

Bundesrat

Drucksache **371/86**

21.08.86

EG - A

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über die Nahrungs-
mittelhilfepolitik und -verwaltung und zur Aufhebung der Ver-
ordnung (EWG) Nr. 3331/82

KOM(86) 418 endg.; Ratsdok. 8705/86

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 20. August 1986 - 121 - 680 70 - E - Na 66/86 -.

Diese Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 22. Juli 1986 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments zu der genannten Kommissionsvorlage ist vorgesehen.

Mit der unmittelbar bevorstehenden Beschlußfassung durch den Rat ist zu rechnen.

Zur Information wird gleichzeitig die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu ihrer Vorlage übermittelte Begründung beigelegt.

BEGRÜNDUNG

Die Kommission hat beschlossen, die Verwaltung der Nahrungsmittelhilfe der Gemeinschaft einer globalen Prüfung zu unterziehen. In letzter Zeit ist an dieser Verwaltung häufig Kritik geübt worden, die nicht übersehen werden darf, denn die Nahrungsmittelhilfe ist ein immer wichtigeres Instrument der Entwicklungshilfepolitik der Gemeinschaft geworden. Daraus erklärt sich die Bedeutung, die die Entwicklungsländer ihr auch dann beimessen, wenn keine ausgesprochene Notlage besteht.

In diesem Zusammenhang ist die effiziente Verwaltung häufig eine Voraussetzung für den Erfolg der Entwicklungspolitik, in die sich die Nahrungsmittelhilfe einfügen muss. Ausserdem beeinflusst die Qualität der Verwaltung der Nahrungsmittelhilfe das Ansehen der Gemeinschaft in den Entwicklungsländern und in der europäischen Öffentlichkeit. Eine wirksame Verwaltung erfordert rationelle und transparente Durchführungsverfahren, eine klare Aufteilung und eine gewisse Konzentration der Verantwortlichkeiten.

Nach gründlicher Prüfung der gegenwärtigen Lage gelangt die Kommission zu der Auffassung, dass das derzeitige Verwaltungssystem das, auf der 1982 in Kraft getretenen Verordnung basiert, diese Voraussetzungen nicht vollständig erfüllt. Sie hält es für unerlässlich, die Bestimmungen der Rahmenverordnung auf der Grundlage der Bisherigen Erfahrungen unter drei Gesichtspunkten zu revidieren :

- bessere Integration der Nahrungsmittelhilfe in die Entwicklungshilfepolitik;
- Beseitigung gewisser Unklarheiten im geltenden Text, die regelmäßig zu Problemen und Konflikten zwischen den Organen der Gemeinschaft führen;
- Vermeidung einer Zersplitterung und folglich einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten für die Verwaltung der Hilfe durch Stärkung der Befugnisse der Kommission für die Durchführung im Geiste der europäischen Akte, die im Dezember 1985 vom Europäischen Rat angenommen wurde.

1. Um eine bessere Integration der Nahrungsmittelhilfe in die Entwicklungshilfepolitik der Gemeinschaft zu fördern, hat der Rat in seiner Entschliebung vom November 1983 bereits die Bedeutung von Dreiecksgeschäften betont, die den Kauf von Nahrungsmitteln in Entwicklungsländern ermöglichen. Derartige Geschäfte müssen seines Erachtens gefördert werden.

Die geltende Rahmenverordnung sieht die Möglichkeit von Dreiecksgeschäften jedoch nur bei Dringlichkeit oder Nichtverfügbarkeit der vorgesehenen Erzeugnisse auf dem Markt der Gemeinschaft vor.

Konkrete Erfahrungen haben gezeigt, daß diese Beschränkungen die Effizienz der Verwaltung der Hilfe beträchtlich verringern oder zu einem Mißbrauch des Begriffs der Dringlichkeit führen.

Aus diesen Gründen schlägt die Kommission vor:

- die Möglichkeit für Dreiecksgeschäfte in Dringlichkeitsfällen zu präzisieren,

- zusätzlich Möglichkeit vorzusehen, Dreiecksgeschäfte unter bestimmten Voraussetzungen vorzunehmen. Wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser neuen Möglichkeit ist jedoch, dass eine gewisse Grenze nicht überschritten wird, so dass das Grundprinzip, dass die als Nahrungsmittelhilfe vorgesehenen Erzeugnisse auf dem Markt der Gemeinschaft bereitgestellt werden, nicht in Frage gestellt wird.
2. In bezug auf die Aufteilung der Beschlussfassungskompetenzen auf die einzelnen Organe ergibt sich aus dem im neuen Entwurf vorgeschlagenen Änderungen eine klare Unterscheidung zwischen :
- der vertraglichen Hilfe, deren Mengen vom Rat aufgrund der von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten gemäss Artikel 113 des EWG-Vertrags übernommenen Verpflichtungen festgelegt werden. Der Rat teilt diese Hilfe mit qualifizierter Mehrheit in gemeinschaftliche und einzelstaatliche Massnahmen auf. Die Aufteilung der einzelstaatlichen Massnahmen unter den Mitgliedstaaten wird vom Rat einstimmig beschlossen (Artikel 4);
 - der nichtvertraglichen Hilfe die für jedes Erzeugnis verfügbaren Beträge (Wert) werden von der Haushaltsbehörde beschlossen. Die Kommission leitet aus den Mittelansätzen im Haushaltsplan Schätzwerte für die verschiedenen Arten von Erzeugnissen ab, die bereitgestellt werden können, und stützt sich dabei auf die geltenden Preise, gegebenenfalls unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Entwicklung. Diese geschätzten Mengen, die zu den im Rahmen der vertraglichen Hilfe bereitstellbaren Mengen hinzukommen, werden sodann von der Kommission auf die verschiedenen Begünstigten aufgeteilt. Im Falle von Preisänderungen vor Abwicklung der Hilfe werden die für die nichtvertragliche Hilfe vorgesehenen geschätzten Mengen von der Kommission so angepasst, dass die Nahrungsmittelhilfemassnahmen die verfügbaren Haushaltsmittel nicht überschreiten.

3. Die in Artikel 5 vorgesehenen Beschlüsse zur Verwaltung der Hilfe werden gegenwärtig von der Kommission nach Anhörung des Ausschusses für Nahrungsmittelhilfe gefasst.

Der Ausschuss funktioniert wie ein Verwaltungsausschuss für landwirtschaftliche Erzeugnisse, wobei erschwerend hinzukommt, dass das Fehlen einer Stellungnahme als ablehnende Stellungnahme gilt und die Kommission gezwungen ist, die Anwendung ihrer Beschlüsse aufzuschieben.

Die Kommission vertritt ihrerseits die Auffassung, dass ihre Beschlüsse über die Aufteilung der Hilfe auf die Empfänger (deren Liste vom Rat festgelegt wird) voll und ganz in ihre Befugnisse zur Ausführung des Haushaltsplans fallen und die Einschaltung eines Verwaltungsausschusses nicht erfordern. Es wird folglich vorgeschlagen, dass der Ausschuss für Nahrungsmittelhilfe in diesem Fall als Verwaltungsausschuss tätig wird.

Dagegen berät der Ausschuss nach dem Verfahren für Verwaltungsausschüsse, wenn es um die Annahme der Modalitäten für die Durchführung der Hilfe geht, d.h. wenn die Kommission beschliesst,

- a) die vollständige Liste der als Hilfe in Betracht kommenden Erzeugnisse festzulegen;
- b) die obere Grenze für Dreiecksgeschäfte festzulegen;
- c) die Modalitäten für die Bereitstellung der Erzeugnisse auf dem Markt der Gemeinschaft und auf dritten Märkten zu bestimmen.

4. In dem gleichen Bemühen um Steigerung der Effizienz ist es nach Ansicht der Kommission erforderlich, die Bestimmungen über die Bereitstellung der Erzeugnisse zu ändern. Die geltende Rahmenverordnung sieht vor, dass die "Erzeugnisse gemäss den im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehenen Vorschriften und Verfahren bereitgestellt werden". Für nicht unter eine gemeinsame Marktorganisation fallende Erzeugnisse wie auch für Erzeugnisse, die in Entwicklungsländern gekauft werden, ist keine Regelung vorgesehen. Unabhängig von den Lücken in der geltenden Regelung führt das damit geschaffene Verwaltungssystem zu einer sehr weitgehenden Zersplitterung der Verantwortlichkeiten auf die Dienststellen der Kommission und die Interventionsstellen der Mitgliedstaaten.

Die Kommission, die politisch und finanziell die Verantwortung für die Durchführung der Hilfe trägt, verfügt somit über keinerlei wirksames Druckmittel auf die Lieferanten. Im übrigen besteht zwischen ihr und den Lieferanten keine direkte rechtliche Beziehung.

Die Verfahren, nach denen die Interventionsstellen im Namen der Gemeinschaft tätig werden können, sind kompliziert und für die einzelnen Erzeugnisse unterschiedlich.

Nach Ansicht der Kommission müssten sie durch eine Bereitstellungsverordnung ersetzt werden, die die Verwaltungsautonomie für die Nahrungsmittelhilfe gegenüber die Verwaltung der gemeinsamen Agrarpolitik gewährleistet. Die Verordnung würde für alle Erzeugnisse gelten und der Kommission erlauben, die gesamte administrative Verantwortung für die Durchführung der Nahrungsmittelhilfemassnahmen zu übernehmen.

Unter Bezugnahme auf die vorstehenden Erwägungen bittet die Kommission den Rat, den nachstehenden Verordnungsvorschlag anzunehmen.

VORSCHLAG EINER
VERORDNUNG (EWG) Nr. DES RATES
VOM

über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung und zur
Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3331/82

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
insbesondere auf Artikel 235,

auf Vorschlag der Kommission (1),

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments (2),

in Erwägung nachstehender Gründe :

Die Nahrungsmittelhilfe verfolgt humanitäre Zwecke und bildet einen der wesentlichen Teile der Gemeinschaftspolitik für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern.

Es erscheint angezeigt, die Nahrungsmittelhilfe zu einem echten Instrument der Gemeinschaftspolitik für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zu machen, das es insbesondere der Gemeinschaft ermöglicht, sich in mehrjährigen Entwicklungsvorhaben voll zu verpflichten.

Die Gemeinschaft sollte deshalb regelmäßige globale Hilfeleistungen gewährleisten können und in der Lage sein, sich in geeigneten Fällen gegenüber Entwicklungsländern zur Lieferung von Mindestmengen an Erzeugnissen im Rahmen spezifischer Mehrjahresprogramme sowie gegenüber internationalen Organisationen zu verpflichten, wobei diese mehrjährigen Verpflichtungen jedoch einen angemessenen Teil des Hilfevolumens nicht übersteigen sollten.

Im Hinblick auf eine bessere Verwaltung der Nahrungsmittelhilfe, die den Interessen und den Befürfnissen der Empfängerländer besser entspricht, empfiehlt es sich, die Beschlußfassungs- und Durchführungsverfahren zu verbessern.

(1)

(2)

- 7. -

Um die Durchführung einiger der geplanten Vorschriften zu erleichtern, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Rahmen eines Ausschusses für Nahrungsmittelhilfe vorzusehen.

In dem Vertrag sind entsprechende besondere Befugnisse nicht vorgesehen.

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN :

TITEL 1

Ziele und allgemeine Leitlinien für die Nahrungsmittelhilfe

Artikel 1

Im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern führt die Gemeinschaft Nahrungsmittelhilfemaßnahmen durch.

Artikel 2

1. Die Nahrungsmittelhilfemaßnahmen nach Artikel 1 haben insbesondere zum Ziel,
 - das Ernährungsniveau der begünstigten Bevölkerung zu heben,
 - in Notsituationen einzugreifen,
 - zur ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Empfängerländer beizutragen.
2. Die im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe gelieferten Erzeugnisse müssen möglichst weitgehend den Ernährungsgewohnheiten der begünstigten Bevölkerung entsprechen.

./.

3. Die Gewährung der Nahrungsmittelhilfe stützt sich in erster Linie auf eine objektive Einschätzung des tatsächlichen Bedarfs, der diese Hilfe rechtfertigt. Zu diesem Zweck werden insbesondere nachstehende drei Kriterien berücksichtigt, ohne daß andere relevante Überlegungen ausgeschlossen werden :
- der grundlegende Nahrungsmittelbedarf,
 - das Pro-Kopf-Einkommen,
 - die Zahlungsbilanzlage.
4. Die Gewährung der Nahrungsmittelhilfe wird gegebenenfalls von der Durchführung einjähriger oder mehrjähriger Entwicklungsvorhaben abhängig gemacht, und zwar vorrangig von Entwicklungsvorhaben zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion in den Empfängerländern. Diese Komplementarität kann durch die Verwendung der Gegenwertmittel gewährleistet werden, wenn die als Hilfe der Gemeinschaft gelieferten Erzeugnisse zum Verkauf bestimmt sind. Wird die Nahrungsmittelhilfe zur Unterstützung eines sich über mehrere Jahre erstreckenden Entwicklungsprogramms eingesetzt, so kann sie in Form mehrjähriger mit diesem Programm verbundener Lieferungen durchgeführt werden.
5. Ziel der Nahrungsmittelhilfe ist es, den dringenden Nahrungsmittelbedarf zu decken. Um die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern zu verbessern und die Deckung ihres Bedarfs zu sichern, kann die Nahrungsmittelhilfe jedoch von Fall zu Fall zur Bildung von Getreidevorräten unter der Bedingung gewährt werden, daß eine solche Hilfe nur einen geringen Prozentsatz des Gemeinschaftsschemas ausmacht und dem Bedarf für den unmittelbaren Verbrauch der Vorrang eingeräumt wird.

Artikel 3

Die Erzeugnisse werden auf dem Markt der Gemeinschaft bereitgestellt.

Die als Nahrungsmittelhilfe gelieferten Erzeugnisse können jedoch in einem Entwicklungsland gekauft werden, das möglichst zur gleichen geographischen Region wie das Empfängerland gehört, wenn :

- die Erzeugnisse auf dem Markt der Gemeinschaft nicht verfügbar sind;
- ein Dringlichkeitsfall im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 vorliegt, sofern durch derartige Käufe die Hilfe rascher zum Bestimmungsort befördert werden kann;

- oder folgende Voraussetzungen erfüllt sind :

- . die Käufe erfolgen im Rahmen der Durchführung der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft, vor allem zur Förderung der Nahrungsmittel selbstversorgung der Entwicklungsländer;
- . die Erzeugnisse sind in einem Entwicklungsland in der gleichen geographischen Region effektiv verfügbar;
- . es besteht keine Gefahr einer Störung der Märkte der Lieferländer durch die Käufe;
- . global bleiben die Käufe so gering, daß der Grundsatz der Bereitstellung auf dem Markt der Gemeinschaft nicht in Frage gestellt ist.

TITEL II

Verfahren zur Durchführung der Nahrungsmittelhilfemaßnahmen

Artikel 4

1. Auf dem Gebiet der Nahrungsmittelhilfe werden vom Rat
 - die im Nahrungsmittelhilfeübereinkommen vorgesehene Hilfe in Form von Getreide auf gemeinschaftliche und einzelstaatliche Maßnahmen aufgeteilt;
 - die einzelstaatlichen Maßnahmen der im Nahrungsmittelhilfeübereinkommen vorgesehenen Hilfe in Form von Getreide unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt;
 - die Länder und Organisationen bestimmt, die für ein Jahr oder mehrere Jahre für Nahrungsmittelhilfemaßnahmen in Frage kommen;
 - die allgemeinen Kriterien für die Übernahme der Beförderungskosten der Nahrungsmittelhilfe über das fob-Stadium hinaus festgelegt.
2. Zu diesem Zweck entscheidet der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments in Ausübung der Befugnisse des ersten, dritten und vierten Anstrichs von Absatz 1 mit qualifizierter Mehrheit und in Ausübung der Befugnisse des zweiten Anstrichs von Absatz 1 einstimmig.

Artikel 5

1. Von der Kommission werden nach den Verfahren des Artikels 8 Absatz 1
 - die Liste der Erzeugnisse festgelegt, die als Nahrungsmittelhilfe bereitgestellt werden können;
 - die Modalitäten für die Bereitstellung der Erzeugnisse festgelegt;
 - die obere Grenze für Käufe gemäß Artikel 3 dritter Anstrich unter Berücksichtigung der Lage auf den Gemeinschaftsmärkten bestimmt.
2. Nach dem Verfahren des Artikels 8 Absatz 2 werden von der Kommission
 - die Mengen, die im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel bereitgestellt werden können auf die einzelnen Empfängerländer ausgeteilt;
 - während der Durchführung der Programme die Verwendungszwecke nötigenfalls insbesondere nach Maßgabe der Aufnahmefähigkeit der Empfängerländer geändert.

Artikel 6

In Anwendung der in Artikel 4 genannten Ratsbeschlüsse und der gemäß Artikel 5 gefaßten Beschlüsse beschließt die Kommission

- a) die Soforthilfemaßnahmen zugunsten von Ländern, Flüchtlingsgruppen oder anderen gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die sich infolge von Naturkatastrophen in unvorhergesehenen ernsten Schwierigkeiten befinden, und unterrichtet die Mitgliedstaaten hiervon;
- b) nach fernschriftlicher Konsultation der Mitgliedstaaten, denen sie für etwaige Einwände eine Frist von 48 Stunden einräumt, Soforthilfemaßnahmen zugunsten von Ländern, Flüchtlingsgruppen oder anderen gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die sich aufgrund außergewöhnlicher Umstände, die Naturkatastrophen vergleichbar sind, in unvorhergesehenen ernsten Schwierigkeiten befinden;
- c) die Bedingungen für die Lieferung der Hilfe, insbesondere :
 - die gegenüber den Empfängern anwendbaren allgemeinen Bedingungen,
 - die Eröffnung der Verfahren zur Beschaffung und zur Lieferung der Erzeugnisse sowie der Abschluß der betreffenden Verträge.

Im Sinne der Buchstaben a) und b) ist unter "Soforthilfe" eine Maßnahme zu verstehen, mit der einer unvorgesehenen außergewöhnlichen Situation begegnet werden soll, die durch eine das Leben oder die Gesundheit der Bevölkerung ernstlich gefährdende Hungersnot oder die unmittelbare Gefahr einer Hungersnot in einem Land, das den Nahrungsmittelmangel mit eigenen Mitteln und aus eigenen Ressourcen nicht beheben kann, gekennzeichnet ist.

Der Umfang der Hilfe, deren Lieferung in jedem Einzelfall beschlossen wird, beschränkt sich auf die Mengen, die für die betroffene Bevölkerung zur Überwindung der Situation während eines Zeitraums von nicht mehr als drei Monaten notwendig sind.

Artikel 7

1. Es wird ein Ausschuß für Nahrungsmittelhilfe, nachstehend "Ausschuß" genannt, eingesetzt, in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt, und der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die Sekretariatsgeschäfte des Ausschusses werden von der Kommission wahrgenommen.
2. Der Ausschuß gibt sich eine Geschäftsordnung.

Artikel 8

1. Wird auf das in diesem Absatz festgelegte Verfahren Bezug genommen, so wird der Ausschuß von seinem Vorsitzenden mit einem Entwurf der zu treffenden Maßnahmen befaßt. Der Ausschuß gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende nach Maßgabe der Dringlichkeit der zu prüfenden Fragen festsetzen kann. Die Stellungnahme kommt mit der in Artikel 148 Absatz 2 des Vertrags vorgesehenen Mehrheit zustande, wenn die Beschlüsse vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind. Bei Abstimmungen im Ausschuß werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten entsprechend dem oben genannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.
Die Kommission faßt Beschlüsse, die unmittelbar anwendbar sind. Entsprechen sie jedoch nicht der Stellungnahme des Ausschusses, so werden sie von der Kommission unverzüglich dem Rat mitgeteilt. In diesem Fall kann die Kommission die Anwendung der von ihr gefaßten Beschlüsse um höchstens zwei Monate, vom Zeitpunkt dieser Mitteilung an gerechnet, aussetzen. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit innerhalb einer Frist von zwei Monaten einen anderen Beschluß fassen.

./.

2. Wird auf das in diesem Absatz festgelegte Verfahren Bezug genommen, so berät der Ausschuß über die von der Kommission gestellten Anträge auf Stellungnahme. In ihrem Antrag auf Stellungnahme des Ausschusses kann die Kommission eine Frist für die Abgabe der Stellungnahme setzen. An die Beratungen des Ausschusses schließt sich keine Abstimmung an. Jedes Mitglied des Ausschusses kann jedoch verlangen, daß seine Meinung in das Protokoll aufgenommen wird.

Artikel 9

Die Mitgliedstaaten beschließen ihre nationalen Nahrungsmittelhilfeprogramme und teilen sie der Kommission mit. Die Koordinierung der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Nahrungsmittelhilfemaßnahmen auf der Ebene der Beschlußfassung wie auch der Durchführung wird im Ausschuß regelmäßig geprüft. Bei dieser Prüfung, die auf Antrag des Vorsitzenden des Ausschusses oder eines Vertreters eines Mitgliedstaates erfolgt, werden die bekannten Aktionen anderer Geber ebenfalls berücksichtigt.

Artikel 10

Der Ausschuß kann jede andere Frage im Zusammenhang mit der Nahrungsmittelhilfe prüfen, die der Vorsitzende von sich aus oder auf Ersuchen eines Vertreters eines Mitgliedstaates zur Sprache bringt.

Artikel 11

Das Europäische Parlament wird über die Verwaltung der Nahrungsmittelhilfe durch Mitteilung der in den Artikeln 4, 5 und 6 genannten Beschlüsse unmittelbar nach ihrer Verabschiedung sowie durch jährliche Übermittlung von Berichten über den Stand der Durchführung der verschiedenen Aktionen für die einzelnen Haushaltsjahre unterrichtet.

Die in den Artikeln 5 und 6 genannten Beschlüsse und die in Absatz 1 genannten Berichte werden gleichzeitig dem Rat mitgeteilt.

Artikel 12

Die Verordnung (EWG) Nr. 3331/82 des Rates wird aufgehoben.

Artikel 13

Diese Verordnung tritt am 3. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.