

EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder:

Der Bedarf wird in Angriff genommen,
aber die EU-Finanzierung ist nicht auf gutem Weg,
das Ziel für 2030 zu erreichen



Inhalt

Ziffer

01 - 18 | **Hauptaussagen**

01 - 08 | Warum ist dieser Bereich wichtig?

09 - 18 | Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

19 - 81 | **Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet**

19 - 39 | Der strategische Rahmen der EU wurde aktualisiert, um den Schwerpunkt auf Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder zur Deckung von deren Handelsbedarf zu legen, er wurde jedoch nicht in einen Aktionsplan umgesetzt

21 - 24 | Im Rahmen der 2017 erfolgten Aktualisierung der EU-Strategie für Handelshilfe wurde ein stärkerer Schwerpunkt auf die am wenigsten entwickelten Länder gefordert

25 - 28 | Auf die 2017 erfolgte Aktualisierung der Strategie folgte kein Aktionsplan mit Etappenzielen für die Finanzierung durch die Mitgliedstaaten oder die EU

29 - 32 | Das Konzept der Handelshilfe ist zu weit gefasst, als dass sich die EU-Delegationen und Durchführungspartner bei der Programmplanung daran orientieren könnten

33 - 36 | Bewertungen des Bedarfs an spezifischen Handelshilfen wurden früher im Rahmen des erweiterten integrierten Rahmenplans durchgeführt, sie wurden jedoch größtenteils eingestellt

37 - 39 | Die Kommission verfügt über keine spezifischen Bewertungen des Bedarfs an Handelshilfe, doch die EU-Delegationen ermitteln vorrangige Bereiche

40 - 64 | Die EU-Handelshilfe wird bedarfsgerecht bereitgestellt, das Finanzierungsziel ist aber bei Weitem noch nicht erreicht

- 41 - 53 | Das Finanzierungsziel für die am wenigsten entwickelten Länder ist bei Weitem noch nicht erreicht, und es fehlt eine detaillierte Analyse, die Korrekturmaßnahmen ermöglichen würde
- 54 - 58 | Die EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder deckt zwar eine Reihe relevanter Kategorien und Sektoren ab, aber die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Projekte ist nicht immer gewährleistet
- 59 - 64 | Die Koordinierung durch die EU-Delegationen ist im Allgemeinen gut, die Gelegenheit für eine verstärkte Koordinierung mit den Mitgliedstaaten und den regionalen EU-Delegationen wurde jedoch verpasst

65 - 81 | Die Überwachung und Berichterstattung der Kommission über die Ergebnisse und Auswirkungen der EU-Handelshilfe hat sich verbessert, ist aber nicht umfassend

- 66 - 69 | Seit 2017 veröffentlicht die Kommission einen speziellen jährlichen Fortschrittsbericht über die EU-Handelshilfe
- 70 - 77 | Die allgemeine Überwachung und Berichterstattung der Kommission in Bezug auf die EU-Handelshilfe ist nicht umfassend
- 78 - 81 | Sehr begrenzte Messung der Auswirkungen der EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe auf den Handel

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes

Zeitschiene

Prüfungsteam

01

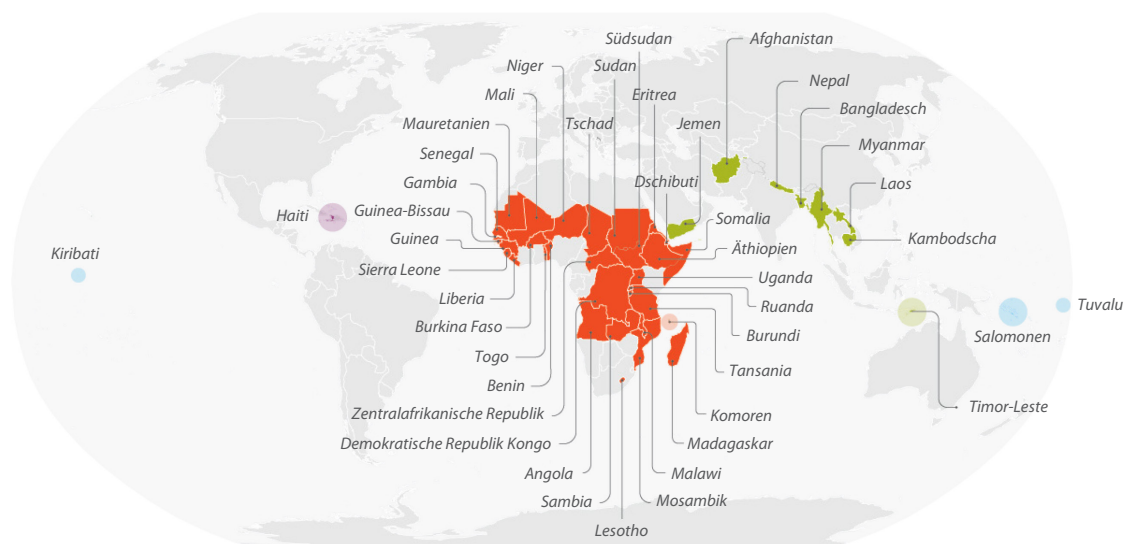
Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

- 01** In den Entwicklungsländern ist der Handel – und insbesondere der grenzüberschreitende Handel – wichtig für das Wachstum, das Millionen von Menschen aus der Armut führen kann. Diese Länder – und allen voran die am wenigsten entwickelten Länder – müssen jedoch erhebliche Herausforderungen bewältigen, die ihre Fähigkeit beeinträchtigen, vom regionalen und globalen Handel zu profitieren.
- 02** Die am wenigsten entwickelten Länder sind keine homogene Gruppe; auch wenn einige Länder womöglich Gemeinsamkeiten aufweisen, so unterscheiden sich ihre Situation und ihre Bedingungen doch erheblich. Manche sind politisch instabil oder von Konflikten betroffen, sind Binnenstaaten oder verfügen über geringe Produktionskapazitäten. Einige räumen der landwirtschaftlichen Erzeugung Vorrang ein, um Ernährungssicherheit zu erreichen, während andere eine Diversifizierung der Produktion anstreben, um die Ausfuhren anzukurbeln.

03 Die Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder wurde 1971 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingerichtet¹. Dadurch erkannte die internationale Gemeinschaft an, dass besondere Unterstützungsmaßnahmen für diese Länder erforderlich sind. Die am wenigsten entwickelten Länder haben ausschließlichen Zugang zu bestimmten **internationalen Unterstützungsmaßnahmen**, insbesondere in den Bereichen Entwicklungshilfe und Handel. Die Vereinten Nationen definieren sie als Länder mit niedrigem Einkommensniveau und erheblichen strukturellen Hindernissen für eine nachhaltige Entwicklung. Derzeit befinden sich 44 Länder in der Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder². Sie liegen hauptsächlich in Afrika (32 Länder) und zu einem geringeren Teil in Asien (8), im Pazifischen Ozean (3) und im karibischen Raum (1) (siehe **Abbildung 1**).

Abbildung 1 | Karte der 44 am wenigsten entwickelten Länder (Stand: 19. Dezember 2024)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Ausschusses für Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen.

¹ Resolution 2768 (XXVI) der Vereinten Nationen vom 18. November 1971.

² List of least developed countries (Stand: 19.12.2024), Vereinte Nationen.

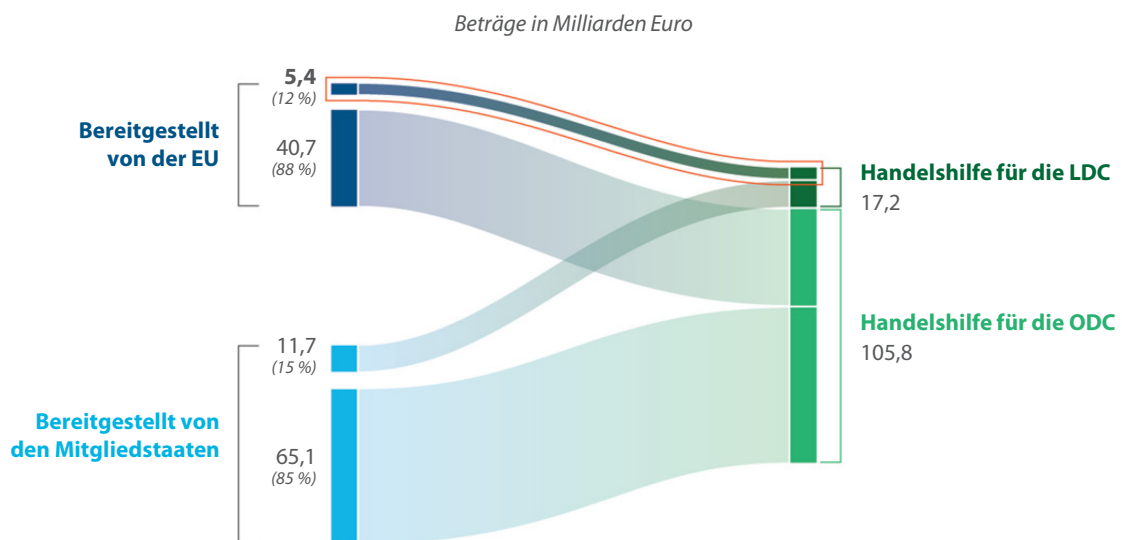
- 04** Die Handelshilfe-Initiative "Aid for Trade" wurde auf der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Hongkong im Dezember 2005 eingeführt und soll den Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern, dabei helfen, die Handelskapazitäten und -infrastrukturen aufzubauen, die sie benötigen, um von der Öffnung des Handels profitieren zu können. Sie ist Teil der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe mit Zuschüssen und Darlehen zu Vorzugsbedingungen, die auf handelsbezogene Programme und Projekte ausgerichtet sind.³
- 05** Da der Handel selbst eine weit gefasste und komplexe Tätigkeit ist, räumt die WTO ein, dass auch die Initiative "Aid for Trade" weit gefasst und nicht leicht zu definieren ist⁴. Sie umfasst ein breites Spektrum an Bereichen:
- Aufbau von Produktionskapazitäten (einschließlich der gesamten Unterstützung für Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Industrie, den Sektor der mineralischen Ressourcen und des Bergbaus, Bankwesen und Tourismus) – Investitionen in Industriezweige und Sektoren, damit die Länder ihre Ausfuhren diversifizieren und auf komparativen Vorteilen aufbauen können;
 - wirtschaftliche Infrastruktur – Bau von Straßen, Häfen, Schienenstrecken, Anlagen für Energie und Telekommunikation, die die nationalen, regionalen und globalen Märkte miteinander verbinden;
 - Handelspolitik und Handelsvorschriften sowie handelsbezogene Anpassungen – Unterstützung der Länder im Hinblick auf die Entwicklung von Handelsstrategien, wirksamere Verhandlungen und die Umsetzung der Ergebnisse.

³ [Aid for Trade fact sheet](#), WTO.

⁴ Ebd.

- 06** Im Anschluss an die WTO-Konferenz 2005 verabschiedete die EU im Jahr 2007 ihre eigene Strategie für Handelshilfe, die 2017 aktualisiert wurde. In den letzten Jahren ist die kollektive EU-Handelshilfe (von der EU und den einzelnen Mitgliedstaaten zusammengenommen) für die am wenigsten entwickelten Länder relativ stabil geblieben. Im Zeitraum 2017–2022 beliefen sich die Mittel auf 17,2 Milliarden Euro, während 105,8 Milliarden Euro den anderen Entwicklungsländern (Ländern mit niedrigem mittlerem Einkommen und Ländern mit hohem mittlerem Einkommen) bereitgestellt wurden. Die Unterstützung für die am wenigsten entwickelten Länder durch die EU allein (Zuschüsse der Kommission und Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) zu Vorzugsbedingungen) machte mit 5,4 Milliarden Euro fast ein Drittel dieses Gesamtbetrags aus (siehe [Abbildung 2](#)). Der Großteil der von der Kommission bereitgestellten Unterstützung wird über die EU-Delegationen geleistet, die sich mit internationalen Organisationen, Entwicklungsagenturen der Mitgliedstaaten, Entwicklungsbanken und anderen Durchführungsstellen in den Partnerländern abstimmen, während die Mitgliedstaaten ihre Unterstützung über die Botschaften und Entwicklungsagenturen leisten.

Abbildung 2 | Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder und anderen Entwicklungsländer, 2017–2022 (Mittelbindungen in Milliarden Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Hinweis: Rundungsbedingt stimmen einige Gesamtbeträge möglicherweise nicht mit der Summe der Einzelbeträge überein.

07 Der Rechnungshof untersuchte auf aggregierter Ebene für alle am wenigsten entwickelten Länder – und insbesondere für vier Länder, in denen er Vor-Ort-Besuche durchführte (Angola, Kambodscha, Malawi und Ruanda) –, ob die Kommission die EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder in geeigneter Weise ausgerichtet, durchgeführt und überwacht hat. Insbesondere prüfte er, ob die Kommission

- o dafür gesorgt hat, dass der Bedarf der am wenigsten entwickelten Länder an Handelshilfe im Einklang mit der EU-Strategie für Handelshilfe angemessen berücksichtigt und ausreichend in die Ziele ihrer Programmplanung im Entwicklungsbereich eingebettet wurde;
- o die EU-Handelshilfe in ausreichendem Maße auf die am wenigsten entwickelten Länder ausgerichtet und in Abstimmung mit den anderen Interessenträgern so umgesetzt hat, dass sie dem Bedarf dieser Länder gerecht wurde;
- o die Ergebnisse und Auswirkungen der EU-Handelshilfe in den am wenigsten entwickelten Ländern ordnungsgemäß überwacht und darüber Bericht erstattet hat.

Die Prüfung deckt den Zeitraum von 2017 bis 2024 ab.

08 Mit dem vorliegenden Bericht möchte der Rechnungshof dazu beitragen, die Verwaltung der EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder durch die Kommission zu verbessern, und den Entscheidungsträgern im Hinblick auf eine künftige Überarbeitung der Governance-Regelungen für neue Interventionen im Rahmen der Handelshilfe Informationen an die Hand geben (siehe Ziffer [23](#)). Das Thema wurde vom Rechnungshof in den letzten Jahren nicht behandelt, und weitere Hintergrundinformationen und Einzelheiten zum Prüfungsumfang und Prüfungsansatz sind [Anhang I](#) zu entnehmen.

Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

09 Insgesamt kommt der Rechnungshof zu dem Schluss, dass der strategische Rahmen der EU-Handelshilfe zwar 2017 aktualisiert wurde, um dem Bedarf der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung zu tragen, er jedoch nicht in einen Aktionsplan mündete. Die EU-Handelshilfe wird diesen Ländern entsprechend ihrem Bedarf bereitgestellt, ist jedoch nicht auf gutem Weg, das in der EU-Strategie festgelegte Finanzierungsziel für 2030 zu erreichen.

-
- 10** Im Jahr 2017, d. h. zehn Jahre nach der ersten EU-Strategie für Handelshilfe, veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung zur Aktualisierung der Strategie mit einem überarbeiteten Leitbild. Sie zielte unter anderem darauf ab, den Anteil der gemeinsamen Handelshilfe der EU und ihrer Mitgliedstaaten, die für die am wenigsten entwickelten Länder bestimmt ist, bis 2030 schrittweise auf 25 % der gesamten Handelshilfe zu erhöhen (siehe Ziffern [21–24](#)).
- 11** Der Rechnungshof stellte fest, dass das Ziel eines stärkeren Fokus auf die am wenigsten entwickelten Länder nicht in eine mit den Mitgliedstaaten vereinbarte operative Reihe spezifischer Ziele umgesetzt wurde. Dies trug zu Schwierigkeiten für die EU und ihre Mitgliedstaaten bei, gemeinsam das vereinbarte Finanzierungsziel zu erreichen (siehe Ziffern [25–28](#)).
- 12** Das Finanzierungsziel von 25 % ist noch lange nicht erreicht. Der Anteil der Handelshilfe, der in die am wenigsten entwickelten Länder fließt, belief sich im Zeitraum 2010–2015 auf durchschnittlich 18 % und ist seither zurückgegangen, zuletzt bis auf 12 % im Jahr 2022 – dem letzten Jahr, für das Daten vorliegen. Der Großteil der EU-Handelshilfe richtet sich nach wie vor an andere Entwicklungsländer (siehe Ziffern [41–44](#)).
- 13** Der Rechnungshof stellte fest, dass die Kommission keine detaillierte Analyse der Gründe für diesen Rückgang des Anteils der am wenigsten entwickelten Länder vorgenommen hat, die es ermöglichen würde, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen (siehe Ziffer [45](#)).



Empfehlung 1

Einen Handelshilfe-Aktionsplan für die am wenigsten entwickelten Länder ausarbeiten

Um das Ziel eines stärkeren Fokus auf die am wenigsten entwickelten Länder zu erreichen, sollte die Kommission

- a) eine detaillierte Analyse der Gründe durchführen, weshalb die EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder nicht gestiegen ist;
- b) auf der Grundlage dieser Analyse neu bewerten, ob das Finanzierungsziel von 25 % nach wie vor angemessen ist, und – falls ein Finanzierungsziel beibehalten wird – einen speziellen Aktionsplan für die am wenigsten entwickelten Länder mit spezifischen und realistischen Etappenzielen für die Handelshilfe aufstellen, wofür diese Länder gegebenenfalls auf der Grundlage ihres besonderen Bedarfs, ihrer besonderen Herausforderungen, ihres besonderen Handelspotenzials und ihrer besonderen Ziele in Untergruppen unterteilt werden könnten;

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026

- 14** Die niedrigen Mittelzuweisungen für Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder könnten auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein. So haben diese Länder beispielsweise Schwierigkeiten beim Zugang zu innovativer Finanzierung (z. B. Garantien) und bei der Mobilisierung privater Mittel. Dieses Problem könnte sich in den kommenden Jahren mit der zunehmenden Bedeutung der Strategie [Global Gateway](#) und ihrem starken Schwerpunkt auf der Mobilisierung von Investitionen des Privatsektors verschärfen (siehe Ziffern [46–53](#)).



Empfehlung 2

Die am wenigsten entwickelten Länder in die Lage versetzen, in vollem Umfang von der durch Global Gateway unterstützten Handelshilfe zu profitieren

Die Kommission sollte entweder die Ziele der EU-Strategie für Handelshilfe in die Global-Gateway-Strategie aufnehmen, insbesondere was die am wenigsten entwickelten Länder betrifft, oder ausdrücklich darlegen, wie Global Gateway diese Ziele unterstützen sollte.

Zieldatum für die Umsetzung: Mitte 2026

- 15** Der Rechnungshof stellte fest, dass die untersuchten Projekte im Zusammenhang mit Handelshilfe dem Bedarf der am wenigsten entwickelten Länder entsprachen und dass die Outputs im Allgemeinen wie geplant erzielt wurden. In einigen Fällen besteht jedoch die Gefahr, dass diese Länder in den kommenden Jahren nicht in der Lage sein werden, die Ergebnisse zu nutzen und die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Projekte sicherzustellen (siehe Ziffern [54–58](#)).



Empfehlung 3

Die Ergebnisse ausbauen und die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Interventionen der EU-Handelshilfe in den am wenigsten entwickelten Ländern gewährleisten

Während der Planungs- und Durchführungsphase der Interventionen im Rahmen der EU-Handelshilfe in den am wenigsten entwickelten Ländern sollte sich die Kommission insbesondere darauf konzentrieren, die Ergebnisse auszubauen und die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Projekte zu gewährleisten. So sollten die Begünstigten beispielsweise verpflichtet werden, gegebenenfalls einen Geschäftsplan zu erstellen oder Maßnahmen umzusetzen, um das Risiko zu mindern, dass erworbene technische Expertise aufgrund einer hohen Personalfuktuation verloren geht.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026

- 16** Die Unterstützung in Form von Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder wird in einem komplexen Umfeld mit vielen Interessenträgern geleistet. Der Rechnungshof stellte fest, dass die von ihm besuchten EU-Delegationen im Allgemeinen ein hohes Maß an Zusammenarbeit mit der Regierung hatten und einen strukturierten Dialog mit dem Privatsektor, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen internationalen Gebern geführt haben. Außerdem stellte er fest, dass regelmäßige Interaktionen und ein regelmäßiger Austausch zwischen den EU-Delegationen und den zentralen Dienststellen der Kommission stattfanden (siehe Ziffern [59–61](#)).
- 17** Der Rechnungshof stellte jedoch auch Fälle einer eingeschränkten oder unstrukturierten Interaktion zwischen den EU-Delegationen in den am wenigsten entwickelten Ländern und anderen EU-Delegationen mit regionalen Zuständigkeiten fest. Darüber hinaus verfügen die am wenigsten entwickelten Länder – anders als die anderen Entwicklungsländer – im Allgemeinen nicht über einen ausreichend starken institutionellen Rahmen, um ihren Bedarf an Handelshilfe auf regionaler Ebene zum Ausdruck bringen zu können. Da nicht-länderspezifische Interventionen (hauptsächlich über regionale Programme) mit Unterstützung im Rahmen der EU-Handelshilfe zunehmen, besteht die Gefahr, dass sich dieser Mangel an Schwerpunktsetzung noch verstärkt (siehe Ziffern [62–64](#)).



Empfehlung 4

Die EU-Handelshilfe besser zwischen den EU-Delegationen in den am wenigsten entwickelten Ländern und den EU-Delegationen mit regionalen Zuständigkeiten koordinieren

Die Kommission sollte die Koordinierung zwischen den EU-Delegationen in den am wenigsten entwickelten Ländern und den EU-Delegationen mit regionalen Zuständigkeiten bei der Konzeption, Durchführung und Überwachung regionaler Programme verbessern. Dies kann die Einrichtung länderspezifischer Konzeptions- und Durchführungsmechanismen umfassen, um sicherzustellen, dass die regionalen handelsbezogenen Programme dem spezifischen Bedarf der einzelnen am wenigsten entwickelten Länder entsprechen, sowie eine stärker integrierte Projektverwaltungsstruktur.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026

18 Seit der [Überarbeitung der EU-Strategie für Handelshilfe im Jahr 2017](#) hat die Kommission jährliche Fortschrittsberichte über die EU-Handelshilfe veröffentlicht, in denen der Beitrag der EU zur globalen Initiative "Aid for Trade" hervorgehoben wird. Der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass die Überwachung und Berichterstattung der Kommission in Bezug auf die Berichterstattung über die am wenigsten entwickelten Länder nicht umfassend waren. Die Berichterstattung der Kommission über finanzielle Inputs

- enthält für die am wenigsten entwickelten Länder keine Aufschlüsselungen nach Kategorie und Sektor;
- beruht auf Mittelbindungen, wobei die Mittelbindungen für Handelshilfe erst nach einer Zeitspanne von mehr als zwei Jahren gemeldet werden;
- enthält keine Angaben dazu, in welchem Umfang die am wenigsten entwickelten Länder nicht länderspezifische Unterstützung erhalten (die einen großen Teil der Handelshilfe ausmacht);
- misst die Auswirkungen der Unterstützung in Form von EU-Handelshilfe nur in begrenztem Umfang (siehe Ziffern [66–81](#)).



Empfehlung 5

Die Überwachung der EU-Handelshilfe und die Berichterstattung über diese Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder verbessern

Um neue Interventionen im Rahmen der EU-Handelshilfe in den am wenigsten entwickelten Ländern besser vorzubereiten, sollte die Kommission

- a) die Berichterstattung über ihre Handelshilfe aktueller und aussagekräftiger gestalten, indem sie zeitnäher über Zahlungen und Mittelbindungen berichtet und dabei auch die geschätzten Aufschlüsselungen der regionalen Programme nach den einzelnen am wenigsten entwickelten Ländern vorlegt;
- b) alle Handelshilfe-Aktionspläne für die am wenigsten entwickelten Länder (siehe Empfehlung 1 Buchstabe b) regelmäßig überprüfen und weiterverfolgen, z. B. auf der Grundlage von Indikatoren, die für jede Untergruppe der am wenigsten entwickelten Länder festgelegt werden.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026

Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet

Der strategische Rahmen der EU wurde aktualisiert, um den Schwerpunkt auf Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder zur Deckung von deren Handelsbedarf zu legen, er wurde jedoch nicht in einen Aktionsplan umgesetzt

- 19** Im Jahr 2007 nahm die EU (gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten) ihre [Strategie für Handelshilfe](#) an, nachdem sie zwei Jahre zuvor auf der [Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation \(WTO\) in Hongkong](#) zugesagt hatte, Unterstützung zu leisten. Mittel in Höhe von 2 Milliarden Euro jährlich wurden für handelsbezogene Hilfe zugesagt, die zu gleichen Teilen aus dem (von der Kommission verwalteten) EU-Haushalt und aus den für die Hilfevorgesehenen Haushaltsmitteln der EU-Mitgliedstaaten geleistet werden sollte.
- 20** Der Rechnungshof untersuchte, ob die Kommission (gemeinsam mit ihrem Personal in den EU-Delegationen) die aktualisierte EU-Strategie für Handelshilfe bei der Planung und Programmierung der Entwicklungshilfe ausreichend berücksichtigt hatte. Ferner bewertete der Rechnungshof, ob die Kommission sichergestellt hat, dass der Bedarf der am wenigsten entwickelten Länder an Handelshilfe angemessen bewertet wurde, und zwar auf der Grundlage einer Methodik, bei der die Prioritäten der EU-Strategie für Handelshilfe, der sich entwickelnde Bedarf in den am wenigsten entwickelten Ländern und die sich ändernden Bedingungen berücksichtigt wurden.

Im Rahmen der 2017 erfolgten Aktualisierung der EU-Strategie für Handelshilfe wurde ein stärkerer Schwerpunkt auf die am wenigsten entwickelten Länder gefordert

21 Im Jahr 2017, zehn Jahre nach der ersten EU-Strategie für Handelshilfe, veröffentlichte die Kommission eine [Mitteilung](#) zur Aktualisierung der Strategie mit einem überarbeiteten Leitbild. Darin wird dargelegt, wie die EU die Strategie wirksamer gestalten könnte, indem die Unterstützung in Form von Handelshilfe modernisiert und gezielter ausgerichtet wird, insbesondere auf "am wenigsten entwickelte Länder und Länder in fragilen Situationen". Es wurde außerdem ein stärkerer Schwerpunkt auf die soziale und ökologische Dimension der Nachhaltigkeit sowie auf inklusives Wirtschaftswachstum und die bestehenden Verbindungen zwischen Investitionen und Handel gelegt, die voll ausgeschöpft werden müssen, um die [Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bis 2030](#) (*Sustainable Development Goals*, SDG) zu erreichen. In der aktualisierten Strategie wurden die folgenden grundlegenden Änderungen gegenüber den bisherigen Verfahren gefordert⁵:

- "Verringerung der derzeitigen Fragmentierung der Handelshilfe und Steigerung ihrer Hebelwirkung, indem sie aufgrund fundierterer Erkenntnisse bereitgestellt und besser koordiniert wird.
- Erhöhung der Wirkung der EU-Handelshilfe, indem die gesamte Bandbreite der außenpolitischen Instrumente der EU kohärent und optimal genutzt wird, insbesondere der neue Externe Investitionsplan sowie die Handelsabkommen und -regelungen.
- Stärkere Ausrichtung auf die soziale und die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit in Verbindung mit einem inklusiven Wirtschaftswachstum.
- Bessere Differenzierung der Länder mit Schwerpunkt auf den am wenigsten entwickelten Ländern und fragilen Situationen.
- Verbesserung von Monitoring und Berichterstattung."

⁵ [Mitteilung der Kommission vom 13.11.2017, Achieving Prosperity through Trade and Investment – Updating the 2007 Joint EU Strategy on Aid for Trade.](#)

- 22** In der Aktualisierung von 2017 wurde das Ziel festgelegt, bis 2030 den Anteil der Handelshilfe der EU und der Mitgliedstaaten, der für die am wenigsten entwickelten Länder bestimmt ist, schrittweise von 18 % (Durchschnitt der Jahre 2010–2015) auf 25 % der gesamten Handelshilfe zu erhöhen. Dieses Finanzierungsziel stand im Einklang mit [SDG-Ziel 8.a in Bezug auf Unterstützung in Form von Handelshilfe](#) ("Die im Rahmen der Handelshilfe gewährte Unterstützung für die Entwicklungsländer und insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder erhöhen, unter anderem durch den erweiterten integrierten Rahmenplan für handelsbezogene technische Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder") und dürfte dazu beitragen, das [SDG-Ziel 17.11](#) zu erreichen, nämlich den Anteil der weltweiten Exporte aus den am wenigsten entwickelten Ländern bis 2020 zu verdoppeln.
- 23** Die neueste Fassung der Strategie ist nun acht Jahre alt und wurde nach 2017 nicht mehr aktualisiert. In der Zwischenzeit wurden weitere einschlägige EU-Initiativen eingeführt, die parallel laufen. So wurden in der [Mitteilung der Kommission zur Überprüfung der Handelspolitik von 2021](#) mehrere vorrangige Bereiche im Zusammenhang mit dem Handel mit Entwicklungsländern genannt, wie die Förderung verantwortungsvoller und nachhaltiger Wertschöpfungsketten, der Beitrag zu den SDG und die Stärkung der Partnerschaften der EU mit Afrika.
- 24** Im Dezember 2021 haben die Kommission und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die offizielle [gemeinsame Mitteilung über die Global-Gateway-Strategie](#) vorgestellt. Diese hat Auswirkungen auf die Handelshilfe, da mit ihr Investitionen in wichtige strategische Verkehrs-, Energie- und digitale Infrastrukturen mobilisiert werden sollen, um die Bemühungen der EU-Partner zu unterstützen, den ökologischen und digitalen Wandel zu beschleunigen und dazu beizutragen, den Handel und den Austausch zwischen den Menschen zu verstärken. Die Strategie kombiniert Finanzinstrumente (mit dem Ziel, Investitionen des Privatsektors zu mobilisieren) mit operativen Instrumenten wie technischer Hilfe, politischem und wirtschaftlichem Dialog sowie Handels- und Investitionsvereinbarungen und Normungsbemühungen, um bessere Bedingungen für hochwertige Investitionen zu schaffen. Es wird darin jedoch nicht auf die EU-Strategie für Handelshilfe Bezug genommen.

Auf die 2017 erfolgte Aktualisierung der Strategie folgte kein Aktionsplan mit Etappenzielen für die Finanzierung durch die Mitgliedstaaten oder die EU

- 25** Zum Zeitpunkt der Aktualisierung der Strategie im Jahr 2017 waren 18 % der kollektiven Handelshilfe der EU (Durchschnitt der Jahre 2010–2015) für die am wenigsten entwickelten Länder bestimmt, wobei der Großteil der verbleibenden Mittel für andere Entwicklungsländer ausgegeben wurde. In der aktualisierten Strategie wurde das politische Ziel festgelegt, diesen Anteil bis 2030 auf 25 % zu erhöhen, was von der EU und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam zu erreichen ist (siehe Ziffer [22](#)). Dem Rechnungshof wurde keine dokumentierte Begründung für die Größe dieser Zielvorgabe vorgelegt. Der Kommission zufolge beruhte sie jedoch sowohl auf der Zusage der Geberländer in Bezug auf die allgemeine öffentliche Entwicklungshilfe⁶ als auch auf dem Vorschlag, dass die Mitgliedstaaten einen bestimmten Teil ihrer Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder bereitstellen sollten⁷.
- 26** Die Kommission war der Auffassung, dass das Ziel von 25 % für die EU und die Mitgliedstaaten angemessen und erreichbar ist. Sie stützte sich nicht auf eine quantifizierte Bewertung des Bedarfs der am wenigsten entwickelten Länder an Handelshilfe im Vergleich zu dem anderer Entwicklungsländer. Auch die potenzielle Graduierung der am wenigsten entwickelten Länder im Zeitraum 2017–2030, die Auswirkungen auf die Berechnung hätte, wurde bei der Zielvorgabe nicht berücksichtigt (siehe [Anhang I](#) Ziffer [04](#)).
- 27** Der Rechnungshof stellte fest, dass dieses Finanzierungsziel nicht in ein operatives und spezifisches Ziel oder eine operative und spezifische Reihe von Zielen umgesetzt wurde, das bzw. die mit den Mitgliedstaaten vereinbart wurde(n) und Folgendes hätten umfassen sollen:
- Etappenziele für die Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung des Finanzierungsziels;
 - individuelle Ziele für die EU und ihre Mitgliedstaaten;

⁶ [International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade](#), Resolution 2626 (XXV) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970, Ziffer 43.

⁷ Erwägungsgrund 22 der [NDICI-Verordnung](#).

- o individuelle Ziele für jedes der am wenigsten entwickelten Länder oder jede Gruppe von am wenigsten entwickelten Ländern auf der Grundlage ihres spezifischen Bedarfs oder für jede Kategorie von Unterstützung in Form von Handelshilfe (siehe Ziffer **05**);
- o die Berücksichtigung der potenziellen Auswirkungen der Graduierung einiger der am wenigsten entwickelten Länder (z. B. Verlust des Zugangs zur Regelung "Alles außer Waffen" – siehe **Anhang I** Ziffer **10**).

28 Ohne die Zielvorgabe entweder in zeitlich festgelegte Schritte oder in vereinbarte Zuständigkeiten zwischen der EU und den einzelnen Mitgliedstaaten aufzugliedern, wird es für die EU und ihre Mitgliedstaaten sehr schwierig sein, das vereinbarte Ziel gemeinsam zu erreichen.

Das Konzept der Handelshilfe ist zu weit gefasst, als dass sich die EU-Delegationen und Durchführungspartner bei der Programmplanung daran orientieren könnten

29 In den vom Rechnungshof besuchten am wenigsten entwickelten Ländern ist die Handelshilfe als Strategie oder Konzept nicht ausdrücklich in der Programmplanung der EU-Delegationen enthalten, so wie es die länderspezifischen oder regionalen Mehrjahresrichtprogramme vorsehen. Der Rechnungshof stellte fest, dass die EU-Delegationen und Durchführungspartner das Konzept der Handelshilfe nicht für relevant, nützlich oder hinreichend präzise hielten, als dass sie sich bei der Ausrichtung der Unterstützung daran orientieren könnten.

30 Die Unterstützung wird stattdessen in spezifische Bereiche im Zusammenhang mit der Handelshilfe (z. B. Entwicklung der Produktionskapazität, Diversifizierung, Verbesserung der Wertschöpfungsketten und der Infrastruktur, Handelserleichterungen und Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen) gelenkt, die auf der Grundlage des in den Partnerländern ermittelten Bedarfs als relevanter erachtet werden.

- 31** Aus praktischen Gründen und zum Zwecke der Berichterstattung haben die WTO und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Handelshilfe so definiert, dass sie ein breites Spektrum von Interventionen und Sektoren umfasst, die fast 100 [Codes des Ausschusses für Entwicklungshilfe \(DAC\)](#) abdecken. Diese sind drei Hauptkategorien zugeordnet: wirtschaftliche Infrastruktur, Aufbau von Produktionskapazitäten sowie Handelspolitik und Handelsvorschriften (siehe Ziffer [05](#)). Was die EU-Ebene betrifft, so enthält die [Verordnung über das Instrument "NDICI/Europa in der Welt"](#) keinen Marker mehr für die Entwicklungspolitik im Handelsbereich, da dieser im Jahr 2021 von der OECD aufgrund des Risikos einer Fehlinterpretation abgeschafft wurde⁸.
- 32** Andere Organisationen wie die Weltbank⁹ verwenden unterschiedliche Definitionen der Handelshilfe für ihre eigenen Zwecke und definieren die Handelshilfe enger, um Infrastrukturprojekte auszuschließen.

Bewertungen des Bedarfs an spezifischen Handelshilfen wurden früher im Rahmen des erweiterten integrierten Rahmenplans durchgeführt, sie wurden jedoch größtenteils eingestellt

- 33** Es ist wichtig, dass die Kommission dafür sorgt, dass der Bedarf der am wenigsten entwickelten Länder an Handelshilfe angemessen bewertet wird, und dass die am wenigsten entwickelten Länder Eigenverantwortung für die Unterstützung durch internationale Geber übernehmen, um Erfolg und Nachhaltigkeit zu fördern. Die Bewertungen des Bedarfs im Zusammenhang mit der Handelshilfe sollten daher Prozesse umfassen, an denen die Regierungen und Interessenträger der Partnerländer beteiligt sind. Dies kann eine Herausforderung darstellen, da die am wenigsten entwickelten Länder im Allgemeinen einen schwächeren institutionellen und strategischen Rahmen haben als die anderen Entwicklungsländer. Darüber hinaus ist laut einer Umfrage bei den EU-Delegationen¹⁰ in fast einem Viertel der am wenigsten entwickelten Länder die Entwicklung des Handels nicht wirksam in ein Strategiedokument für das Land oder die Region integriert.

⁸ [Follow-up to the review of the Trade Development policy marker](#), OECD.

⁹ [What is the World Bank doing on aid for trade?](#) (S. 3, Fußnote 4) und [EU Aid for Trade – Progress Report 2023](#) (S. 158).

¹⁰ "Enhancing international trade by least developed countries" – Ergänzende Studie zum Fortschrittsbericht 2023 über die Handelshilfe der EU, Europäische Kommission.

- 34** In der Vergangenheit wurden ab dem Zeitraum, in dem das Konzept der Handelshilfe von der WTO im Jahr 2005 eingeführt wurde, im Rahmen des [erweiterten integrierten Rahmenplans \(EIF\)](#) spezifische Ermittlungen des Bedarfs an Handelshilfe der am wenigsten entwickelten Länder (sogenannte *diagnostic trade integration studies* (diagnostische Studien zur Handelsintegration)) durchgeführt, wobei die EU einer ihrer Finanzierungspartner war. Mit diesen Studien im Rahmen des EIF sollten den am wenigsten entwickelten Ländern analytische Instrumente für die durchgängige Berücksichtigung des Handels und eine gemeinsame Grundlage für die Priorisierung und Mobilisierung von Ressourcen, einschließlich der Geberunterstützung, bereitgestellt werden. Die Studien wurden jedoch in den letzten Jahren im Allgemeinen nicht auf dem neuesten Stand gehalten (nur 20 % der diagnostischen Studien zur Handelsintegration für die am wenigsten entwickelten Länder wurden seit 2017 aktualisiert), und dreien der vier besuchten EU-Delegationen – diejenige Kambodschas bildete die Ausnahme – waren diese Studien nicht bekannt, und sie nutzten sie somit nicht für die Programmplanung.
- 35** Am EIF wurde in einer Bewertung aus dem Jahr 2021¹¹ kritisiert, dass es ihm an einer länderspezifischen Ausrichtung fehle. In den vom Rechnungshof besuchten Ländern waren die Berichte über die Nützlichkeit des EIF uneinheitlich. Die Regierung von Ruanda beurteilte die Hilfe, die sie bei der Programmplanung und bei der Unterstützung einer Umsetzungsstrategie für die Afrikanische Kontinentale Freihandelszone erhalten hatte, als positiv, wenn auch mit weniger Ergebnissen in den letzten fünf Jahren. Malawi berichtete hingegen, dass der EIF zu einem Anstieg der Ausfuhren von Ölsaaten, Sojabohnen und Erdnüssen beigetragen habe. In Angola waren die Tätigkeiten im Rahmen des EIF nicht bekannt, und in Kambodscha gab es einerseits nur geringfügige Aktivitäten und andererseits Projekte von fragwürdigem Nutzen.
- 36** In der Bewertung wurde ferner festgestellt, dass es sich zwar um einen gut etablierten und leistungsfähigen analytischen Rahmenplan handelt, der den Ländern dabei hilft, die Handelsbeschränkungen, denen sie ausgesetzt sind, besser zu verstehen, dass aber diagnostische Studien zur Handelsintegration und Aktualisierungen einen analytischen Prozess erfordern, bei dem eine sinnvolle Beteiligung der am wenigsten entwickelten Länder sehr schwer und herausfordernd sein kann und die Empfehlungen rasch veraltet sein können.

¹¹ [Evaluation of the Enhanced Integrated Framework, Final Evaluation Report](#), Saana Consulting, 9. Dezember 2021.

Die Kommission verfügt über keine spezifischen Bewertungen des Bedarfs an Handelshilfe, doch die EU-Delegationen ermitteln vorrangige Bereiche

- 37** Im Rahmen ihrer allgemeinen Planungsarbeit bewerten die Kommissionsbediensteten sowohl in den zentralen Dienststellen als auch in den EU-Delegationen den Bedarf der am wenigsten entwickelten Länder im Bereich wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum. Zu diesem Zweck konsultieren die EU-Delegationen eine Reihe offizieller Dokumente und Interessenträger. In den vier vom Rechnungshof besuchten am wenigsten entwickelten Ländern gab es nationale Entwicklungspläne oder Ausführstrategien, die die Prioritäten der Regierung und die Lücken bei der Handelsentwicklung zeigten. Darüber hinaus arbeiteten die EU-Delegationen mit Ministerien, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, internationalen Nichtregierungsorganisationen und anderen Geberpartnern zusammen, um den Bedarf zu ermitteln und diesen in die Programmierung der Unterstützung einzubeziehen.
- 38** Der ermittelte Bedarf und die ermittelten Prioritäten flossen in die allgemeine Entwicklungsprogrammplanung der EU ein, und zwar durch nationale Richtprogramme für den Zeitraum 2014–2020 und länderspezifische Mehrjahresrichtprogramme für den Zeitraum 2021–2027, in denen allgemeine Prioritäten und Ziele festgelegt wurden, aber auch regionale Programme, da einige handelsbezogene Fragen nur in einem regionalen Rahmen angegangen werden können. Regionale Programme, die Gruppen von Partnerländern auf der Grundlage ihrer geografischen Lage abdecken, umfassten unter anderem die am wenigsten entwickelten Länder, waren jedoch nicht speziell auf diese ausgerichtet. Die vom Rechnungshof besuchten EU-Delegationen waren nicht in der Lage, Informationen darüber vorzulegen, inwieweit regionale Programme die am wenigsten entwickelten Länder im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern abdeckten.

39 Eine weitere potenzielle Quelle für die Bewertung des Bedarfs ist der [Index der Produktionskapazitäten](#) der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD). Er enthält acht Komponenten und 42 zugrunde liegende Indikatoren und wurde für jedes der am wenigsten entwickelten Länder erstellt. Mit dem Index sollen Bereiche ermittelt werden, in denen die Länder führend sein oder zurückfallen können, wobei hervorgehoben wird, wo politische Maßnahmen funktionieren und wo Verbesserungen erforderlich sind. Er beinhaltet einen empfohlenen Fahrplan für künftige politische Maßnahmen und Interventionen im Rahmen jeder seiner Komponenten. Der Index wurde rückwirkend ab dem Jahr 2000 berechnet und wird alle drei Jahre überprüft. Darüber hinaus wurden in den am wenigsten entwickelten Ländern [Defizitbewertungen der nationalen Produktionskapazitäten](#) vorgenommen, zusammen mit einer Analyse der Verwendungsraten der Unterstützung in den am wenigsten entwickelten Ländern. Die EU-Delegationen nutzten diese Instrumente jedoch nicht, um den Bedarf in den vier vom Rechnungshof besuchten am wenigsten entwickelten Ländern zu ermitteln.

Die EU-Handelshilfe wird bedarfsgerecht bereitgestellt, das Finanzierungsziel ist aber bei Weitem noch nicht erreicht

40 Die EU-Strategie für Handelshilfe von 2017 zielte darauf ab, den Anteil der gesamten Handelshilfe der EU und der Mitgliedstaaten, der den am wenigsten entwickelten Ländern zufließt, zu erhöhen. Es wurde außerdem ein stärkerer Schwerpunkt auf die soziale und ökologische Dimension der Nachhaltigkeit und auf eine erhöhte Relevanz der EU-Unterstützung für Handelshilfe gelegt (siehe Ziffer [21](#)). In diesem Abschnitt untersucht der Rechnungshof, ob

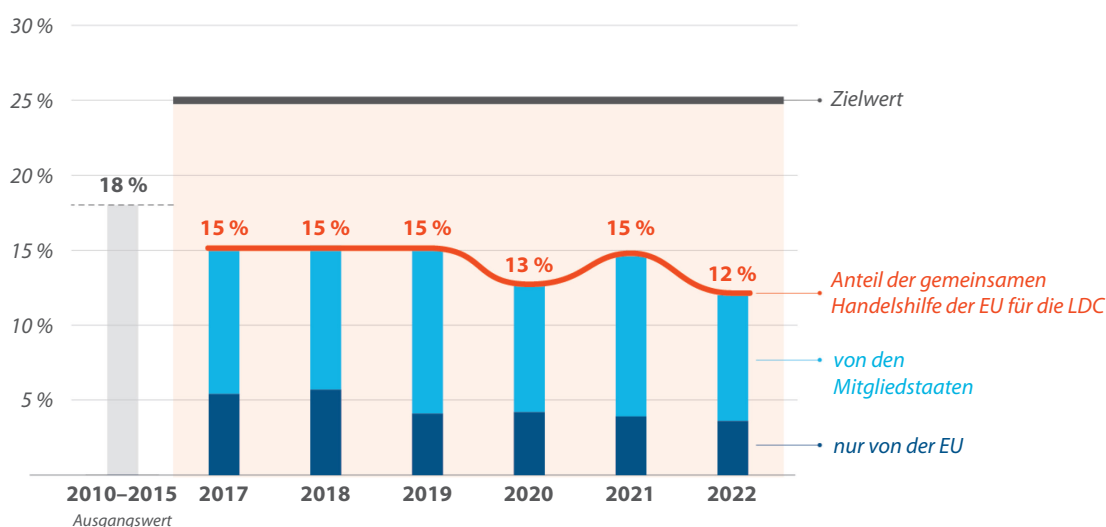
- die Kommission sich ausreichend auf die am wenigsten entwickelten Länder konzentriert hat;
- die EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe relevante Kategorien und Sektoren im Einklang mit dem Bedarf der am wenigsten entwickelten Länder abdeckte;
- die EU-Handelshilfe koordiniert umgesetzt wurde.

Das Finanzierungsziel für die am wenigsten entwickelten Länder ist bei Weitem noch nicht erreicht, und es fehlt eine detaillierte Analyse, die Korrekturmaßnahmen ermöglichen würde

Die Kommission berichtet, dass die EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder weit unter der Zielvorgabe liegt.

- 41** Nach Angaben der Kommission ist das in der EU-Strategie für Handelshilfe festgelegte Finanzierungsziel von 25 % bis 2030 (siehe Ziffer 22) bei Weitem noch nicht erreicht. Ausgehend von durchschnittlich 18 % im Zeitraum 2010–2015 und 15 % bei der Festlegung des Ziels im Jahr 2017 ist der Anteil der kollektiven EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder im Jahr 2022 – dem letzten Jahr, für das Daten vorliegen – nicht gestiegen bzw. sogar auf 12 % gesunken (siehe [Abbildung 3](#)).

Abbildung 3 | Anteil der kollektiven EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder

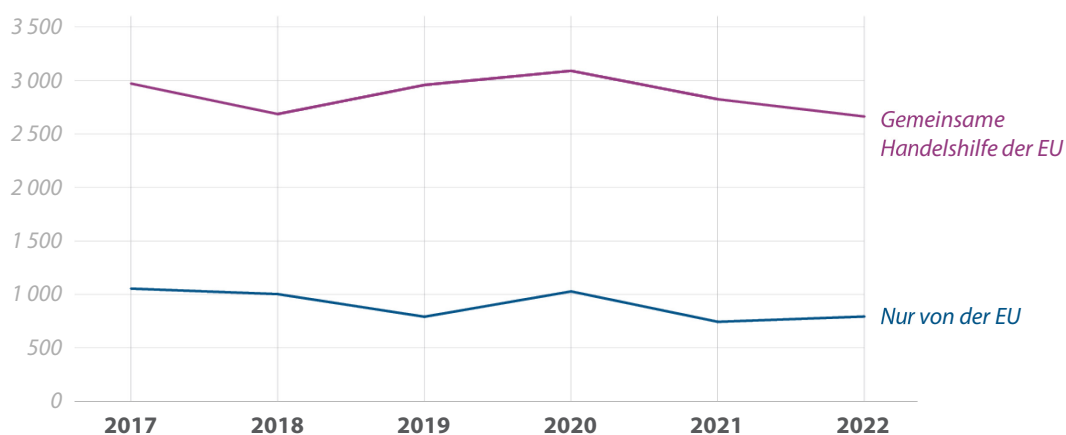


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

- 42** Der Anteil der von der EU allein geleisteten Unterstützung in Form von Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder (durchschnittlich 12 % im Zeitraum 2017–2022) war niedriger als der Anteil der Mitgliedstaaten (15 %) (siehe [Abbildung 2](#)). Ein auf Daten der Kommission basierender Vergleich mit den entsprechenden von der Weltbank und Japan zugewiesenen Anteilen (65 % bzw. 32 %) zeigt, dass den am wenigsten entwickelten Ländern im Rahmen der EU-Handelshilfe eine geringere Priorität eingeräumt wird.

- 43** Der Großteil der kollektiven EU-Handelshilfe ist auf andere Entwicklungsländer ausgerichtet. Im Zeitraum 2017–2022 belief sich die von der EU allein geleistete Unterstützung in Form von Handelshilfe für die sechs größten Begünstigten (Türkei, Ägypten, Ukraine, Marokko, Serbien und Indien) auf insgesamt 15,2 Milliarden Euro. Dies entspricht fast dem Dreifachen der von der EU allein geleisteten Unterstützung in Form von Handelshilfe für alle 48 am wenigsten entwickelten Länder im selben Zeitraum, die sich auf 5,4 Milliarden Euro belief (siehe [Anhang I Ziffer 04](#)).
- 44** Auch in realen Werten stagnierte in den letzten Jahren das Volumen der von EU allein geleisteten und der kollektiven EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder (siehe [Abbildung 4](#)).

Abbildung 4 | Kollektive und von der EU allein geleistete EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder (in Millionen Euro, konstante Preise von 2022)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Fortschrittsberichts 2024 über die EU-Handelshilfe.

Die Kommission nahm keine detaillierte Analyse vor, die es ihr ermöglichen würde, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen

- 45** Die Tatsache, dass bei der EU-Finanzierung das Ziel für die am wenigsten entwickelten Länder bei Weitem noch nicht erreicht ist, wurde seit 2021 in den Fortschrittsberichten über die EU-Handelshilfe eingeräumt. Die Kommission hat jedoch keine detaillierte Analyse der entsprechenden Gründe vorgenommen, die es ihr ermöglichen würden, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um das Ziel zu erreichen oder neu zu bewerten.

- 46** Es könnte mehrere Faktoren geben, die dazu beitragen, dass die am wenigsten entwickelten Länder bei den Mittelzuweisungen aus der Handelshilfe in der Praxis so wenig im Fokus stehen, da diese Länder mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert sind, die einer spezifischen Erwägung bedürfen (siehe Ziffer **01**).
- 47** Erstens wurde die Hälfte der EU-Handelshilfe für alle Entwicklungsländer im Zeitraum 2017–2022 in Form von Darlehen bereitgestellt (siehe Ziffer **04**). Für die am wenigsten entwickelten Länder ist es jedoch schwierig, Zugang zu dieser Art von Unterstützung zu erhalten, die durch innovative Finanzierungen und die Mobilisierung privater Mittel gekennzeichnet ist. In einer externen Studie¹², die für die [Bewertung der Finanzierungsinstrumente der EU im Bereich der Außenbeziehungen in den mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 und 2021–2027 durch die Kommission](#) herangezogen wurde, wurden die Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme von Garantien in fragilen und den am wenigsten entwickelten Ländern hervorgehoben, was auch in der [Stellungnahme 03/2024 des Rechnungshofs zu der Evaluierung der Garantie für Außenmaßnahmen durch die Kommission](#) thematisiert wurde. Folglich ist die Finanzierung der am wenigsten entwickelten Länder oft auf Finanzhilfen beschränkt. Im Zeitraum 2017–2022 wurden 78 % der den am wenigsten entwickelten Ländern zugewiesenen Mittel der EU-Handelshilfe in Form von Finanzhilfen bereitgestellt, gegenüber nur 22 % in Form von Darlehen.
- 48** Dieses Problem für die am wenigsten entwickelten Länder könnte sich in den kommenden Jahren verschärfen, da die Bedeutung der [Global-Gateway](#)-Strategie zunimmt. Global Gateway wird hauptsächlich über den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung plus mit Garantien und Regelungen umgesetzt, bei denen Finanzhilfen mit Darlehen kombiniert werden. Dieser Ansatz soll zusätzliche Investitionen von anderen Finanzierungsinstitutionen und von Gebern aus dem Privatsektor anziehen, ist aber für Investitionen in den am wenigsten entwickelten Ländern weniger interessant. Aus den Befragungen der EU-Delegationen, nationalen Behörden und anderen Interessenträger in den vier besuchten Ländern ging hervor, dass dieser Ansatz aufgrund der fragilen wirtschaftlichen Lage dieser Länder, ihrer Anfälligkeit für Schulden und der begrenzten Fähigkeit des Privatsektors, Schulden in Fremdwährungen zurückzuzahlen, weniger geeignet war (siehe [Kasten 1](#)).

¹² [European Union's external financing instruments \(2014-2020 and 2021-2027\)](#), Band I, Synthesebericht, Schlussfolgerung 5, S. 65.

Kasten 1

Beispiele für Herausforderungen, mit denen die vom Rechnungshof besuchten am wenigsten entwickelten Länder beim Zugang zu innovativer Finanzierung und bei der Mobilisierung privater Mittel konfrontiert sind

In **Angola** sollte ein Projekt der EIB durchgeführt werden, um den Zugang des Privatsektors zu Finanzmitteln zu erleichtern und die Kreditlinien der Banken zu unterstützen. Zwei Banken wurden ausgewählt, das Projekt wurde jedoch nicht durchgeführt, da die Banken die Qualitätsprüfungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht nicht bestanden haben.

In **Kambodscha** sind nach Angaben der EU-Delegation die Zinssätze der EU hoch, und zwar im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstitutionen wie der Asiatischen Entwicklungsbank und der Weltbank, die stark ermäßigte Zinssätze anbieten. Die kambodschanische Regierung zieht daher diese anderen Banken vor. Dies erschwert die Mobilisierung von EIB-Darlehen, außer bei Mischfinanzierungsprojekten, bei denen es der EIB gelingt, damit verbundene umfangreiche Finanzhilfen zu erhalten.

In **Malawi** hat die Erfahrung gezeigt, dass Privatbanken zögern, sich an Interventionen im Rahmen der EU-Handelshilfe zu beteiligen, wie z. B. an dem von der EIB umgesetzten Projekt [Kulima "Access to Finance"](#), da sie keine Risiken mit Kunden eingehen wollen, die keine Ausfuhren tätigen und nicht mit Fremdwährungen arbeiten. Ursprünglich sollten die Endbegünstigten des Projekts Kleinbauern sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sein, die mit den Kleinbauern zusammenarbeiten, um deren Lebensbedingungen zu verbessern. Die lokalen Geschäftsbanken, die im Rahmen dieses Projekts Darlehen vergeben haben, gewährten jedoch nur Großkunden Darlehen, mit denen sie bereits zusammengearbeitet hatten (rund 90 % der Mittel gingen an Agrarunternehmen); die wichtigste Zielgruppe profitierte daher nicht direkt von diesem Projekt.

- 49** Zweitens scheint der Kommission zufolge die den Entwicklungsländern zufließende EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe im Agrarsektor, der für die am wenigsten entwickelten Länder von entscheidender Bedeutung ist (siehe Ziffer 55), nachzulassen¹³, während die Investitionen in die wirtschaftliche Infrastruktur zunehmen, insbesondere durch die Priorisierung von Investitionen in Verkehrskorridore im Rahmen von Global Gateway. Dieser allgemeine Trend in den Entwicklungsländern wurde bereits 2022 festgestellt, als die Investitionen im Rahmen der EU-Handelshilfe in die wirtschaftliche Infrastruktur die Investitionen in den Aufbau von Produktionskapazitäten übertrafen¹⁴.
- 50** Dies steht im Gegensatz zur Situation in den am wenigsten entwickelten Ländern im selben Jahr, wo die Investitionen im Rahmen der EU-Handelshilfe in die wirtschaftliche Infrastruktur 37 % ausmachten, verglichen mit 62 % für den Aufbau von Produktionskapazitäten. Die am wenigsten entwickelten Länder befinden sich noch in einer Phase ihrer wirtschaftlichen Entwicklung, in der sie ihre Produktionskapazität ausbauen müssen.
- 51** Ein dritter Faktor, der zur stagnierenden EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe in den am wenigsten entwickelten Ländern beiträgt, ist der zunehmende Anteil der nicht länderspezifischen Unterstützung, d. h. der Handelshilfe, die nicht bestimmten Ländern zugewiesen wird. Dieser Anteil erhöhte sich von 18 % der EU-Handelshilfe im Jahr 2017 auf 39 % im Jahr 2022. Die nicht länderspezifische Unterstützung wird den Entwicklungsländern (einschließlich der am wenigsten entwickelten Länder) hauptsächlich über regionale Mehrjahresrichtprogramme bereitgestellt, die mehrere Länder abdecken, die nicht unbedingt derselben Einkommensgruppe angehören.

¹³ EU Aid for Trade – Progress Report 2024, S. 10.

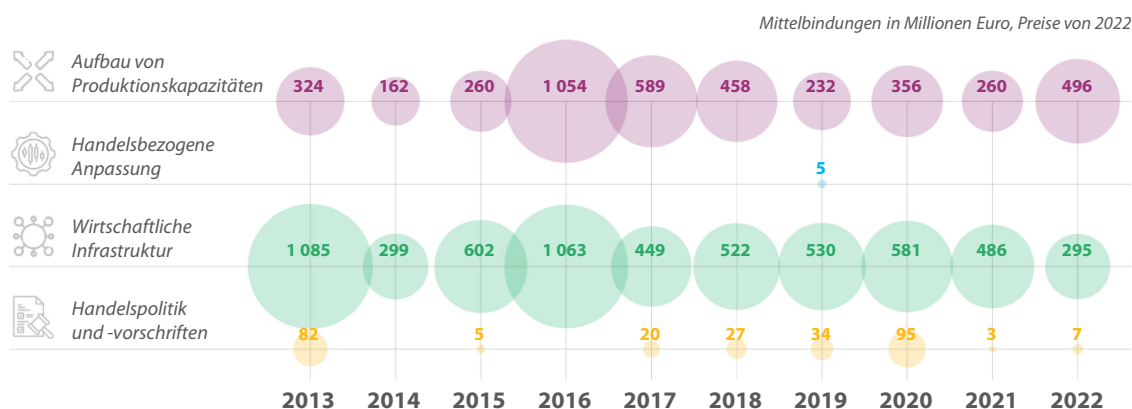
¹⁴ Ebd., S. 35.

- 52** Der Rechnungshof stellte fest, dass sich die beiden regionalen Mehrjahresrichtprogramme, die die überwiegende Mehrheit der am wenigsten entwickelten Länder (Subsahara-Afrika sowie Asien und Pazifik) abdecken, hinsichtlich der Planung der Unterstützung für die einzelnen Bereiche, in denen Handelshilfe gewährt wird, nicht in besonderer Weise auf die am wenigsten entwickelten Länder konzentrierten, was die spezifischen Ziele, die Art der Unterstützung oder die erwarteten Ergebnisse anbelangt. Den vom Rechnungshof befragten EU-Delegationen zufolge führt dies zu einem Wettbewerb um Ressourcen zwischen den Ländern – den am wenigsten entwickelten Ländern und den anderen Entwicklungsländern –, insbesondere bei Mischfinanzierungsmaßnahmen auf Länderebene. Einige der am wenigsten entwickelten Länder, die über stärkere institutionelle Rahmen und bessere technische Kapazitäten verfügen, wie Kambodscha, kamen gut zurecht, während andere nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügten, um wirksam Kontakte mit mehreren Sekretariaten regionaler Wirtschaftsgemeinschaften und "regionalen" EU-Delegationen außerhalb ihres Hoheitsgebiets zu pflegen. Dies war beispielsweise in Malawi der Fall (siehe Ziffer [64](#)).
- 53** Schließlich sind die schwachen institutionellen Rahmen und/oder die mangelnde Erfahrung mit öffentlicher Entwicklungshilfe in einigen der am wenigsten entwickelten Länder ein weiterer Faktor, der dazu beiträgt, dass die EU-Handelshilfe in diesen Ländern so gering ist. Von den vier besuchten Ländern betraf dies insbesondere Angola. Im Zeitraum 2017–2022 erhielt Angola im Vergleich zu den anderen am wenigsten entwickelten Ländern – in absoluten Zahlen (11,8 Millionen Euro) und insbesondere pro Kopf – nur sehr wenig EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe. Laut der EU-Delegation ist Angola ein relativ neuer Begünstigter von öffentlicher Entwicklungshilfe der EU (seit etwa 2010), was bedeutet, dass die für die Verwaltung der Entwicklungshilfe erforderlichen Mechanismen noch nicht ausgereift sind.

Die EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder deckt zwar eine Reihe relevanter Kategorien und Sektoren ab, aber die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Projekte ist nicht immer gewährleistet

54 Die Handelshilfe ist breit angelegt und umfasst drei Hauptkategorien sowie ein breites Spektrum von Sektoren (siehe Ziffer [05](#)). Die EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder konzentriert sich auf zwei Hauptkategorien, nämlich "wirtschaftliche Infrastruktur" und "Aufbau von Produktionskapazitäten", auf die 53 % bzw. 44 % der gesamten EU-Handelshilfe im Zeitraum 2017–2022 entfielen. Die dritte Kategorie, "Handelspolitik und Handelsvorschriften", machte im selben Zeitraum nur 3 % aus (siehe [Abbildung 5](#)). Wie oben erwähnt (siehe Ziffer [50](#)), machte der "Aufbau von Produktionskapazitäten" im Jahr 2022 in den am wenigsten entwickelten Ländern einen höheren Anteil der EU-Handelshilfe aus als die "wirtschaftliche Infrastruktur", was dem bei den anderen Entwicklungsländern beobachteten Trend zuwiderläuft.

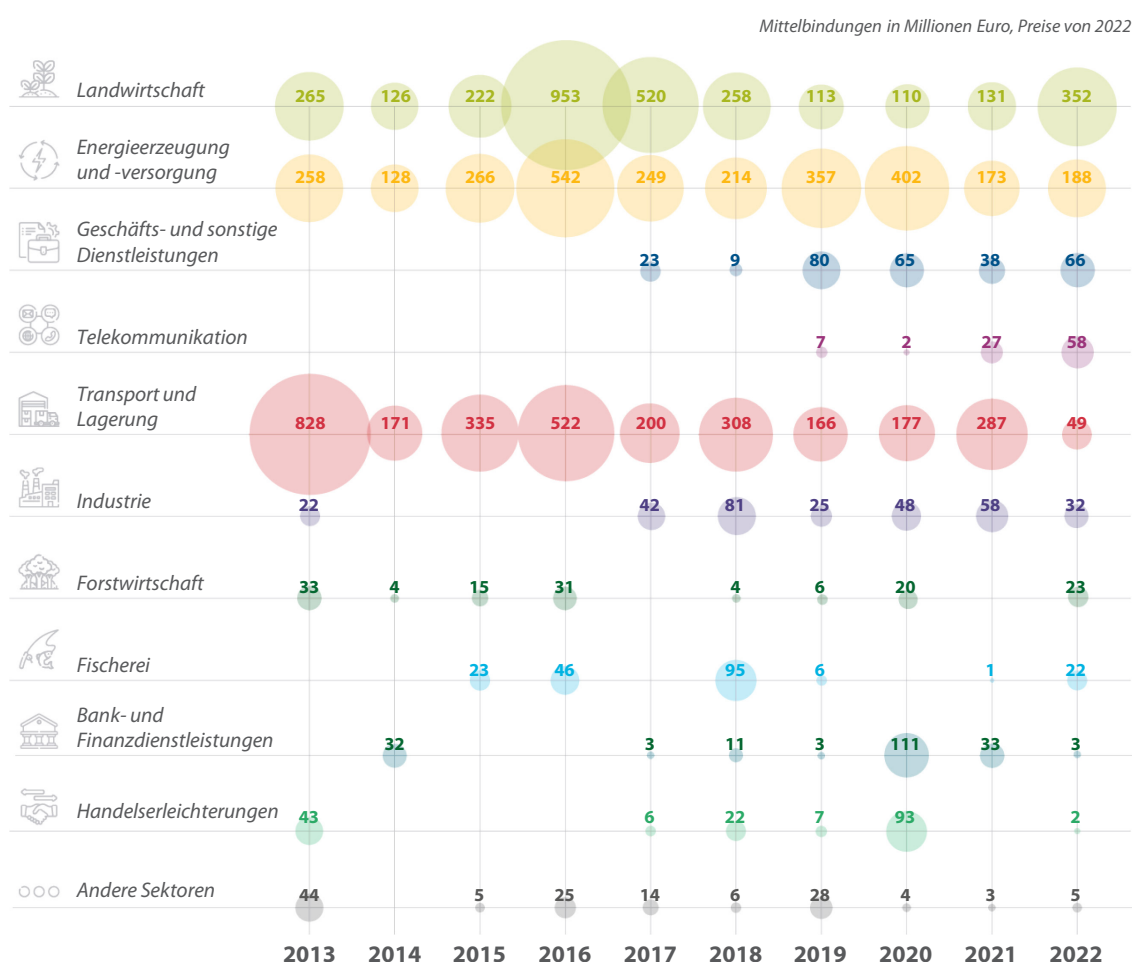
Abbildung 5 | EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder nach Kategorie, 2013–2022 (Mittelbindungen in Millionen Euro, konstante Preise von 2022)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

55 Was die unterstützten Sektoren betrifft, so konzentrierte sich die EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder im Zeitraum 2017–2022 hauptsächlich auf Energieerzeugung und -versorgung (29,1 %), Landwirtschaft (27,3 %) sowie Transport und Lagerung (21,8 %) (siehe [Abbildung 6](#)). In den anderen Entwicklungsländern lag der Schwerpunkt der Unterstützung hingegen auf die Sektoren Energie, Bank- und Finanzdienstleistungen sowie Verkehr. Die Volkswirtschaften der am wenigsten entwickelten Länder sind in hohem Maße von der Landwirtschaft abhängig, und der Entwicklung dieses Sektors wird von den Regierungen dieser Länder im Allgemeinen Vorrang eingeräumt, um die Ernährungssicherheit und etwaige Ausfuhrereinnahmen zu erhöhen.

Abbildung 6 | EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder nach Sektor, 2013–2022 (Mittelbindungen in Millionen Euro, konstante Preise von 2022)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

- 56** In den vier von ihm besuchten Ländern stellte der Rechnungshof fest, dass die untersuchten Projekte im Zusammenhang mit der Handelshilfe sowohl dem Bedarf des Partnerlandes an Handelshilfe als auch den Prioritäten und Zielen des entsprechenden Mehrjahresrichtprogramms entsprachen. Die EU-finanzierten Projekte zielten beispielsweise darauf ab, die technischen Kapazitäten der nationalen Behörden im Bereich des Handels zu stärken, Wertschöpfungsketten mit Ausfuhrpotenzial zu ermitteln, Laborausstattung zur Verbesserung der Normungs- und Ausfuhrzertifizierungssysteme der Länder bereitzustellen oder ihre Produktionskapazitäten zu unterstützen.
- 57** Bei seinen Vor-Ort-Kontrollen stellte der Rechnungshof fest, dass die Maßnahmen umgesetzt und die Outputs im Allgemeinen wie geplant erzielt wurden. Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass die untersuchten Projekte im Allgemeinen zur Steigerung des Handelspotenzials der Länder beitrugen. **Kasten 2** enthält einige Beispiele dieser Projekte.

Kasten 2

Beispiele für in den vier besuchten Ländern durchgeführte Maßnahmen und erzielte Outputs im Rahmen der EU-Handelshilfe

In **Angola** gab es ein gemeinsames Programm der EU und der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD), [Train for Trade II](#), zur Stärkung der lokalen Kapazitäten und zur Förderung der nationalen Eigenverantwortung in Handels- und Investitionsfragen. Es umfasste Schulungen und den Kapazitätsaufbau für das Personal in Ministerien und öffentlichen Einrichtungen, aber auch ein Schulungsprogramm für Kleinstunternehmen und KMU. Die angestrebten Outputs in Bezug auf die Zahl der Schulungsveranstaltungen, Workshops und technischen Unterlagen wurden vollständig erbracht.

In **Kambodscha** zielt das Projekt [CAPFISH Capture – Post-Harvest Fisheries Development](#) darauf ab, die Fischerei in den Phasen nach dem Fischfang zu verbessern, indem das rechtliche und institutionelle System des Landes verbessert und die Dienstleistungen für die Unternehmensentwicklung gestärkt werden. Bei den beiden vom Rechnungshof besuchten KMU ermöglichte dies effizientere und hygienischere Fischtrocknungsanlagen und Methoden zur Herstellung und Verpackung von Fischpasten sowie die Umsetzung des kambodschanischen Qualitätssiegels, um die internationalen Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit zu erfüllen. Kambodscha versucht, 2025 von der Kommission in die Liste der Länder aufgenommen zu werden, die für die Ausfuhr von Fischereierzeugnissen in die EU in Betracht kommen.

In **Malawi** unterstützte die EU das Programm [Kulima "Promoting Farming in Malawi"](#), um die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern und die Produktion zu diversifizieren, landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten zu entwickeln und die Governance im Agrarsektor zu stärken. Der Rechnungshof besuchte eine landwirtschaftliche Forschungsstation, an die Laborausstattung geliefert wurde. Die Ausstattung hat die Analysekapazitäten der Labore erhöht und es diesen ermöglicht zu prüfen, ob landwirtschaftliche Erzeugnisse frei von genetisch veränderten Organismen sind, was eine Voraussetzung für die Ausfuhr in einige Länder ist.

In **Ruanda** unterstützte die EU das Projekt [A market driven approach for value chain improvements and the expansion of the Rwandan coffee market](#). Ziel des Projekts ist die Verbesserung der Wertschöpfungskette des ruandischen Kaffees und die Entwicklung des Ausfuhrpotenzials. Obwohl das Projekt noch nicht abgeschlossen ist, wurde die Beteiligung Ruandas an der globalen Kaffee-Wertschöpfungskette bereits verbessert.

58 Die Bewertung der Projekte durch den Rechnungshof zeigt, dass zwar Outputs erzielt wurden, in einigen Fällen jedoch das Risiko besteht, dass die Partnerländer in den kommenden Jahren nicht in der Lage sein werden,

- die Ergebnisse der Projekte zu nutzen, z. B. einige der ermittelten Wertschöpfungsketten weiterzuentwickeln oder neu erworbene technische Kapazitäten auf regionale und internationale Handelsverhandlungen anzuwenden;
- angesichts der hohen Personalfuktuation in den Ministerien und der mit neuer Ausstattung verbundenen Betriebskosten ihre wirtschaftliche Nachhaltigkeit sicherzustellen.

Kasten 3 enthält einige Beispiele für Projekte, bei denen es schwierig ist, die Ergebnisse zu nutzen und/oder die wirtschaftliche Nachhaltigkeit zu gewährleisten.

Kasten 3

Beispiele für Projekte mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Nutzung der Ergebnisse und/oder der Gewährleistung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit

In **Angola** wurden die geplanten Outputs des Programms **Train for Trade II** vollständig erzielt, jedoch sind die Auswirkungen weniger offensichtlich. Zwar wurden insgesamt mehr als 3000 Personen geschult, doch mehr als die Hälfte davon arbeitete im öffentlichen Sektor, wo eine hohe Personalfuktuation herrscht und das Wissen möglicherweise nicht vor Ort erhalten bleibt. Obwohl im Rahmen des Programms ermittelt wurde, dass bestimmte Wertschöpfungsketten über Ausfuhrpotenzial verfügen, muss die Produktivität der entsprechenden Sektoren noch gesteigert werden. Die Auswirkungen von "Train for Trade II" waren nicht stark, was zum Teil auf schwierige externe Faktoren zurückzuführen ist. Die handelsbezogenen Ergebnis-/Wirkungsindikatoren des Projekts – Anteil an Nichtölausfuhren in die Welt, Wert der Gesamtausfuhren in Länder der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) sowie Anteil an Nichtölausfuhren in diese Länder – haben ihre Ziele im Allgemeinen ebenfalls nicht erreicht.

In **Kambodscha** setzte die EU-Delegation das Projekt **SWITCH Garment** zur Förderung der Energieeffizienz um, in dessen Rahmen Energieaudits in 50 Textilfabriken finanziert wurden. Nach diesen Audits beschlossen 23 dieser Fabriken, einige der abgegebenen Empfehlungen (auf eigene Kosten) umzusetzen. Eine der häufigsten Empfehlungen war die Installation von Solarpaneelen. Allerdings haben nur wenige Fabriken diese Empfehlung umgesetzt, da die in den kambodschanischen Rechtsvorschriften festgelegten Kosten für den Anschluss von Solarpaneelen an das Stromnetz die potenziellen Einsparungen kompensieren.

Im Rahmen des Projekts wurden auch Arten von Textilfabriken ermittelt, auf die Energieeffizienzmaßnahmen stärker ausgerichtet werden sollten (z. B. Fabriken, in denen viel gebügelt wird, was zu einem hohen Energieverbrauch führt). Diese Fabriken befinden sich jedoch häufig im Eigentum ausländischer Investoren, die nicht beabsichtigen, in die Modernisierung der Gebäude zu investieren.

In **Malawi** besuchte der Rechnungshof eine landwirtschaftliche Forschungsstation, die im Rahmen des **Kulima-Programms** gefördert wurde. Die verbesserte Analysefähigkeit seines Labors wurde vom Begünstigten als Gelegenheit erachtet, sich für das Erteilen von Zertifizierungen für Ausfuhren auf internationale Märkte akkreditieren zu lassen. Dies war jedoch bei der Konzeption des Projekts nicht vorgesehen, und der Begünstigte kann keine Angaben dazu machen, ob oder wann dies erreicht wird. Darüber hinaus hatte das Labor zu Beginn des Projekts einige Dienstleistungen kostenlos angeboten, was sich nachteilig auf seine Nachhaltigkeit auswirkte. Das Labor hat erst kürzlich damit begonnen, Landwirten und anderen Nutzern die von ihm erbrachten Dienstleistungen in Rechnung zu stellen, um zu versuchen, sich selbst zu tragen, was derzeit nicht der Fall ist.

In **Ruanda** wurden bei dem **Projekt zur Verbesserung der Wertschöpfungskette und Stärkung des ruandischen Kaffeemarkts** die Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel nicht ausreichend berücksichtigt. In jüngster Zeit haben sich Störungen des Wettermusters (im Zusammenhang mit dem Klimawandel) auf den Zyklus der Jahreszeiten (Regen-/Trockenzeit) und damit auf den Kaffeeproduktionszyklus ausgewirkt. Kaufverträge mit internationalen Käufern müssen möglicherweise geschlossen werden, bevor Umfang und Qualität der Ernte bekannt sind, was zu Unvorhersehbarkeit hinsichtlich der Verkäufe und geringeren Einkommen führt.

Die Koordinierung durch die EU-Delegationen ist im Allgemeinen gut, die Gelegenheit für eine verstärkte Koordinierung mit den Mitgliedstaaten und den regionalen EU-Delegationen wurde jedoch verpasst

- 59** Die Unterstützung in Form von Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder wird in einem komplexen Umfeld mit vielen Interessenträgern geleistet. Dazu gehören die Partnerländer (die am wenigsten entwickelten Länder), die Mitgliedstaaten (einschließlich ihrer nationalen Entwicklungsagenturen, Ministerien und Botschaften), andere internationale Geber, die EU-Delegationen in den Partnerländern, die "regionalen" EU-Delegationen, die zentralen Dienststellen der Kommission, der Privatsektor und Organisationen der Zivilgesellschaft. Eine koordinierte Umsetzung der EU-Handelshilfe auf allen Ebenen ist für die Gewährleistung einer wirksamen Durchführung und der Eigenverantwortung des Partnerlandes von entscheidender Bedeutung.

- 60** Der Rechnungshof stellte fest, dass die meisten der besuchten EU-Delegationen in hohem Maße mit den Regierungen der am wenigsten entwickelten Länder zusammenarbeiteten, und zwar bilateral und im Rahmen der verschiedenen Geberausschüsse für handelsbezogene Bereiche. Darüber hinaus führen sie über die Handelskammern und andere Verbände sowie über Organisationen der Zivilgesellschaft einen strukturierten Dialog mit dem Privatsektor, insbesondere seit der Annahme der Global-Gateway-Strategie.
- 61** In Bezug auf die besuchten Länder stellte der Rechnungshof ferner fest, dass zwischen den zentralen Kommissionsdienststellen und den EU-Delegationen regelmäßige Interaktion und ein regelmäßiger Austausch stattfanden. Die Befragungen der EU-Delegationen durch den Rechnungshof zeigten jedoch, dass die Rückmeldungen der zentralen Dienststellen zu der Berichterstattung der Delegationen verbessert werden könnten. Dies war insbesondere bei der von den zentralen Kommissionsdienststellen an die EU-Delegationen gesandten Umfrage zur EU-Handelshilfe der Fall (siehe Ziffer [67](#)).
- 62** [Team-Europa-Initiativen](#) zielen darauf ab, die EU und ihre Mitgliedstaaten – einschließlich ihrer Durchführungsstellen und öffentlichen Entwicklungsbanken – sowie die EIB und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zusammenzubringen. Der Kommission zufolge liegt die Absicht des Team-Europa-Ansatzes darin, die Wirkung des auswärtigen Handelns der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu erhöhen, indem sie ihre Kräfte bündeln. Da es sich bei der EU-Strategie für Handelshilfe um eine gemeinsame Strategie der EU und ihrer Mitgliedstaaten handelt, in der gemeinsame Ziele und quantifizierte Zielvorgaben festgelegt werden, können Team-Europa-Initiativen die notwendige Komplementarität zwischen der Handelshilfe der EU und der Mitgliedstaaten fördern.
- 63** Der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass die Team-Europa-Initiativen zwar Bereiche im Zusammenhang mit der Handelshilfe abdeckten und in den Mehrjahresrichtprogrammen der besuchten Länder eingeplant waren, im Allgemeinen aber nicht in eine gemeinsame Programmplanung, koordinierte Umsetzung oder gemeinsame Überwachung und Berichterstattung mündeten (insbesondere in Angola und Malawi). Dies wurde durch vom Rechnungshof durchgeführte Befragungen von Vertretern der Außenministerien zweier Mitgliedstaaten, die zu den größten Gebern gehören, bestätigt und stellt den Mehrwert solcher Initiativen vor Ort infrage.

- 64** Die EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe für einzelne der am wenigsten entwickelten Länder wird nicht nur über länderspezifische, sondern auch über regionale Mehrjahresrichtprogramme bereitgestellt, die von EU-Delegationen mit einem regionalen Mandat verwaltet werden. Die Befragungen des Rechnungshofs in den besuchten Ländern zeigen, dass die Interaktion zwischen den EU-Delegationen und einer oder mehreren regionalen EU-Delegationen in einigen Fällen begrenzt und unstrukturiert war (siehe [Kasten 4](#)). Dies ist insbesondere relevant vor dem Hintergrund der zunehmenden nicht länderspezifischen Maßnahmen und regionalen Mehrjahresrichtprogramme, in deren Rahmen EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe geleistet wird (siehe Ziffer [51](#)).

Kasten 4

Beispiele für regionale Programme, an denen Malawi beteiligt ist

Der Großteil der EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe zur Deckung des Bedarfs Malawis im Zusammenhang mit der regionalen Handelsintegration wird im Rahmen des Mehrjahresrichtprogramms 2021–2027 für Subsahara-Afrika bereitgestellt. Die regionalen Programme und Projekte, an denen Malawi beteiligt ist, werden von den EU-Delegationen in Sambia (wenn sie den Gemeinsamen Markt für das Östliche und Südliche Afrika (COMESA) betreffen) oder Botsuana (wenn sie die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) betreffen) durchgeführt.

Außer in der Konzeptionsphase verfolgt die EU-Delegation in Malawi keine enge Interaktion mit den regionalen EU-Delegationen in Bezug auf handelsbezogene Programme, an denen Malawi beteiligt ist. Außerdem ist es für die EU-Delegation in Malawi schwierig, die mit diesen Programmen erzielten Ergebnisse nachzuverfolgen.

Darüber hinaus verfügen die nationalen Behörden in Malawi nicht über ausreichende technische Kapazitäten, um wirksam Kontakte mit dem COMESA- und dem SADC-Sekretariat zu pflegen. Zusammen mit der – im Vergleich zu anderen Ländern – relativ geringen Größe Malawis und seinem geringen Gewicht bei Handelsregelungen sowie dem Mangel an strukturierter Interaktion mit regionalen EU-Delegationen kann dies dazu führen, dass Projekte nicht vollständig im Einklang mit dem Bedarf des Landes priorisiert werden. Dies ist beispielsweise bei einem von der EU finanzierten regionalen Projekt zur [Schaffung einer gemeinsamen Grenzübergangsstelle](#) der Fall. Das Projekt betrifft die Grenze zwischen Mwami in Sambia und Mchinji in Malawi im Nacala-Korridor, der für die Ausfuhren Malawis von begrenzter Bedeutung ist (nur 5 % der Gesamtausfuhren), während die weitaus relevanteren Grenzübergangsstellen zu Mosambik und Tansania auf beiden Seiten noch nicht einsatzbereit sind.

Die Überwachung und Berichterstattung der Kommission über die Ergebnisse und Auswirkungen der EU-Handelshilfe hat sich verbessert, ist aber nicht umfassend

- 65** In der aktualisierten EU-Strategie für Handelshilfe aus dem Jahr 2017 wird eine umfassendere und ergebnisorientierte Überwachung und Berichterstattung gefordert, um die Analyse und Darstellung der Auswirkungen der EU-Interventionen im Bereich Handelshilfe sowie die Verbreitung der gewonnenen Erkenntnisse zu verbessern. In diesem Abschnitt untersucht der Rechnungshof, ob die Kommission ihre Überwachung der EU-Handelshilfe und ihre Berichterstattung darüber verbessert hat, um Informationen im Hinblick auf neue Interventionen im Rahmen der Handelshilfe bereitzustellen und diese zu unterstützen.

Seit 2017 veröffentlicht die Kommission einen speziellen jährlichen Fortschrittsbericht über die EU-Handelshilfe

- 66** Im Einklang mit der aktualisierten EU-Strategie für Handelshilfe veröffentlicht die Kommission seit 2017 einen [jährlichen Fortschrittsbericht über die EU-Handelshilfe](#), in dem der Beitrag der EU zur globalen Initiative "Aid for Trade" hervorgehoben wird. In diesen Berichten werden die Fortschritte beim Handel der EU mit Entwicklungsländern analysiert, und es wird ein Überblick über die Hilfsflüsse im Rahmen EU-Strategie für Handelshilfe in alle Entwicklungsländer (einschließlich der am wenigsten entwickelten Länder) gegeben. Die Berichte basieren auf Daten der OECD über öffentliche Entwicklungshilfe sowie auf Handelsstatistiken von Eurostat.
- 67** Die meisten Fortschrittsberichte enthalten auch eine qualitative Bewertung auf der Grundlage einer zweijährlichen (bis 2022 jährlichen) Umfrage über die EU-Strategie für Handelshilfe, die von den zentralen Dienststellen der Kommission an die EU-Delegationen (gemeinsam mit den Vertretungen der Mitgliedstaaten im Partnerland zu beantworten) und seit 2024 auch an jeden EU-Mitgliedsstaat übermittelt wird. Der Kommission zufolge bietet die Umfrage die Gelegenheit, Rückmeldungen aus dem Bereich der EU-Handelshilfe einzuholen und bewährte Verfahren oder gewonnene Erkenntnisse auszutauschen. Die letzte, 2024 durchgeführte Umfrage betraf

- die Relevanz und die koordinierte Umsetzung der EU-Handelshilfe;

- o die Kohärenz der EU-Handelsinstrumente;
- o den Beitrag der EU-Handelshilfe zur Verbesserung des Investitionsklimas, der regionalen Integration und der Handelserleichterungen und seine Übereinstimmung mit der Global-Gateway-Strategie der EU.

68 Darüber hinaus führte die Kommission 2023 eine einmalige spezifische Bewertung der Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder durch. Diese Bewertung wurde in einer ergänzenden Studie für den Fortschrittsbericht 2023 über die EU-Handelshilfe zusammengefasst. Sie befasste sich mit der Handelsleistung der am wenigsten entwickelten Länder und der Rolle, die die Handelshilfe bei der Verbesserung ihrer Handelskapazitäten spielen könnte.

69 Diese Studie enthielt neben der Prüfung internationaler Statistiken über Handel und Handelshilfe auch eine qualitative Bewertung auf der Grundlage der Umfrage über die EU-Handelshilfe (siehe Ziffer [67](#)), die für den [Fortschrittsbericht 2022 über die EU-Handelshilfe](#) herangezogen und durch Befragungen von sechs ausgewählten am wenigsten entwickelten Ländern ergänzt wurde. Konkret wurden auch die Antworten der EU-Delegationen in den am wenigsten entwickelten Ländern und den anderen Entwicklungsländern in den folgenden Bereichen verglichen:

- o Handelsstrategie, Governance und Koordinierung der Interessenträger;
- o Unterstützung in Form von Handelshilfe, um den Ländern dabei zu helfen, von Handelsabkommen und Präferenzen zu profitieren;
- o Unterstützung in Form von Handelshilfe für arbeits- und menschenrechtliche Bestimmungen, für Umwelt- und Klimabestimmungen sowie für die unternehmerischen Rahmenbedingungen und das Investitionsklima.

Die allgemeine Überwachung und Berichterstattung der Kommission in Bezug auf die EU-Handelshilfe ist nicht umfassend

70 Zwar hat die Kommission ihre Überwachung der Handelshilfe der EU und der Mitgliedstaaten und ihre Berichterstattung darüber seit 2017 verbessert, doch gibt es nach wie vor eine Reihe konzeptioneller Schwachstellen, die verhindern, dass sich ein vollständiges Bild der EU-Handelshilfe ergibt.

Die Überwachung der finanziellen Inputs durch die Kommission ist nicht umfassend

- 71** Die in den jährlichen Fortschrittsberichten über die EU-Handelshilfe gemeldeten jährlichen Gesamtbeträge der finanziellen Inputs werden anhand der gebundenen Beträge quantifiziert und sind entweder nach Region, Einkommensgruppe, Kategorie, Sektor oder Finanzierungsstrom aufgeschlüsselt. Für die einzelnen Einkommensgruppen, wie z. B. die am wenigsten entwickelten Länder, beschränkt sich die Überwachung daher auf die jährlichen Mittelbindungen, ohne dass eine zusätzliche Aufschlüsselung erfolgt.
- 72** Drei weitere Schwachstellen beeinträchtigen die Relevanz der Überwachung und Berichterstattung der Kommission in Bezug auf die Hilfsflüsse im Rahmen EU-Strategie für Handelshilfe in die am wenigsten entwickelten Länder:
- Die Hilfsflüsse im Rahmen der EU-Handelshilfe werden auf der Grundlage von Mittelbindungen gemeldet, die in der Regel mehrjährig sind, aber vollständig im Jahr ihrer Unterzeichnung erfasst werden. Dies erschwert den Vergleich der jährlichen Mittelzuweisungen in Form von Handelshilfe für die einzelnen am wenigsten entwickelten Länder. Auch führen die Mittelbindungen nicht immer zu entsprechenden Zahlungen. In Kambodscha untersuchte der Rechnungshof ein Programm, für das 13 % der gebundenen Mittel (3,5 Millionen Euro von 27,5 Millionen Euro) nicht ausgezahlt werden, da einige Zielvorgaben, von denen die Zahlung von Budgethilfe abhängig ist, nicht erreicht werden konnten. Wenn es sich um Projekte mit mehreren Gebern handelt, so können auch erhebliche Verzögerungen eintreten, wie im Fall des Projekts des Flughafens Blantyre in Malawi, für das 2019 Verpflichtungen in Höhe von 17 Millionen Euro unterzeichnet wurden, aber noch keine Zahlungen geleistet wurden.
 - Die Kommission meldet einen großen Anteil der EU-Handelshilfe (39 % im Jahr 2022) als nicht länderspezifisch und hat keine Möglichkeit zu bewerten, inwieweit diese Unterstützung auch den am wenigsten entwickelten Ländern zugutekommt und zum Aufbau der Handelskapazitäten und -infrastrukturen beiträgt, die sie benötigen, um vom regionalen und globalen Handel profitieren zu können.
 - Es besteht nach wie vor eine Zeitspanne von mehr als zwei Jahren zwischen den Mittelbindungen für die Handelshilfe und der Berichterstattung darüber (d. h. der von der Kommission im Februar 2025 veröffentlichte Fortschrittsbericht 2024 über die EU-Handelshilfe enthält nur Daten bis 2022). Im Jahr 2017 wurde in der aktualisierten EU-Strategie für Handelshilfe bereits eine Verringerung dieser Zeitspanne gefordert (siehe Ziffer [51](#)).

Es fehlt eine konsolidierte Überwachung der erzielten Outputs und Ergebnisse

- 73** Die Fortschrittsberichte über die EU-Handelshilfe enthalten keine Daten zu den Outputs und Ergebnissen dieser Hilfe, und die Kommission stellte dem Rechnungshof kein anderes Dokument mit solchen Daten zur Verfügung. Die entsprechenden Informationen stehen nur für jedes einzelne Projekt oder Finanzierungsprogramm zur Verfügung (siehe Ziffer [57](#)) und werden nicht in einem Dokument auf Ebene der zentralen Dienststellen oder Länder zusammengestellt, um die Umsetzung der nationalen Richtprogramme und Mehrjahresrichtprogramme zu überwachen (siehe [Kasten 5](#)).

Kasten 5

Beispiele für einschlägige handelsbezogene Indikatoren, die nicht immer überwacht werden

Der Rechnungshof stellte fest, dass das Mehrjahresrichtprogramm 2021–2027 in einem der vier besuchten Länder (Angola) einschlägige Indikatoren für die Handelsintegration oder die Diversifizierung der Ausfuhren mit quantifizierten Zielen enthielt, die bis 2027 erreicht werden sollen (z. B. Anteil der Ausfuhren in afrikanische Länder, Anteil der Ausfuhren aus anderen Quellen als Öl und dem mineralgewinnenden Sektor in Prozent des BIP). Er stellte jedoch auch fest, dass die Fortschritte bei der Erreichung dieser Indikatoren nicht jährlich von der EU-Delegation in Angola überwacht wurden und diese Indikatoren auch nicht systematisch bei der Einleitung von Projekten in diesem Bereich verwendet wurden.

Des Weiteren stellte der Rechnungshof fest, dass das nationale Richtprogramm für Kambodscha für den Zeitraum 2014–2020 Indikatoren für eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit auf den Inlands- und Exportmärkten enthielt (z. B. Aquakulturproduktion, die Ernährungssicherheit gewährleistet und die Ausfuhrnachfrage deckt), die für die Handelshilfe relevant waren. Es erfolgte keine Evaluierung des nationalen Richtprogramms 2014–2020, und die Erreichung der erwarteten Ergebnisse wurde nicht bewertet.

Eingeschränkte Bewertung der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit

- 74** Bei der Berichterstattung über die Nachhaltigkeitsziele verwendet die Kommission die [Rio-Marker](#) und den [Gleichstellungs-Marker](#) der OECD, um zu überwachen, ob die Mittelbindungen für die EU-Handelshilfe auf die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit ausgerichtet sind.

- 75** Diese Berichterstattung wurde jedoch erst mit der Einbeziehung der Darlehen im Rahmen der EU-Handelshilfe umfassend, nachdem die EIB im Jahr 2022 damit begonnen hatte, ebenfalls diese Marker zu verwenden. Die Marker ermöglichen nur eine begrenzte Bewertung der sozialen Ausrichtung der Handelshilfe, denn sie umfassen beispielsweise nicht die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen oder neuer Arbeitsplätze. Die Kommission berichtete weder darüber, wie viele Mittel der Handelshilfe tatsächlich für diese Marker aufgewendet wurden, noch über die damit verbundenen Auswirkungen.

Die Umfrage bildet keine solide Grundlage für die Zusammenstellung von Rückmeldungen aus den EU-Delegationen zur EU-Strategie für Handelshilfe

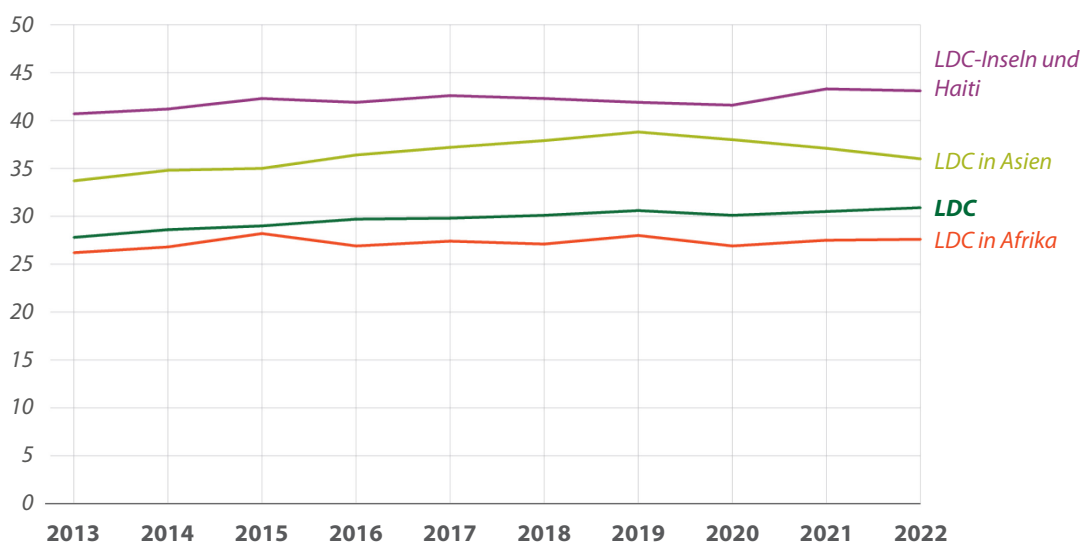
- 76** In ihren Fortschrittsberichten über die EU-Handelshilfe nimmt die Kommission eine qualitative Bewertung auf der Grundlage einer Umfrage vor, die sie den EU-Delegationen und seit 2024 auch den einzelnen EU-Mitgliedstaaten übermittelt (siehe Ziffer [67](#)). Im Falle der von ihm besuchten am wenigsten entwickelten Länder stellte der Rechnungshof fest, dass diese Umfrage im Allgemeinen nicht mit der Programmplanung und Berichterstattung der EU-Delegationen verknüpft war.
- 77** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass diese Umfrage keine solide Grundlage für die Zusammenstellung von Rückmeldungen in Bezug auf die Relevanz und koordinierte Umsetzung der EU-Handelshilfe oder für die Ermittlung der gewonnenen Erkenntnisse darstellt, da
- o der Nutzen des Fragebogens in seiner derzeitigen Form angesichts der unterschiedlichen Auslegungen des Konzepts der Handelshilfe fragwürdig ist. Einige besuchte EU-Delegationen stützten ihre Antworten auf eine enge Definition von Handelshilfe (z. B. ohne Infrastrukturprojekte), während andere eine umfassendere Definition auf der Grundlage der WTO/OECD-Definition verwendeten (siehe Ziffer [31](#));
 - o viele EU-Delegationen in den am wenigsten entwickelten Ländern nicht an der Umfrage teilnahmen (die Teilnahmequote lag im Jahr 2022 bei 74 % und im Jahr 2024 bei nur 42 %);
 - o drei der vier besuchten EU-Delegationen erhebliche Schwierigkeiten hatten, aus einer Datenbank der Kommission eine Liste von Verträgen mit handelshilfebezogenen DAC-Codes zu extrahieren, die als Grundlage für umfassende Rückmeldungen zur Handelshilfe erforderlich waren.

Sehr begrenzte Messung der Auswirkungen der EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe auf den Handel

- 78** Der Rechnungshof räumt ein, dass es schwierig ist, die Auswirkungen der EU-Handelshilfe auf die am wenigsten entwickelten Länder zu bewerten, da der wirtschaftliche Wandel auch von staatlichen Maßnahmen, der Unterstützung anderer internationaler Geber und zahlreichen externen Faktoren abhängt. Wie die WTO festgestellt hat, ist es insbesondere schwierig, die Auswirkungen von Handelshilfe über einzelne Projekte hinaus zu ermitteln. Es ist nicht möglich, kausale Zusammenhänge zwischen Inputs und Auswirkungen im Hinblick auf eine stärkere Diversifizierung der Ausfuhren, geschweige denn im Hinblick auf Veränderungen beim Einkommens- und Armutsniveau, zu ermitteln oder nachzuweisen.
- 79** Die Kommission berichtet in ihrem jährlichen EU-Fortschrittsbericht über den Anteil der am wenigsten entwickelten Länder an den Ausfuhren. Der Anteil der am wenigsten entwickelten Länder an den weltweiten Ausfuhren liegt seit 2011 bei rund 1 % (siehe [Anhang I Abbildung 1](#)), was deutlich unter dem in der EU-Strategie für Handelshilfe und den einschlägigen Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen festgelegten 2-%-Ziel liegt (siehe Ziffer [22](#)). Ihr Anteil an den Ausfuhren in die EU lag im Jahr 2022 bei 2,2 %; er ist seit 2017 mehr oder weniger unverändert geblieben.
- 80** Eine qualitative Bewertung der Unterstützung in Form von Handelshilfe zur Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen und des Investitionsklimas in den am wenigsten entwickelten Ländern wurde auch in die ergänzende Studie für den Fortschrittsbericht 2023 über die EU-Handelshilfe aufgenommen. Nach Angaben von 28 % der EU-Delegationen in den am wenigsten entwickelten Ländern, die für diese Bewertung befragt wurden, zielte die EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe nur geringfügig oder gar nicht auf die Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen und des Investitionsklimas des jeweiligen Landes ab (gegenüber 13 % bei den anderen Entwicklungsländern).

81 Für die Messung der Handelskapazitäten der am wenigsten entwickelten Länder gibt es eine Reihe von Quellen, die von der Kommission jedoch nicht genutzt werden, um zu ermitteln, wie die EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe stärker zur Verbesserung dieser Situation beitragen könnte. Dazu gehören der Index der Produktionskapazitäten, der Logistik-Leistungsindex der Weltbank ([Logistics Performance Index](#)) sowie der [Trade Tracker](#) und die [Export Potential Map](#) des Internationalen Handelszentrums. Der Index der Produktionskapazitäten (siehe Ziffer [39](#)) ist ein mehrdimensionales Maß für Produktionsressourcen, unternehmerische Fähigkeiten und Verflechtungen der Produktion, die zusammen die Fähigkeit eines Landes bestimmen, Waren zu erzeugen und Dienstleistungen zu erbringen und so zu wachsen und sich weiterzuentwickeln. Auf der Grundlage der Zahlen der UNCTAD stellt der Rechnungshof fest, dass sich die Produktionskapazitäten der am wenigsten entwickelten Länder in den letzten Jahren nicht wesentlich verbessert haben. Dies gilt insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder in Afrika (siehe [Abbildung 7](#)). Die Indexwerte von drei der vier besuchten Länder (Angola, Kambodscha und Malawi) gingen zwischen 2017 und 2022 sogar zurück. Gemäß den Zahlen der UNCTAD lag der Index der Produktionskapazitäten der am wenigsten entwickelten Länder im Jahr 2022 deutlich unter dem der anderen Entwicklungsländer (30,9 für die am wenigsten entwickelten Länder gegenüber 46,8 für die anderen Entwicklungsländer).

Abbildung 7 | Index der Produktionskapazitäten der am wenigsten entwickelten Länder



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der UNCTAD.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 24. Juni 2025 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

- 01** In den Entwicklungsländern ist der Handel – und insbesondere der grenzüberschreitende Handel – wichtig für das Wachstum, das Millionen von Menschen aus der Armut führen kann. Diese Länder – und allen voran die am wenigsten entwickelten Länder – sind jedoch mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert, die ihren Zugang zum regionalen und globalen Handel beeinträchtigen. Dazu können fehlende Produktionskapazitäten, Handelsbeschränkungen im Zusammenhang mit Regulierungs-, Verwaltungs- und Governance-Praktiken, schwache unternehmerische Rahmenbedingungen, eine schlechte Infrastruktur, das Fehlen eines soliden Normungs- und Ausfuhrzertifizierungssystems, ein schwacher institutioneller Rahmen und ein sehr schwieriger und kostspieliger Zugang des Privatsektors zu Finanzmitteln gehören.

Am wenigsten entwickelte Länder

- 02** Die Vereinten Nationen erachten die am wenigsten entwickelten Länder als eine Kategorie von Staaten, die aus strukturellen, historischen und geografischen Gründen in ihrem Entwicklungsprozess stark beeinträchtigt sind. Daher benötigen sie von der internationalen Gemeinschaft höchste Aufmerksamkeit¹.

¹ UN recognition of the least developed countries, UNCTAD.

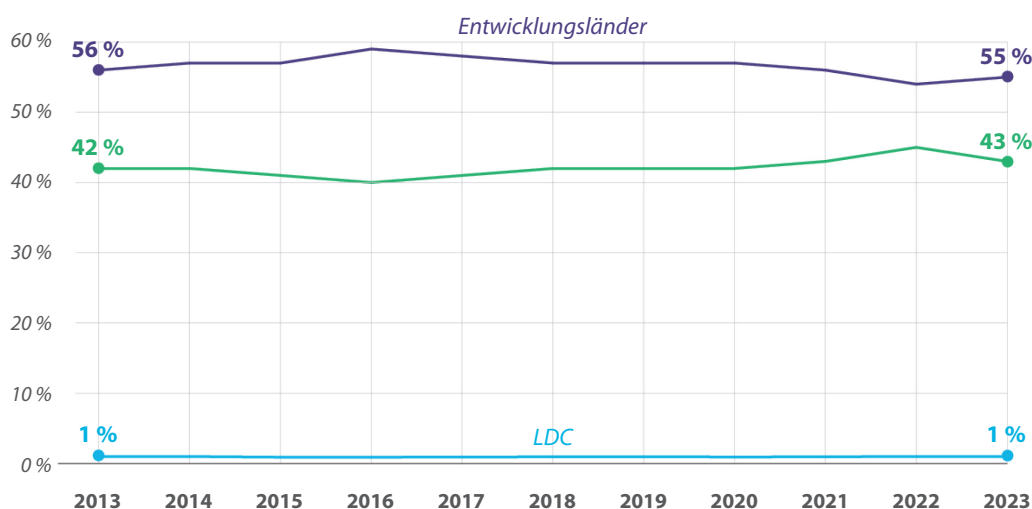
03 Die Vereinten Nationen definieren die am wenigsten entwickelten Länder als Länder mit niedrigem Einkommensniveau und erheblichen strukturellen Hindernissen für eine nachhaltige Entwicklung. Um als eines der am wenigsten entwickelten Länder eingestuft zu werden, muss ein Land drei Kriterien (in Bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen, das Humankapital und die wirtschaftliche und ökologische Anfälligkeit) erfüllen und der Einstufung zustimmen. Die Liste der am wenigsten entwickelten Länder wurde von ursprünglich 25 Ländern im Jahr 1971 erweitert, wobei sie 1991 mit 52 Ländern ihren Höchststand erreichte und im Dezember 2024 44 Länder umfasste. Diese am wenigsten entwickelten Länder verteilen sich auf die folgenden Regionen:

- **Afrika (32):** Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Komoren, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Eritrea, Äthiopien, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Südsudan, Sudan, Togo, Uganda, Tansania und Sambia
- **Asien (8):** Afghanistan, Bangladesch, Kambodscha, Laos, Myanmar, Nepal, Timor-Leste und Jemen
- **Karibischer Raum (1):** Haiti
- **Pazifischer Raum (3):** Kiribati, Salomonen und Tuvalu

04 Die Liste der Länder, die zu den am wenigsten entwickelten Ländern zählen, wird vom Ausschuss für Entwicklungspolitik ([Committee for Development Policy](#)) der Vereinten Nationen alle drei Jahre überprüft. Zwischen 2017 und 2024, dem Prüfungszeitraum, gaben vier Länder den Status als am wenigsten entwickeltes Land ab und wurden als Land mit niedrigem mittlerem Einkommen eingestuft: Äquatorialguinea (2017), Vanuatu (2020), Bhutan (2023) und São Tomé und Príncipe (2024). Derzeit befinden sich mehrere der am wenigsten entwickelten Länder in verschiedenen Phasen des Graduierungsverfahrens. Drei davon (Bangladesch, Laos und Nepal) sind zur Graduierung im Jahr 2026 vorgesehen, während weitere drei (Salomonen, Kambodscha und Senegal) die Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder voraussichtlich im Jahr 2027 bzw. 2029 verlassen können.

05 Viele der strukturellen Herausforderungen, die zur Schaffung der Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder geführt haben, bestehen nach wie vor, und es sind neue Herausforderungen hinzugekommen. Die derzeitige Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder umfasst rund 880 Millionen Menschen, die 12 % der Weltbevölkerung ausmachen. Auf die am wenigsten entwickelten Länder entfallen jedoch weniger als 2 % des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP), und mehr als 75 % der Bevölkerung der am wenigsten entwickelten Länder leben nach wie vor in Armut². Die am wenigsten entwickelten Länder sind äußerst anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels, da sie nicht über die erforderlichen Ressourcen für Anpassungen verfügen. Ferner bleiben die am wenigsten entwickelten Länder trotz der Tatsache, dass alle Entwicklungsländer zusammengenommen rund 45 % der weltweiten Ausfuhren tätigen, mit einem Anteil von nur 1 % im Vergleich zu den anderen Entwicklungsländern am Rande des Geschehens (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 | Anteil der weltweiten Ausfuhren der am wenigsten entwickelten Länder im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern und Industrieländern



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der WTO und des Internationalen Handelszentrums.

Hinweis: Rundungsbedingt stimmen einige Gesamtbeträge möglicherweise nicht mit der Summe der Einzelbeträge überein.

² UN recognition of the least developed countries, UNCTAD.

Handelshilfe

- 06** Handelshilfe ist eine Initiative, mit der die Entwicklungsländer, insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder, beim Aufbau von Handelskapazitäten und -infrastrukturen unterstützt werden sollen, die sie benötigen, um vom globalen Handel profitieren zu können. Mit ihr wird das Ziel verfolgt, das Wirtschaftswachstum und die nachhaltige Entwicklung zu fördern. Handelshilfe ist Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe, die in Form von Finanzhilfen und Darlehen zu Vorzugsbedingungen (d. h. zu günstigeren Bedingungen für den Darlehensnehmer als zu marktüblichen Sätzen) geleistet wird und auf handelsbezogene Programme und Projekte ausgerichtet sind.
- 07** Das Konzept der Handelshilfe wurde erstmals von der Welthandelsorganisation (WTO)³ auf ihrer Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 eingeführt. Die WTO ist keine Entwicklungsagentur und kann daher selbst keine Entwicklungshilfe leisten. Sie hat sich jedoch mit der Herausforderung befasst, dafür zu sorgen, dass die zahlreichen bestehenden Entwicklungshilfe-Mechanismen wirksamer interagieren.
- 08** Zu diesem Zweck hat die WTO im Februar 2006 eine Taskforce mit dem Ziel eingesetzt, die Handelshilfe zu "operationalisieren". Im Juli 2006 [empfahl die Taskforce](#), dass sich die Handelshilfe auf die Ermittlung des Bedarfs in den Empfängerländern, die Stärkung der Reaktion der Geber und die Rolle einer Brücke zwischen Gebern und Entwicklungsländern konzentrieren sollte. Da der Handel selbst eine weit gefasste und komplexe Tätigkeit ist, betrachtet die WTO die Handelshilfe ebenfalls als weit gefasst und nicht leicht zu definieren⁴. Gemeinsam mit der OECD hat sie Handelshilfe jedoch so definiert, dass sie Folgendes umfasst:
- Aufbau von Produktionskapazitäten (einschließlich der gesamten Unterstützung für Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Industrie, den Sektor der mineralischen Ressourcen und des Bergbaus, Bankwesen und Tourismus) – Investitionen in Industriezweige und Sektoren, damit die Länder ihre Ausfuhren diversifizieren und auf komparativen Vorteilen aufbauen können;

³ Die [WTO](#) befasst sich als einzige weltweit tätige internationale Organisation mit der Regelung der Handelsbeziehungen zwischen Staaten.

⁴ [Aid for Trade fact sheet](#), WTO.

- wirtschaftliche Infrastruktur – Bau von Straßen, Häfen, Schienenstrecken, Anlagen für Energie und Telekommunikation, die die nationalen, regionalen und globalen Märkte miteinander verbinden;
- Handelspolitik und Handelsvorschriften sowie handelsbezogene Anpassungen – Unterstützung der Länder im Hinblick auf die Entwicklung von Handelsstrategien, wirksamere Verhandlungen und die Umsetzung der Ergebnisse.

EU-Handelshilfe

- 09** Im Anschluss an die WTO-Konferenz 2005 verabschiedete die EU im Jahr 2007 ihre eigene Strategie für Handelshilfe, die 2017 aktualisiert wurde. Es gibt kein spezielles oder zweckgebundenes Ausgabenprogramm für die EU-Handelshilfe. In den letzten Jahren ist die kollektive EU-Handelshilfe (von der EU und den einzelnen Mitgliedstaaten zusammengenommen; gemäß den DAC-Codes) für die am wenigsten entwickelten Länder relativ stabil geblieben. Im Zeitraum 2017–2022 belief sich die kollektive EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder auf 17,2 Milliarden Euro, wovon mit 5,4 Milliarden Euro fast ein Drittel von der EU allein bereitgestellt wurde. Deutschland, Frankreich, Schweden und die Niederlande machen rund 80 % des Anteils der von den Mitgliedstaaten geleisteten Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder aus.
- 10** Zusätzlich zur Unterstützung in Form von Handelshilfe hat die EU seit 2001 eine [Präferenzregelung](#) für die am wenigsten entwickelten Länder. Die EU-Regelung "Alles außer Waffen" gewährt den am wenigsten entwickelten Ländern automatisch einen zoll- und kontingentfreien Zugang zum EU-Markt für alle Produkte mit Ausnahme von Waffen und Munition. Diese Regelung ist im Rahmen der [Verordnung über das Allgemeine Präferenzsystem \(APS\)](#) vorgesehen, die Entwicklungsländern eine besondere Behandlung gewährt und damit vom [Meistbegünstigungsprinzip](#) der WTO abweicht. Erfüllt eines der am wenigsten entwickelten Länder die Kriterien für eine Graduierung aus dieser Kategorie und wird es nach einem dreijährigen Übergangszeitraum als Land mit niedrigem mittlerem Einkommen eingestuft, so kommt es nicht mehr in den Genuss der Regelung "Alles außer Waffen", kann jedoch automatisch das [Standard-APS](#) (die Regelung für Länder mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen) in Anspruch nehmen. Alternativ kann das Land versuchen, die Sonderregelung [APS+](#) in Anspruch zu nehmen, die Anreize für nachhaltige Entwicklung und gute Regierungsführung schaffen soll.

Aufgaben und Zuständigkeiten

- 11** Die Unterstützung in Form von Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder wird in einem komplexen Umfeld mit vielen Interessenträgern geleistet. Dazu gehören die am wenigsten entwickelten Länder, die Mitgliedstaaten (einschließlich ihrer nationalen Entwicklungsagenturen, Ministerien und Botschaften), andere internationale Geber, die EU-Delegationen in den Partnerländern, die "regionalen" EU-Delegationen, die zentralen Dienststellen der Kommission, die Europäische Investitionsbank (EIB), der Privatsektor und Organisationen der Zivilgesellschaft.
- 12** Das Mandat der EU für Handelshilfe in den am wenigsten entwickelten Ländern fällt hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion für internationale Partnerschaften (GD INTPA) der Kommission. Die GD INTPA setzt die EU-Strategie für Handelshilfe und Unterstützung für die am wenigsten entwickelten Länder um. Diese zielt darauf ab, den Handel im Dienste der Entwicklung als Schlüsselkomponente der EU-Unterstützung für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu stärken und die Integration der Entwicklungsländer in regionale und globale Wertschöpfungsketten und Handelsströme zu fördern⁵. Die Generaldirektion Handel und wirtschaftliche Sicherheit (GD TRADE) ist für die EU-Handelspolitik mit Ländern außerhalb der EU, einschließlich der am wenigsten entwickelten Länder, zuständig.
- 13** Die EU-Delegationen in den am wenigsten entwickelten Ländern, die Teil des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) sind, spielen ebenfalls eine wichtige Rolle: Sie konzipieren Jahresprogramme und Aktionspläne, die auch Handelshilfe umfassen können, wenn dies Teil der Strategie des betreffenden Landes ist.
- 14** Die EIB ist eine Entwicklungsbank, die im Bereich der Handelshilfe tätig ist. Im Januar 2022 richtete die EIB einen neuen Geschäftsbereich, "EIB Global", ein, der sich mit allen Darlehen und anderen Operationen außerhalb der EU befasst. Die EIB kann beschließen, ein Darlehen an staatliche Kreditnehmer direkt – ohne den Einsatz von Finanzhilfen – zu gewähren. Bei anderen Maßnahmen stellt die Kommission eine Mischfinanzierung bereit, um das EIB-Darlehen zu ermöglichen.

⁵ Strategic Plan 2020-2024 der GD INTPA.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

- 15** Die Prüfungsfragen sind Ziffer **07**(im Abschnitt "Hauptaussagen") zu entnehmen. Da das Thema vom Rechnungshof in den letzten Jahren nicht behandelt wurde, soll mit dem vorliegenden Bericht dazu beigetragen werden, die Verwaltung der EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder durch die Kommission zu verbessern, und den Entscheidungsträgern sollen im Hinblick auf eine künftige Überarbeitung der Governance-Regelungen für neue Interventionen im Rahmen der Handelshilfe Informationen an die Hand gegeben werden.
- 16** Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum ab 2017, als die EU-Strategie für Handelshilfe aktualisiert wurde, bis zu den im Jahr 2024 durchgeführten Maßnahmen. Die jüngsten verfügbaren aggregierten Daten decken jedoch nur den Zeitraum bis einschließlich 2022 ab.
- 17** Die Prüfung stützt sich auf eine umfassende Analyse von Unterlagen und Befragungen von Bediensteten in den zentralen Dienststellen der GD INTPA und der GD TRADE sowie auf Befragungen von Bediensteten des EAD in den EU-Delegationen. Darüber hinaus hielt der Rechnungshof Sitzungen mit der WTO, der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen sowie Vertretern der französischen und niederländischen Ministerien ab, die für öffentliche Entwicklungshilfe zuständig sind.
- 18** Neben der Bewertung der EU-Unterstützung in Form von Handelshilfe auf aggregierter Ebene, die alle am wenigsten entwickelten Länder abdeckte, wählte der Rechnungshof die folgenden vier Länder für Vor-Ort-Besuche aus: Ruanda, Malawi, Angola und Kambodscha. Diese Auswahl wurde getroffen, um eine Bandbreite von am wenigsten entwickelten Ländern mit unterschiedlicher Größe, wirtschaftlicher Entwicklung und Produktionskapazität sowie von Außenhandelsregelungen abzudecken und eine breite geografische Verteilung zu erreichen.
- 19** Auf Ebene der EU-Delegationen untersuchte der Rechnungshof die bestehenden Verfahren für die Bedarfsermittlung, die Projektauswahl und -durchführung sowie die Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit der EU-Handelshilfe. Neben den Bediensteten der EU-Delegationen⁶ in diesen vier Ländern befragte der Rechnungshof nationale Behörden, internationale Geber, Projektbegünstigte sowie Vertreter des Privatsektors und der Zivilgesellschaft.

⁶ Darüber hinaus befragte der Rechnungshof Bedienstete in anderen EU-Delegationen mit regionaler Zuständigkeit für die besuchten Länder.

- 20** In den vier am wenigsten entwickelten Ländern wählte der Rechnungshof darüber hinaus neun Interventionen im Zusammenhang mit Handelshilfe für Vor-Ort-Besuche aus, wobei als Kriterium für die Auswahl herangezogen wurde, dass eine Bandbreite von Interventionsarten in verschiedenen Sektoren und in verschiedenen Phasen des Abschlusses abgedeckt werden sollten (siehe [Tabelle 1](#)). Diese konnten keine Infrastrukturprojekte umfassen, da die in diesem Zeitraum auf den Weg gebrachten Verträge für eine Bewertung nicht ausgereift genug gewesen wären. Bei den ausgewählten Interventionen untersuchte der Rechnungshof deren Verbindungen zur Handelshilfe und zur Bedarfsermittlung sowie die Qualität der Durchführung und die erzielten Ergebnisse.

Tabelle 1 | Stichprobe der untersuchten Interventionen

Land	Titel	EU-Förderung (Millionen Euro)
Ruanda	National Agricultural Export Development Board Laboratory	3,3
Ruanda	A market driven approach for value chain improvements and the expansion of the Rwandan coffee market	2,5
Malawi	KULIMA – Promoting Farming in Malawi	100
Malawi	Technical Assistance to Support Malawi in Bilateral and Regional Trade Negotiations	1
Angola	Supply of laboratory equipment and consumables	1,4
Angola	Train for Trade II	5,5
Kambodscha	SWITCH-Garment – Promotion of sustainable energy practices in the garment sector in Cambodia	3
Kambodscha	ARISE + Cambodia project – 'ASEAN Regional Integration Support – Cambodia'	7,4
Kambodscha	CAPFISH Capture – Post Harvest Fisheries Development	16

Abkürzungen

AfT	<i>Aide for Trade</i> (Handelshilfe)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
COMESA	<i>Common Market for East and Southern Africa</i> (Gemeinsamer Markt für das Östliche und Südliche Afrika)
DAC	<i>Development Assistance Committee</i> (Ausschuss für Entwicklungshilfe)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EIB	Europäische Investitionsbank
GD INTPA	Generaldirektion für internationale Partnerschaften
GD TRADE	Generaldirektion Handel und wirtschaftliche Sicherheit
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
NDICI	<i>Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe</i> (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt)
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
SADC	<i>Southern Africa Development Community</i> (Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika)
SDG	<i>Sustainable Development Goals</i> (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> (Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen)
WTO	<i>World Trade Organization</i> (Welthandelsorganisation)

Glossar

Aktionsplan	Dokument, in dem die Schritte festgelegt sind, die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlich sind
Auswirkungen	allgemeinere langfristige Folgen eines abgeschlossenen Projekts oder Programms wie sozioökonomische Vorteile für die Bevölkerung als Ganzes
Begünstigter	natürliche oder juristische Person, die für die Durchführung eines Projekts oder Programms eine Finanzhilfe oder ein Darlehen aus dem EU-Haushalt erhält
Darlehen zu Vorzugsbedingungen	Darlehen, das zu wesentlich günstigeren Bedingungen als den auf dem Markt verfügbaren vergeben wird
Ergebnis	unmittelbarer mit Abschluss eines Projekts oder Programms eintretender Effekt, wie verbesserte Beschäftigungsfähigkeit von Kursteilnehmern oder verbesserte Zugänglichkeit nach Bau einer neuen Straße
EU-Delegation	diplomatische Vertretung der EU in einem Nicht-EU-Land oder bei einer internationalen Organisation
Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung plus	Paket von Finanzhilfen, Garantien und anderen Finanzierungsinstrumenten der EU zur Förderung einer nachhaltigen und inklusiven wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und zur Förderung der sozioökonomischen Widerstandsfähigkeit, in erster Linie in Afrika und den europäischen Nachbarländern
Geschäftsplan	Dokument, in dem die operativen und finanziellen Prognosen eines Unternehmens zusammengefasst sind und dargelegt wird, wie es seine Ziele erreichen will
Global Gateway	EU-Strategie zur weltweiten Vernetzung durch Investitionen in die digitale Infrastruktur, Energie- und Verkehrsinfrastruktur und durch die Stärkung der Gesundheits-, Bildungs- und Forschungssysteme
Graduierung	Verfahren der Vereinten Nationen, bei dem ein Land aus der Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder neu eingestuft wird als Land mit niedrigem mittlerem Einkommen
Mischfinanzierung	Verfahren der Kombination von Finanzhilfen der EU mit Darlehen oder Eigenkapital von öffentlichen und privaten Geldgebern
Mittelbindung	Vormerkung von Haushaltsmitteln zur Deckung eines bestimmten Ausgabenpostens, wie eines Vertrags oder einer Finanzhilfevereinbarung
Rio-Marker	von der OECD definierter Indikator, der angibt, inwieweit eine Tätigkeit zu den Zielen der Übereinkommen von Rio beiträgt
Welthandelsorganisation	internationale Organisation, die sich mit der Regelung der Handelsbeziehungen zwischen Staaten befasst und als Forum für die Verhandlung von Handelsübereinkommen und die Beilegung von Handelsstreitigkeiten fungiert

Ziele für nachhaltige Entwicklung	die 17 in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung festgelegten Ziele, die alle Länder zu Maßnahmen in Bereichen anregen sollen, die für die Menschheit und den Planeten von entscheidender Bedeutung sind
Zivilgesellschaft	Teil der Gesellschaft, der sich von Staat und Wirtschaft unterscheidet und aus Verbänden und anderen Gruppierungen besteht, die im öffentlichen Bereich gemeinsame Interessen vertreten

Antworten der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-17>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-17>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Rechnungshofs enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Viorel Ștefan, Mitglied des Rechnungshofs.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Rechnungshofs, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Rechnungshofs weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Rechnungshofs, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofs ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Rechnungshof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Rechnungshofs

Das Logo des Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-5475-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/7248189	QJ-01-25-042-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5476-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/4349807	QJ-01-25-042-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 17/2025](#): "EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder: Der Bedarf wird in Angriff genommen, aber die EU-Finanzierung ist nicht auf gutem Weg, das Ziel für 2030 zu erreichen", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Entwicklungsländer und insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder der Welt sind mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert, die ihren Zugang zum regionalen und globalen Handel beeinträchtigen. Unterstützung in Form von Handelshilfe soll ihnen dabei helfen, Handelskapazitäten und -infrastrukturen aufzubauen. Im Jahr 2017 aktualisierte die EU ihre Strategie für Handelshilfe und legte einen stärkeren Schwerpunkt auf die am wenigsten entwickelten Länder. Der Rechnungshof untersuchte, ob die Kommission die EU-Handelshilfe für diese Länder in geeigneter Weise ausgerichtet, durchgeführt und überwacht hat. Er stellte fest, dass die Unterstützung im Allgemeinen zwar entsprechend dem Bedarf bereitgestellt wird, jedoch nicht auf gutem Weg ist, das in der EU-Strategie festgelegte Finanzierungsziel für 2030 zu erreichen. Der Rechnungshof unterbreitet fünf Empfehlungen, die dazu beitragen sollen, die Verwaltung der EU-Handelshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder durch die Kommission zu verbessern.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Netzwerke: @EUauditors