet. Die Umsetzung unterteilt sich – wie von den autonomen Finanzierungsinstrumenten der Entwicklungszusammenarbeit bekannt – in eine Programmierungs- und Durchführungsphase. Drittes Finanzierungsinstrument ist die Investitionsfazilität, die aus Mitteln des EEF (1,134 Mrd. EUR für 2014 bis 2020) gespeist und von der EIB mit Unterstützung des Ausschusses für die Investitionsfazilität (Art. 9 Internes Abkommen) verwaltet wird.²⁰

Im Grundsatz ist der hier maßgebliche Weg mit dem in den oberen Kapiteln beschriebenen Weg vergleichbar. Es gibt eine völkerrechtliche Ausgangsbasis, auf deren Grundlage zweckgerichtete Instrumente errichtet worden sind. Auf der Basis dieser Instrumente besteht die Möglichkeit Budgethilfe aus dem EEF zu gewähren. Dies muss die Kommission nach Abstimmung mit dem

20 Streinz/Kruis, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Rn. 40.

EEF-Ausschuss beschließen und im Anschluss überwachen. Die Voraussetzungen für die Budgethilfe als Finanzierungsart ergeben sich durch umfassende Bezugnahmen ebenfalls aus der VO (EU, Euratom) 1046/2018, wie auch im Verfahren nach dem EU-Haushaltsrecht.
