SONDERBERICHT 27/2026 **DE**

EU-Entwicklungshilfe über die Vereinten Nationen und Organisationen der Mitgliedstaaten

Eine auf Vertrauen basierende Partnerschaft, bei der jedoch die Rechenschaftspflicht und das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht ausreichend berücksichtigt werden



CURIA RATIONUM
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

Ziffer

01 - 16 | Hauptaussagen 01

01 - 07 | Warum ist dieser Bereich wichtig?

08 - 16 | Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

17 - 01 | Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet 02

17 - 33 | Die Kommission nimmt keine regelmäßige Neubewertung und Bestätigung der Gültigkeit der Bewertungen auf Basis von Säulen vor

19 - 26 | Mängel beim internen Informationsmanagement der Kommission wirken sich auf die Überwachung der dauerhaften Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen aus

27 - 33 | Die Überwachung der Bewertung auf Basis von Säulen durch die Kommission ist in einigen Bereichen nicht einheitlich geregelt und stützt sich weitgehend auf Selbsterklärungen der betrauten Einrichtungen

34 - 60 | Der vertragliche Rahmen erleichtert die Zusammenarbeit mit betrauten Einrichtungen, schränkt jedoch auch die Möglichkeiten der Kommission ein, ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu gewährleisten und ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen

36 - 47 | Obwohl Rahmenvereinbarungen eine gemeinsame Grundlage für die Zusammenarbeit schaffen, schränken die vertraglichen Bestimmungen die Kontrolle durch die Kommission über die Verwendung von EU-Mitteln ein

48 - 55 | Die Bewertung der Projektkosten und der Rückforderung nicht förderfähiger Ausgaben durch die Kommission weist Schwachstellen auf

56 - 60 | Trotz der Bemühungen der Kommission ist die Auswahl der betrauten Einrichtungen oft auf eine geringe Anzahl potenzieller Partner beschränkt

61 - 86 | Die Kommission stützt sich weitgehend auf die Berichterstattung der betrauten Einrichtungen und hat keinen Überblick über die mit den Mitteln erzielten Ergebnisse

63 - 80 | Der Überwachungsansatz der Kommission trägt nicht wirksam zur systematischen Bewertung der Projektleistung bei

81 - 86 | Lücken in den Leistungsdaten verhindern eine umfassende Bewertung der Ergebnisse

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Anhang II – Leistungsbewertung der Verwaltung der Kommission bei den in die Stichprobe einbezogenen Projekten

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitleiste

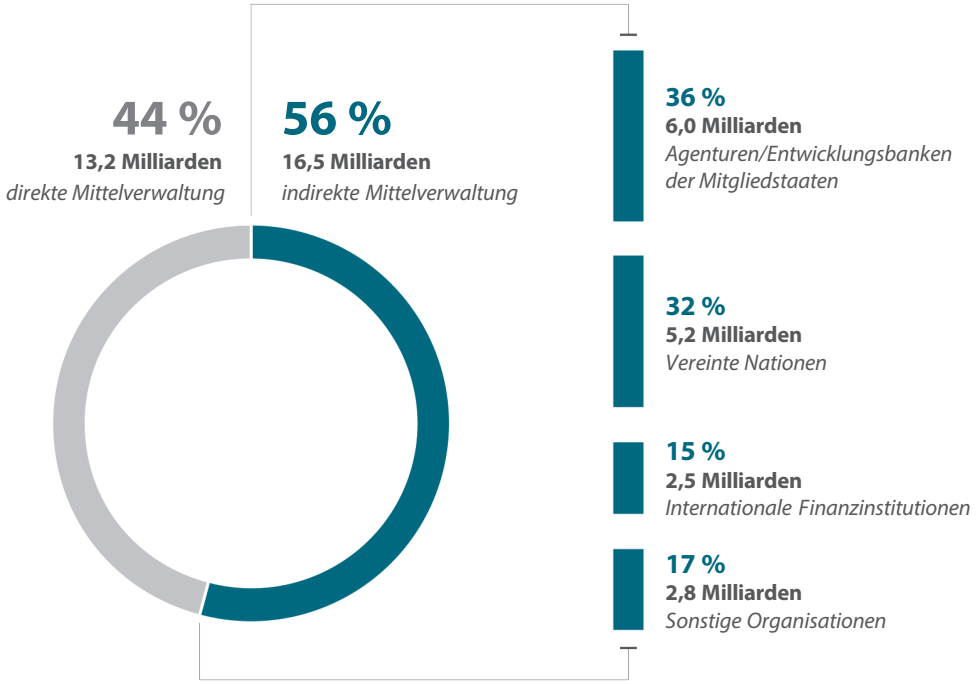
Prüfungsteam

01 Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

01 Die Europäische Union führt einen erheblichen Teil ihrer Entwicklungsprojekte im Wege der indirekten Mittelverwaltung durch, indem sie Partner (im Folgenden "betraute Einrichtungen") wie die Vereinten Nationen, andere internationale Organisationen und Agenturen der Mitgliedstaaten mit der Durchführung von EU-finanzierten Maßnahmen betraut (siehe ***Abbildung 1***). Dadurch kann die Kommission auf das Fachwissen, die operative Leistungsfähigkeit und die Präsenz ihrer Partner vor Ort zurückgreifen, insbesondere in komplexen oder fragilen Kontexten. Somit spielen betraute Einrichtungen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der EU-Entwicklungshilfe.

Abbildung 1 | Vertragsbeträge im Zusammenhang mit Entwicklungsmaßnahmen, die von der Generaldirektion für internationale Partnerschaften (GD INTPA) im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 verwaltet werden (Beträge in Euro)



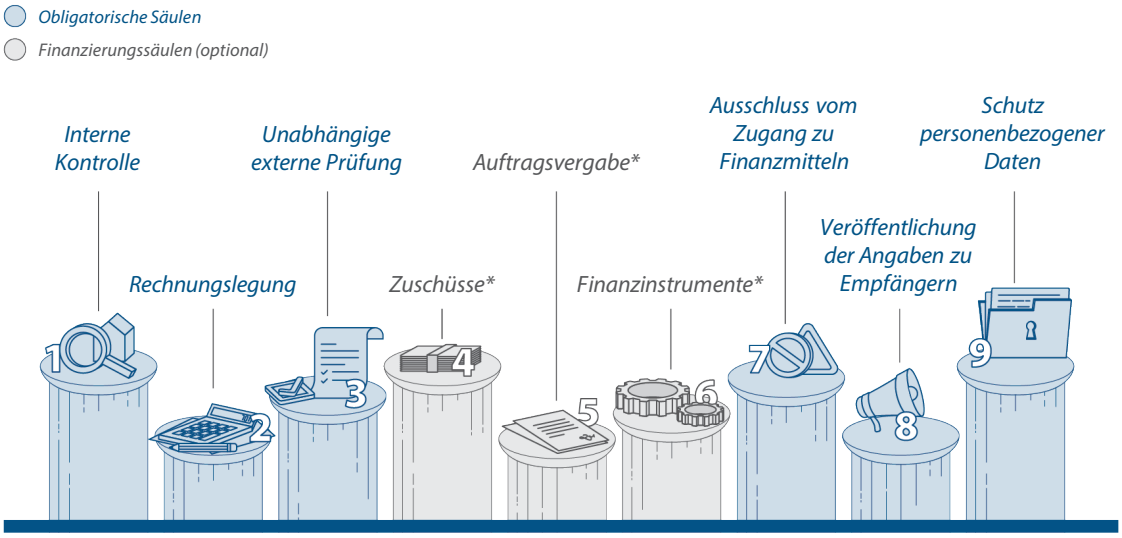
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten vom 31.12.2025 aus dem statistischen Dashboard der GD INTPA.

02 Obwohl die Kommission ihre Partner mit der Projektdurchführung betraut, bleibt sie gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat für die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel verantwortlich. Die Kommission muss außerdem sicherstellen, dass das Schutzniveau für die finanziellen Interessen der Union dem entspricht, welches für die direkte Mittelverwaltung[1] gilt, bei der die Kommission die Mittel selbst verwaltet.

[1] Artikel 157 Absatz 3 der Haushaltsordnung.

03 Zu diesem Zweck prüft die Kommission, bevor sie einem Partner EU-Mittel anvertraut, ob die Systeme der betreffenden Einrichtungen den EU-Anforderungen in Schlüsselbereichen oder "Säulen" wie Rechnungslegung, interne Kontrolle und Berichterstattung entsprechen (siehe ***Abbildung 2***). Einrichtungen, die diese "Bewertung auf Basis von Säulen" bestehen, können anschließend EU-finanzierte Maßnahmen in verschiedenen Programmen und Politikbereichen durchführen. Eine Bewertung auf Basis von Säulen wird einmal pro Einrichtung durchgeführt und sollte nur dann aktualisiert werden, wenn Änderungen in der Einrichtung oder im Rahmenwerk für die Bewertung auf Basis von Säulen eine Neubewertung bestehender Säulen oder die Bewertung zusätzlicher Säulen erfordern. Die Kommission muss die Einrichtung daher überwachen, um sicherzustellen, dass die Bewertung weiterhin gültig ist und die Einrichtung die Maßnahmen weiterhin umsetzen kann.

Abbildung 2 | Bewertung auf Basis von Säulen – Obligatorische Säulen und Finanzierungssäulen



** Der externe Prüfer beurteilt, ob die betraute Einrichtung angemessene Vorschriften und Verfahren für die Bereitstellung von Finanzmitteln aus EU-Mitteln in Form von Zuschüssen, Auftragsvergaben oder Finanzinstrumenten (einschließlich Haushaltsgarantien) anwendet.*

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Beschlusses 2019/C 191/02 der Kommission.

04 Um übergeordnete Bedingungen für eine langfristige Zusammenarbeit zu schaffen, hat die Kommission finanzielle Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarungen mit betrauten Einrichtungen unterzeichnet. Nachdem eine betraute Einrichtung für die Durchführung eines Projekts ausgewählt wurde, unterzeichnen die Kommission und die Einrichtung auf Projektebene einen Vertrag, der eine Beschreibung der geplanten Tätigkeiten, einen finanziellen Rahmen zur Festlegung der jeweiligen Kosten und einen logischen Rahmen zur Darstellung der erwarteten Ergebnisse enthält. Die Einrichtung ist verpflichtet, der Kommission regelmäßig über die Fortschritte Bericht zu erstatten, und die angefallenen Kosten werden entsprechend erstattet.

05 Auch wenn die Kommission die Durchführung einer Partnereinrichtung überträgt, müssen ihre eigenen Kontrollen ausreichend gründlich sein, um die von dieser Partnereinrichtung gemeldeten Fortschritte zu bestätigen. Außerdem muss sie bei Abweichungen die weiteren Maßnahmen lenken, beispielsweise indem sie eine externe Mission zur Überwachung beauftragt, um die Ursachen für die unzureichende Leistung zu ermitteln und Lösungsvorschläge zu unterbreiten (siehe Ziffer ***70***). Die Kommission berichtet auch über die mit den Mitteln erzielten konsolidierten Ergebnisse, weshalb der Rahmen für die Berichterstattung kohärent sein muss.

06 Im Rahmen seiner Prüfungen untersucht der Rechnungshof häufig Projekte, die in Partnerländern von im Rahmen der Bewertung auf Basis von Säulen geprüften Einrichtungen – in erster Linie internationalen Organisationen – durchgeführt werden. Die Prüfung der Rechnungsführung und die Compliance-Prüfung des Rechnungshofs haben ergeben, dass ein erheblicher Teil der Fehler diese Vorgänge betrifft[2]. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Prüfung untersucht, ob die Kommission die über betraute Einrichtungen durchgeführten EU-Entwicklungshilfemaßnahmen wirksam verwaltet. Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob die Kommission die dauerhafte Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen sicherstellt, die Auswahl der betrauten Einrichtungen begründet, die Projektdurchführung angemessen überwacht und so Bericht erstattet, dass die Kommission darlegen kann, wie die EU-Mittel im Bereich der internationalen Partnerschaften eingesetzt wurden und welche Ergebnisse damit erzielt wurden.

07 Der Anteil der EU-Mittel, die im Wege der indirekten Mittelverwaltung mit Einrichtungen umgesetzt werden, die einer Bewertung auf Basis von Säulen unterzogen wurden, ist wesentlich (siehe ***Abbildung 1***). Er ist bereichsübergreifend und deckt alle Themenbereiche ab. Die betrauten Einrichtungen behalten auch im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen ihre Bedeutung und stehen in einem klaren Zusammenhang mit den strategischen Entscheidungen der Kommission, wie beispielsweise der Initiative "Global Gateway" und dem Konzept "Team Europa". Mit seinem Bericht möchte der Rechnungshof durch die Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung bei den Entwicklungsmaßnahmen der EU zur Verbesserung der Wirksamkeit laufender und künftiger Finanzierungen beitragen. Weitere Hintergrundinformationen und Einzelheiten zu Umfang und Ansatz der Prüfung des Rechnungshofs sind ***Anhang I*** zu entnehmen.

---

[2] Jahresberichte 2024 über die Ausführung des EU-Haushaltsplans, Ziffer 9.14 und Jahresberichte 2024 über die Tätigkeiten im Rahmen des neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2024, Ziffer 25.

Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

08 Im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung hat die Kommission einen umfassenden Rahmen für die Verwaltung der EU-Entwicklungsfinanzierung geschaffen, deren Umsetzung durch betraute Einrichtungen erfolgt. Der Rahmen trägt zwar der Notwendigkeit Rechnung, sich auf die Systeme und die Berichterstattung der Partner zu stützen, doch stellte der Rechnungshof fest, dass die Rechenschaftspflicht und das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht ausreichend berücksichtigt wurden und dass das Gleichgewicht zwischen der Abhängigkeit von betrauten Einrichtungen und der eigenen Kontrolle durch die Kommission nicht optimal ist. Der Rechnungshof stellte Schwachstellen bei der Verwaltung der Bewertungen auf Basis von Säulen durch die Kommission, ihren vertraglichen Vereinbarungen, der Kohärenz ihrer Überwachungsverfahren und der Art und Weise fest, wie sie Informationen über die Ergebnisse sammelt und nutzt.

09 Da die Kommission für die Verwaltung der Bewertungen auf Basis von Säulen und die Gewährleistung ihrer dauerhaften Gültigkeit zuständig ist, hat sie ein internes System für den Informationsaustausch – den automatisierten Arbeitsablauf für die Bewertung auf Basis von Säulen – eingerichtet. Dieses System soll den Mitarbeitern der Kommission bei der Verwaltung von Verträgen mit Einrichtungen, die im Rahmen der Bewertung auf Basis von Säulen geprüft werden, aktuelle Informationen zur Verfügung stellen (siehe Ziffern ***17***–***20***).

10 Bei der Bewertung einer Stichprobe von Einrichtungen ermittelte der Rechnungshof für mehrere dieser Einrichtungen im automatisierten Arbeitsablauf zur Bewertung auf Basis von Säulen falsche Daten. Die Verfahren für die Aktualisierung und Eingabe von Informationen in das System sind langwierig und haben daher Auswirkungen auf die Aktualität der Daten. Zudem hatten die internen Validierungen im System manuelle Fehler nicht verhindern können (siehe Ziffern ***21***–***23***).

11 Eine kontinuierliche Überwachung der Bewertung auf Basis von Säulen durch die Kommission ist wichtig, da die Bewertungen veralten können, wenn wesentliche Änderungen an den Systemen oder Verfahren der Einrichtung vorgenommen werden. Als wesentliche Änderung gilt jede Änderung, die sich auf die Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen auswirken könnte. Der Rechnungshof stellte fest, dass sich die Überwachung der Änderungen durch die Kommission hauptsächlich auf die Eigenerklärungen der Einrichtungen stützt. Da der Begriff "wesentlich" in den Leitlinien der Kommission nur vage definiert ist, können ähnliche Änderungen auch von den Generaldirektionen (DGs) und Einrichtungen selbst unterschiedlich behandelt werden. Zudem analysiert die Kommission weder die kumulativen Auswirkungen von Änderungen, noch fasst sie die mithilfe anderer Kontrollinstrumente gewonnenen Erkenntnisse zusammen. Auch wenn einzelne Veränderungen zunächst unbedeutend erscheinen mögen, kann ihre kombinierte Wirkung im Laufe der Zeit erheblich werden (siehe Ziffern ***24***–***33***).

Empfehlung 1

Gewährleistung der dauerhaften Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen der betrauten Einrichtungen

Die Kommission sollte Folgendes sicherstellen:

a) Verbesserung der Qualität und Aktualität der Informationen im automatisierten Arbeitsablauf zur Bewertung auf Basis von Säulen durch Behebung von Problemen in Bezug auf die Datenqualität und Verzögerungen bei der Aktualisierung der Informationen;

b) Einführung eines risikobasierten Mechanismus zur Erfassung und Bewertung systemischer Probleme, die z. B. durch Ex-post-Überprüfungen oder durchgeführte Prüfungen ermittelt wurden, um festzustellen, ob sich ihre kumulative Wirkung auf die weitere Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen der betrauten Einrichtungen auswirkt.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

12 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von der Kommission unterzeichneten Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarungen zwar eine gemeinsame Grundlage für die Zusammenarbeit bilden, ihre fortdauernde Relevanz jedoch noch nicht, wie in der Haushaltsordnung vorgesehen, bewertet wurde[3]. Bestimmte seit langem bestehende Bestimmungen der mit den Vereinten Nationen unterzeichneten Vereinbarung schränken die Möglichkeiten der Kommission bei der Ausübung ihrer Kontrolle ein, einschließlich der Tiefe und des Umfangs der von ihr durchführbaren Überprüfungen. Diese Einschränkungen beeinträchtigen die Zuverlässigkeitsgewähr der Kommission hinsichtlich der Verwendung von EU-Mitteln und schränken – in Verbindung mit der Anwendung der hypothetischen Strategie – die Rückforderung nicht förderfähiger Kosten ein und mindern die Wirksamkeit des vertraglichen Rahmens (siehe Ziffern ***34–39*** und ***53–54***).

Empfehlung 2

Aufnahme von Gesprächen über die Neuverhandlung von Vereinbarungen mit auf der Basis von Säulen bewerteten Einrichtungen und bei Bedarf Einleitung der Neuverhandlungen

Die Kommission sollte Gespräche über die Neuverhandlung von Vereinbarungen mit auf der Basis von Säulen bewerteten Einrichtungen aufnehmen und erforderlichenfalls diese Neuverhandlungen einleiten, wenn diese Vereinbarungen Bestimmungen enthalten, die wirksame Kontrollen einschränken, wie etwa das Finanz- und Verwaltungsrahmenabkommen und die mit den Vereinten Nationen unterzeichnete Gemeinsame Vereinbarung.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

[3] Artikel 214 Absatz 1 der Haushaltsordnung.

13 Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass der Detaillierungsgrad der Verträge nicht immer ausreicht, um zu bewerten, ob die Projekte wirtschaftlich und effizient konzipiert sind. Zwar sind in Verträgen die Tätigkeiten und Kosten festgelegt, doch werden die Informationen häufig nicht so dargestellt, dass sich die Ausgaben eindeutig den zu erbringenden Leistungen und den zu erreichenden Zielen zuordnen lassen. In Ermangelung klarer Leitlinien für den Detaillierungsgrad der Vertragsunterlagen für betraute Einrichtungen und strukturierter Leitlinien für das Personal darüber, wie die veranschlagten Kosten vor der Unterzeichnung von Verträgen geprüft werden sollten, beruhen die Kosten-Nutzen-Analysen weitgehend auf einer individuellen Beurteilung und können auf unvollständigen Informationen beruhen. Dies schränkt den Spielraum ein, in dem Überlegungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Auswahl und Konzeption von Projekten wirksam in die Entscheidungsfindung einfließen können, und zwar in einem Kontext, in dem die begrenzte Anzahl der durchführenden Einrichtungen den Wettbewerb ohnehin bereits einschränkt (siehe Ziffern ***40–60***).

Empfehlung 3

Stärkere Fokussierung auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei internationalen Partnerschaftsverträgen, die mit betrauten Einrichtungen abgeschlossen werden

Die Kommission sollte Folgendes sicherstellen:

a) klare Anforderungen festlegen (z. B. im Vertragshandbuch), damit die Beschreibung der Maßnahme, die Mittel und der logische Rahmen durch einen ausreichenden Detaillierungsgrad kohärent miteinander verknüpft sind;

b) geeignete Maßnahmen ergreifen, z. B. durch Beratung der Mitarbeiter, um sicherzustellen, dass diese Angaben bei der Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses vorgeschlagener Projekte wirksam verwendet werden, einschließlich der Festlegung der wichtigsten zu bewertenden Kostenelemente, wie z. B. der kumulativen Wirkung der indirekten Kosten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

14 Der Rechnungshof stellte fest, dass sich das Konzept der Überwachung durch die Kommission auf die von den betrauten Einrichtungen selbst gemeldeten Informationen stützt, während ihre eigene Fähigkeit, Fortschritte, Ergebnisse und Ausgaben zu bestätigen, nach wie vor begrenzt ist. Die Überwachungsmaßnahmen unterscheiden sich hinsichtlich Umfang, Häufigkeit und Schwerpunkt, und die Leitlinien bieten den Mitarbeitern keine einheitliche Grundlage für die Bewertung der Projektleistung oder der Haushaltsausführung während der Umsetzung (siehe Ziffern ***61***–***66***). Zudem nutzt die Kommission keine strukturierten Risikobewertungen, um ihr Konzept der Überwachung je nach Größe, Komplexität oder Risikoprofil der Projekte anzupassen (siehe Ziffern ***76***–***80***).

15 Diese Schwachstellen werden durch begrenzte Vor-Ort-Kontrollen noch verschärft. Die Kommission hat keine klaren Erwartungen in Bezug auf den Umfang der Vor-Ort-Überwachung festgelegt, und der Umfang der Besuche hängt von individuellen Beurteilungen und praktischen Einschränkungen ab. Infolgedessen ist die Fähigkeit der Kommission, die Umsetzung vor Ort zu überprüfen und die Sichtbarkeit der EU durch ihre eigene Präsenz zu stärken, uneinheitlich (siehe Ziffern ***67***–***75***).

Empfehlung 4

Anwendung eines risikobasierten Überwachungsansatzes, der ein Gleichgewicht zwischen der Kontrolle durch die Kommission und ihrem Vertrauen in die betrauten Einrichtungen herstellt

Die Kommission sollte die bestehenden Leitlinien für die Leistungsüberwachung internationaler Partnerschaften verstärken und präzisieren und dabei festlegen, inwiefern die Kontrollen in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang und zum Risikoprofil der Maßnahme stehen sollten. Die Leitlinien sollten vorsehen, dass die Mitarbeiter den von den betrauten Einrichtungen gemeldeten Projektfortschritt überprüfen, beispielsweise indem sie stichprobenartig zusätzliche Informationen zu einzelnen Ergebnissen anfordern und Vor-Ort-Besuche durchführen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

16 Derzeit verfügt die Kommission nicht über die Leistungsdaten, die sie benötigt, um die Ergebnisse ihres gesamten Portfolios internationaler Partnerschaften zu bewerten. Zwar werden in den Programmplanungsdokumenten Ziele und Indikatoren festgelegt, doch werden diese Elemente nicht systematisch in die logischen Rahmenkonzepte auf Projektebene übernommen. Die Vielfalt der Projektindikatoren verhindert eine aussagekräftige Zusammenfassung der Ergebnisse, während das Fehlen von Verknüpfungen zwischen Ausgaben und Ergebnissen dazu führt, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Maßnahmen nicht bewertet werden kann. Folglich ist die Kommission nicht in der Lage, die Ergebnisse umfassend zu analysieren oder festzustellen, welche Bereitstellungskanäle am kosteneffizientesten sind (siehe Ziffern ***81***–***86***).



Empfehlung 5

Aggregation und Analyse der durch die Finanzierung internationaler Partnerschaften erzielten Ergebnisse ermöglichen

Die Kommission sollte Folgendes sicherstellen:

a) die Anwendung bestehender Leitlinien verstärken, wonach auf Programmebene festgelegte gemeinsame Indikatoren – einschließlich derer des Ergebnisrahmens für Europa in der Welt – in die logischen Rahmen auf Projektebene einbezogen werden müssen, damit die Ergebnisse einzelner Projekte aggregiert werden können;

b) Ausgaben- und Leistungsinformationen für die Berichterstattung einsetzen, sodass eine Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses auf globaler Ebene ermöglicht wird.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

02

Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet

Die Kommission nimmt keine regelmäßige Neubewertung und Bestätigung der Gültigkeit der Bewertungen auf Basis von Säulen vor

17 Sobald eine betraute Einrichtung eine Bewertung auf Basis von Säulen erfolgreich bestanden hat (siehe ***Anhang I***, Ziffern ***06***–***11***), ist sie zur Durchführung von EU-Fördermitteln im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung zugelassen. Die Kommission muss jedoch die Kontrolle über die Einrichtungen behalten und sicherstellen, dass die Bewertungen auf Basis von Säulen ihre Gültigkeit über einen längeren Zeitraum behalten. Es wird eine Generaldirektion (GD) benannt, die für die Überwachung zuständig ist ("federführende GD").

18 Der Rechnungshof untersuchte, ob

- der interne Informationsaustausch der Kommission und die damit verbundenen IT-Instrumente eine angemessene Überwachung der dauerhaften Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen ermöglichen;
- die Kommission strenge Verfahren eingeführt hat, um sicherzustellen, dass die Systeme der betrauten Einrichtungen weiterhin den ursprünglich bewerteten Systemen entsprechen und somit weiterhin ein angemessenes Schutzniveau für die finanziellen Interessen der EU gewährleisten.

Mängel beim internen Informationsmanagement der Kommission wirken sich auf die Überwachung der dauerhaften Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen aus

19 Da Verträge nur mit Einrichtungen unterzeichnet werden sollten, die über eine gültige Bewertung auf Basis von Säulen verfügen, stützen sich die Generaldirektionen der Kommission auf gemeinsame Daten, um den Status einer Einrichtung in Bezug auf die Bewertung auf Basis von Säulen zu überprüfen. Zuverlässige interne Informationen sind daher für eine wirksame Überwachung unerlässlich.

20 Das Tool für einen automatisierten Arbeitsablauf zur Bewertung auf Basis von Säulen (*Pillar Assessment Automated Workflow*, PAAW) ist das zentrale IT-Tool der Kommission zur Speicherung von Informationen über Einrichtungen, die im Rahmen der Bewertung auf Basis von Säulen geprüft wurden. Es soll den Bediensteten der Kommission bei der Vorbereitung oder Verwaltung von Verträgen aktuelle Informationen an die Hand geben.

21 Bei seiner Prüfung stellte der Rechnungshof bei acht der zwölf in die Stichprobe einbezogenen Einrichtungen des Rechnungshofs fehlerhafte Daten in PAAW fest (siehe ***Kasten 1***). Zudem waren aufgrund technischer Einschränkungen des Systems die Daten der Bewertungen bei keiner der zwölf Einrichtungen korrekt.

Kasten 1

Beispiel für fehlerhafte Daten im Datenspeicher für die Bewertung auf Basis von Säulen

Bei einer in die Stichprobe des Rechnungshofs einbezogenen betrauten Einrichtung waren die im automatisierten Arbeitsablauf zur Bewertung von Säulen dargestellten Informationen ungenau:

— das Datum der Bewertung wurde automatisch als 1991 erfasst, obwohl das tatsächliche Bewertungsjahr 2014 war;

— die Bewertungsergebnisse mehrerer Säulen wurden falsch ausgewiesen: Säulen wurden als "nicht bewertet" gekennzeichnet, obwohl sie eine positive Bewertung erhalten hatten, und Säulen mit Bewertungsergebnissen wurden als "ohne Ergebnisse" gekennzeichnet;

— eine Schutzmaßnahme, die zur Abmilderung einer Bewertung auf Basis von Säulen eingeführt worden war, wurde als aktiv eingestuft, obwohl sie bereits aufgehoben worden war.

Infolgedessen erhielten die Mitarbeiter der Kommission, die den automatisierten Arbeitsablauf zur Bewertung auf Basis von Säulen nutzten, keinen korrekten und aktuellen Überblick über den Stand der Bewertung auf Basis von Säulen der betreffenden Einrichtung.

22 Das Verfahren für die Eingabe und Aktualisierung von Informationen zur Bewertung auf Basis von Säulen in PAAW umfasst mehrere aufeinanderfolgende Schritte. Die für die betreffende Bewertung auf Basis von Säulen zuständige federführende Generaldirektion gibt die Informationen ein; anschließend muss die Generaldirektion Haushalt (GD BUDG) diese validieren, bevor der Prozess zur federführenden Generaldirektion zurückgeleitet wird, damit der nächste Schritt erfolgen kann. Diese Zwischenprüfungen dienen als interne Kontrolle, es gibt jedoch keine Fristen für das Ausführen der einzelnen Schritte. Wie aus der Stichprobe des Rechnungshofs hervorgeht (siehe ***Kasten 1***), konnten dadurch manuelle Fehler nicht verhindert werden. Da es lange Zeit dauern kann, bis aktualisierte Informationen in PAAW erscheinen, spiegeln die Daten im System möglicherweise nicht die neuesten Änderungen bei den Bewertungen auf Basis von Säulen der Einrichtungen wider.

23 Bei der Überprüfung der Zugriffs- und Validierungsrechte für PAAW hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Zugriff nicht auf diejenigen beschränkt ist, die ihn benötigen, dass die Nutzer über umfassendere Berechtigungen verfügen als erforderlich und dass die Aktivitätsprotokolle nicht korrekt sind (siehe ***Kasten 2***).

Kasten 2

Mängel bei der Verwaltung der Zugriffs- und Validierungsrechte für das Verzeichnis von Informationen im Rahmen der Bewertung auf Basis von Säulen

Der Rechnungshof stützte seine Arbeit auf die Sicherheitsstandards, die für alle Informationssysteme der Europäischen Kommission gelten, und insbesondere auf den IT-Sicherheitsstandard. Die Bemerkungen des Rechnungshofs zeigen, dass die Verwaltung der Zugangsrechte zu PAAW nicht den Anforderungen der Norm entspricht.

1) Zwei Nutzern wurde Zugriff auf alle Gruppen und Rollen von PAAW zugewiesen. Zwar wies die Kommission darauf hin, dass diese für bestimmte Validierungsaktivitäten erforderlich seien, doch können derart weitreichende Berechtigungen die Wirksamkeit der Kontrollen zur Aufgabentrennung beeinträchtigen, da sie es ein und demselben Nutzer ermöglichen, Aufgaben auszuführen, die eigentlich verschiedenen Rollen zugewiesen sein sollten.

2) Fünf Nutzer hatten Zugang zu dem System, ohne dass die Kommission eine stichhaltige wirtschaftliche Begründung vorlegte und den Zweck bzw. die Zwecke nannte, für den/die sie die Informationen benötigten. Der Zugang sollte nur nach dem strengen und granularen Grundsatz "Kenntnis nur, wenn nötig" gewährt werden.

3) Das System zeichnet keine Aktivitätsprotokolle auf, aus denen eindeutig hervorgeht, welcher Nutzer eine bestimmte Aktion ausgeführt hat, was die Möglichkeiten zur Nachverfolgung von Nutzeraktionen und zur Untersuchung von Vorfällen einschränkt. Zwar werden im Rahmen der Workflow-Gestaltung automatisch zusätzliche Protokolleinträge generiert und aufgezeichnet, doch kann dies die Zuverlässigkeit des Prüfpfads beeinträchtigen. Dies steht nicht im Einklang mit den Sicherheitsvorschriften, denen zufolge die Systeme ausreichende und zuverlässige Protokolle der Nutzeraktivitäten führen müssen, um die Rechenschaftspflicht und eine wirksame Überwachung zu gewährleisten.

24 Der Rechnungshof hat zudem Einschränkungen festgestellt, was die Weitergabe von Informationen über potenzielle wesentliche Änderungen, die von betrauten Einrichtungen gemeldet werden, innerhalb der Kommission betrifft. Eine wesentliche Änderung ist jede Änderung der Systeme, Vorschriften oder Verfahren einer Einrichtung, die sich auf die Gültigkeit ihrer Bewertung auf Basis von Säulen auswirken könnte. Solange die federführende Generaldirektion die Änderung noch nicht geprüft hat – ein Vorgang, der Monate dauern kann –, gibt es in PAAW weder für die Mitarbeiter noch für die anderen Generaldirektionen einen Hinweis darauf, dass die Einrichtung derzeit einer Überprüfung ihrer Systeme unterzogen wird.

25 Darüber hinaus ist PAAW für den Informationsaustausch und nicht als Überwachungsinstrument konzipiert. Es bietet daher nicht den Grad an Richtigkeit, Detailgenauigkeit oder analytischen Funktionen, der für eine umfassende Überwachung erforderlich ist, und die Generaldirektionen müssen parallele Überwachungsdateien für die unter die Säule fallenden Einheiten führen, für die sie zuständig sind.

26 Insgesamt zeigen die Bemerkungen des Rechnungshofs, dass das PAAW zwar ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Zentralisierung von Informationen über Einrichtungen, die einer Bewertung auf Basis von Säulen unterzogen werden, ist, aber noch nicht als vollständige und zeitnahe Datenquelle für alle beteiligten Abteilungen genutzt wird.

Die Überwachung der Bewertung auf Basis von Säulen durch die Kommission ist in einigen Bereichen nicht einheitlich geregelt und stützt sich weitgehend auf Selbsterklärungen der betrauten Einrichtungen

27 Die Überwachung der Bewertung auf Basis von Säulen durch die Kommission ist besonders wichtig, da die Bewertungen veralten können, wenn sich die Systeme oder Verfahren einer Einrichtung ändern. Wird eine wesentliche Änderung (siehe Ziffer ***24***) festgestellt, ist eine vollständige oder teilweise Neubewertung erforderlich. Bei den wichtigen Säulen 1 bis 3 (interne Kontrollen, Rechnungsführung, externe Prüfung) stützt sich die Kommission derzeit weitgehend auf Bewertungen, die vor mehr als zehn Jahren abgeschlossen wurden: In der Stichprobe des Rechnungshofs wurden diese Säulen in sieben der zwölf Einrichtungen im Jahr 2016 oder früher bewertet.

28 Der Überwachungsrahmen für die Bewertung auf Basis von Säulen ist in den von der GD BUDG herausgegebenen Leitlinien festgelegt und wird von den federführenden Generaldirektionen umgesetzt. Diese Leitlinien bieten eine strukturierte Grundlage für die Überwachung der dauerhaften Gültigkeit von Bewertung auf Basis von Säulen und präzisieren die wichtigsten Zuständigkeiten der betreffenden Abteilungen. Die Leitlinien lassen jedoch Interpretationsspielraum hinsichtlich der Frage, was unter einer wesentlichen Änderung zu verstehen ist.

29 In der Praxis hängt die Überwachung wesentlicher Änderungen durch die Kommission davon ab, dass die betrauten Einrichtungen die Änderungen, die sie als wesentlich erachten, selbst melden. Der Rechnungshof stellte fest, dass nur sechs der zwölf in seiner Stichprobe enthaltenen Einrichtungen in den letzten zehn Jahren eine potenziell wesentliche Änderung gemeldet hatten (wobei die meisten von ihnen nur eine solche Änderung gemeldet hatten). Angesichts der Größe und Komplexität dieser Organisationen deutet die geringe Anzahl von Meldungen darauf hin, dass möglicherweise nicht alle relevanten Änderungen gemeldet werden. Es hat für die Einrichtungen auch keine Konsequenzen, wenn sie mögliche Änderungen nicht melden. ***Kasten 3*** enthält ein Beispiel für eine Änderung, die von der betreffenden Einrichtung nicht gemeldet wurde.

Kasten 3

Wesentliche Änderungen wurden nicht gemeldet

Bei einer der in die Stichprobe einbezogenen Einrichtung stellte der Rechnungshof im Zuge seiner Arbeit im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitserklärung im Jahr 2023 eine potenzielle wesentliche Änderung fest. Die Umstellung betraf die vollständige Erneuerung des Systems der Einrichtung, das zur Verwaltung von Bereichen wie Personalwesen, Finanzen oder Projekten eingesetzt wird.

Dieser Systemwechsel könnte sich sowohl auf Säule 1 (interne Kontrollsysteme) als auch auf Säule 2 (Rechnungsführungssystem) der Bewertung auf Basis von Säulen der Einrichtung auswirken. Die Änderung wurde im Januar 2023 vollständig umgesetzt, doch bis Dezember desselben Jahres war sie weder von der betrauten Einrichtung gemeldet noch von der Kommission festgestellt worden.

30 Der Begriff "wesentliche Änderung" (siehe Ziffer ***24***) wird in den Leitlinien nur vage definiert. Dies verschafft den federführenden Generaldirektionen zwar Flexibilität bei der Bewertung der gemeldeten Änderungen, führt jedoch auch zu unterschiedlichen Auslegungen innerhalb der Generaldirektionen und zwischen den betrauten Einrichtungen. Wenn eine federführende Generaldirektion zu dem Schluss kommt, dass eine gemeldete Änderung nicht wesentlich ist, werden weder die GD BUDG noch andere Generaldirektionen über die Meldung oder die Gründe für diese Schlussfolgerung informiert. Solange es keine genaueren Leitlinien sowohl für die Generaldirektionen der Kommission als auch für die betrauten Einrichtungen hinsichtlich der Art von Änderungen gibt, die die Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen beeinträchtigen könnten, könnten ähnliche Änderungen unterschiedlich behandelt werden, und Entwicklungen mit potenziellen Auswirkungen würden der Kommission möglicherweise nicht zur Kenntnis gebracht.

31 Darüber hinaus analysiert die Kommission nicht systematisch die kumulativen Auswirkungen der gemeldeten Änderungen. Zudem werden wiederkehrende Feststellungen, die im Rahmen anderer Kontrollinstrumente wie Prüfungen (einschließlich der Prüfungen des Europäischen Rechnungshofs) und interner Kontrollen der Kommission festgestellt wurden, darin nicht zusammengefasst. Ohne einen konsolidierten Überblick kann die Kommission nicht feststellen, wann sich das gesamte Kontrollumfeld einer Organisation so weit weiterentwickelt hat, dass eine Neubewertung erforderlich ist.

32 ***Anhang II*** enthält die vom Rechnungshof vorgenommene Bewertung der Art und Weise, wie die Kommission die dauerhafte Gültigkeit der Bewertungen der Säulen für die zwölf Einrichtungen in der Stichprobe verwaltet hat. Der Rechnungshof gelangte zu dem Schluss, dass die Überwachung durch die Kommission bei fünf Einrichtungen zufriedenstellend war, bei sechs weiteren Einrichtungen einige Schwachstellen aufwies und bei einer Einrichtung nicht zufriedenstellend war.

33 Die oben beschriebenen Schwachstellen erhöhen das Risiko, dass die Kommission keinen umfassenden Überblick darüber hat, wie sich die Systeme der Einrichtungen im Laufe der Zeit entwickelt haben, und dass die Bewertungen der Säulen das derzeitige Kontrollumfeld der betrauten Einrichtungen möglicherweise nicht vollständig widerspiegeln.

Der vertragliche Rahmen erleichtert die Zusammenarbeit mit betrauten Einrichtungen, schränkt jedoch auch die Möglichkeiten der Kommission ein, ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu gewährleisten und ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen

34 Die Kommission hat mit den Vereinten Nationen[4] und den Organisationen der Mitgliedstaaten[5] Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarung geschlossen, um eine langfristige Grundlage für die Zusammenarbeit zu schaffen. In diesen Vereinbarungen sind die übergeordneten Bedingungen festgelegt, unter denen Verträge auf Projektebene unterzeichnet werden (siehe ***Anhang I***, Ziffern ***12***–***14***). Für einzelne Projekte verwendet die Kommission ein Standardvertragsmuster, in dem die allgemeinen Bedingungen, Alternativen für besondere Bedingungen und eine Liste der beizufügenden Anhänge festgelegt sind.

35 In diesem Abschnitt untersucht der Rechnungshof, ob

- der vertragliche Rahmen die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung unterstützt, die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel sicherzustellen;
- die Kommission bei den Verträgen, die sie mit betrauten Einrichtungen abgeschlossen hat, dem Kosten-Nutzen-Verhältnis ausreichend Aufmerksamkeit gewidmet hat;
- die Kommission sichergestellt hat, dass die Auswahl der mit der Durchführung der Projekte betrauten Einrichtungen fundiert und transparent war.

---

[4] Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich und Gemeinsame Vereinbarung.

[5] Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarung zwischen der Kommission und den Entwicklungsagenturen und -banken der EU-Mitgliedstaaten ist nicht online verfügbar.

Obwohl Rahmenvereinbarungen eine gemeinsame Grundlage für die Zusammenarbeit schaffen, schränken die vertraglichen Bestimmungen die Kontrolle durch die Kommission über die Verwendung von EU-Mitteln ein

36 Ein strukturierter vertraglicher Rahmen, der sich aus den Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarungen und der Vertragsvorlage auf Projektebene ergibt, bietet der Kommission eine klare Grundlage für die Zusammenarbeit mit betrauten Einrichtungen im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung. In den Dokumenten werden gemeinsame Regeln festgelegt, die wichtigsten Zuständigkeiten festgelegt und das Verfahrensumfeld für die Zusammenarbeit dargelegt. Dies trägt dazu bei, für beide Seiten Vorhersehbarkeit zu gewährleisten, ermöglicht einen Vergleich zwischen den einzelnen Maßnahmen und reduziert die Notwendigkeit, bei jedem neuen Projekt die Rahmenbedingungen neu auszuhandeln.

37 Gemäß der Haushaltsordnung[6] müssen Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarungen mindestens einmal pro mehrjährigem Finanzrahmen (MFR) überprüft werden. Trotz ihrer strategischen Bedeutung stellte der Rechnungshof jedoch fest, dass die Kommission den Mehrwert oder die anhaltende Relevanz der Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarungen seit ihrer Unterzeichnung nicht förmlich bewertet hat.

38 Die Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarung und das von der Kommission mit den Vereinten Nationen unterzeichnete Begleitdokument enthalten Bestimmungen, die die Fähigkeit der Kommission zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Überwachungs- und Kontrollaufgaben einschränken. In diesem Rahmen kann die Kommission keine Projektprüfungen durchführen, um sich zu vergewissern, dass die gemeldeten Projektkosten nicht wesentliche Fehler enthalten. Stattdessen stützt sie sich auf Ausgabenüberprüfungen, bei denen Art, Umfang und Stichprobenauswahl der Kontrollen weitgehend im Voraus festgelegt sind.

[6] Artikel 131 Absatz 1.

39 So ist die Stichprobenauswahl beispielsweise auf maximal 40 Transaktionen beschränkt und darf nicht mehr als 20 % der gemeldeten Kosten ausmachen. Bei Projekten, bei denen Unteraufträge vergeben werden, dürfen pro Unterauftragnehmer nur fünf Ausgabenposten ausgewählt werden, wobei der Gesamtumfang der Stichprobe auf dieser Ebene 20 Ausgabenposten nicht überschreiten darf. Diese Einschränkungen gelten unabhängig vom Umfang oder der Komplexität der Maßnahme. Im Gegensatz dazu legt der Wirtschaftsprüfer bei einem Prüfungsauftrag die Stichprobe (sowohl hinsichtlich ihrer Zusammensetzung als auch ihres Umfangs) auf der Grundlage des Risikos und seines fachlichen Urteils fest und führt ausreichende Prüfungen durch, um Nachweise für ein Prüfungsurteil über die insgesamt ausgewiesenen Kosten zu erlangen.

40 Auf Projektebene unterzeichnet die Kommission einen Vertrag mit einer betrauten Einrichtung zur Durchführung der Maßnahme. Zwar sind die allgemeinen Bedingungen standardisiert, doch können nach den Säulen bewertete Einrichtungen ihre eigenen Vorlagen zur Beschreibung der Tätigkeit, des Finanzierungs- und des Ergebnisrahmens verwenden, sofern diese ausreichend detailliert sind.

41 Da die Kommission keine Mindestanforderungen für die Anhänge des Vertrags auf Projektebene festgelegt hat, muss der Detaillierungsgrad für jedes Projekt gesondert ausgehandelt werden. Letztlich entscheidet die Person, die den Vertrag unterzeichnet, was als ausreichende Informationen angesehen wird, wenn sie eine Einrichtung mit der Ausführung von EU-Mitteln betraut. Dies hängt mit der dezentralen Verwaltungsstruktur der Kommission zusammen, in der die Verträge vom einem nachgeordneten bevollmächtigten Anweisungsbefugten der jeweiligen EU-Delegation unterzeichnet werden, der die operative und finanzielle Verantwortung für die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Verträge trägt.

42 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die individuelle Aushandlung jedes einzelnen Vertrags einen erheblichen Aufwand für die Kommission bedeutet. Zwei Aspekte sind dabei besonders wichtig: der Detaillierungsgrad des Finanzierungsrahmens und das Ausmaß, in dem Kosten mit Tätigkeiten und erwarteten Ergebnissen verknüpft werden können.

43 Die von den betrauten Einrichtungen verwendeten Finanzierungsvorlagen bieten möglicherweise nur eine begrenzte Kostenaufschlüsselung oder lassen keine Verknüpfung der Kosten mit bestimmten Tätigkeiten oder Indikatoren zu (siehe Beispiele in ***Kasten 4***). Sobald die Kommission in der Verhandlungsphase der Maßnahme einen nicht ausreichend detaillierten Haushaltsplan akzeptiert hat, dient dieser auch als Grundlage für die Projektberichterstattung, was die Überwachung durch die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt einschränken könnte.

Kasten 4

Beispiele für unzureichende Angaben im Haushaltsplan in einem Vertrag

In seiner Stichprobe stieß der Rechnungshof auf Projekte, bei denen die Verträge unterschiedlich detailliert waren. Beispiele:

Im Rahmen eines Infrastrukturprojekts in Uganda finanzierte die EU den Ausbau und die Sanierung eines Wasserversorgungsnetzes. Für das Projekt wurde ein tätigkeitsbezogener Haushaltsplan verwendet, der aus sechs Haushaltslinien bestand, von denen keine eine Aufschlüsselung der zugrunde liegenden Kosten enthielt. So wurde beispielsweise die Sanierung eines bestehenden Wasserversorgungsnetzes ohne weitere Angaben in einer einzigen Zeile dargestellt. Gleichzeitig werden im Rahmen des Projekts die Ausgaben auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten und nicht anhand der Leistungen ausgewiesen. Da keine Aufschlüsselung der Kosten nach einzelnen Tätigkeiten vorlag, ist die Kommission nur eingeschränkt in der Lage, die Angemessenheit der gemeldeten Ausgaben zu beurteilen.

Für ein Ernährungsprojekt in Côte d'Ivoire, mit dem die Einrichtung eines zentralen Dashboards für Ernährungsdaten und der Aufbau staatlicher Kapazitäten unterstützt wurden, standen mehr als 38 Haushaltslinien zur Verfügung. Es wurden jedoch keine Einzelheiten zu den Kosten der einzelnen Tätigkeiten genannt. Die Haushaltslinien wurden nach Kategorien aufgeschlüsselt, z. B. Personal, Büromöbel, Berater und Reisekosten. Es war nicht möglich, die Gesamtkosten für die Erstellung des Dashboards zu ermitteln oder festzustellen, wie viel für Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau ausgegeben wurde.

44 Der Rechnungshof hat ein Beispiel für eine bewährte Vorgehensweise vorgestellt, bei der kostenbasierte Haushaltspläne mit tätigkeitsbezogenen Haushaltsplänen kombiniert und die erwarteten Ergebnisse mit einzelnen Tätigkeiten verknüpft werden. Dieser Ansatz ermöglicht klarere Zusammenhänge zwischen Tätigkeiten, Kosten und Ergebnissen (siehe ***Kasten 5***).

Kasten 5

Verknüpfung von Tätigkeiten, Kosten und Ergebnissen auf Projektebene

Bei einem der Projekte in der Stichprobe des Rechnungshofs führte der Rechnungshof einen Vor-Ort-Besuch in einer Flüchtlingseinrichtung in Uganda durch. Das Projekt gliederte sich in verschiedene Tätigkeiten, darunter die Sanierung von Aufnahmeeinrichtungen, der Bau eines Betonreservoirs, die Vergabe von Stipendien an Schüler sowie die Bereitstellung energieeffizienter Kochherde.

Die Beschreibung der Maßnahme enthielt Einzelheiten zum Inhalt der einzelnen Tätigkeiten und zum Zeitplan für deren Umsetzung.

Der Haushaltsplan für die Maßnahme wurde nach einzelnen Tätigkeiten aufgeschlüsselt. Dadurch konnten die Mitarbeiter der Kommission die genauen Kosten für jeden einzelnen Posten sowie die Höhe der angefallenen Ausgaben ermitteln. Die Verwaltungskosten für Personal, wie beispielsweise technisches Personal und Projektmanager, wurden in einem separaten Abschnitt nach Kategorien aufgeschlüsselt.

Der dargestellte logische Rahmen stellt die mit den Tätigkeiten verbundenen Ergebnisse dar und verdeutlicht die direkten Auswirkungen jeder Maßnahme sowie den Beitrag der Ergebnisse zu den Gesamtzielen des Projekts.

Dieselbe Struktur wurde auch in den der Kommission vorgelegten ausführlichen Jahres- und Finanzberichten verwendet, was die Kontrolle erleichtert.

45 ***Anhang II*** enthält die Bewertung des Rechnungshofs, ob die Vertragsunterlagen für die 14 Projekte in seiner Stichprobe ausreichend detailliert waren, um es der Kommission zu ermöglichen, die Kosten mit den Tätigkeiten und Ergebnissen zu verknüpfen und somit auch eine ordnungsgemäße Überwachung durchzuführen. Der Rechnungshof gelangte zu dem Schluss, dass die Detailgenauigkeit bei vier Projekten zufriedenstellend war, bei zehn weiteren jedoch Schwachstellen enthielt.

46 Im Jahr 2025 leitete die Kommission ein Pilotprojekt ein, bei dem mit einer betrauten Einrichtung eine standardisierte Haushaltsvorlage ausgehandelt werden sollte, die den für beide Seiten akzeptablen Anforderungen an Struktur und Detaillierungsgrad entsprach. Die vereinbarte Haushaltsvorlage kann dann bei allen von der betreffenden Einrichtung durchgeführten Projekten einheitlich verwendet werden. Dieses erfolgreiche Beispiel für bewährte Vorgehensweisen zeigt, dass klarere und schlüssigere Haushaltsstrukturen realisierbar sind.

47 Insgesamt bietet der Rahmen eine stabile Grundlage für die Zusammenarbeit mit den betrauten Einrichtungen. Die vom Rechnungshof festgestellten Einschränkungen behindern jedoch die Fähigkeit der Kommission, ausreichende Einzelheiten von Kosten, Tätigkeiten und Ergebnissen sowie entsprechende Zusicherungen zu erhalten, was sich auf ihre Fähigkeit zur Überwachung der Umsetzung auswirkt.

Die Bewertung der Projektkosten und der Rückforderung nicht förderfähiger Ausgaben durch die Kommission weist Schwachstellen auf

48 Gemäß der Haushaltsordnung[7] müssen die von betrauten Einrichtungen verwendeten EU-Mittel den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, einschließlich Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, entsprechen. In diesem Zusammenhang überprüft die Kommission die von den betrauten Einrichtungen vorgeschlagenen Haushaltspläne und Tätigkeiten, bevor sie den Vertrag unterzeichnet. Diese Überprüfung sowie die Überwachung durch die Kommission während der Umsetzung sind wichtige Schritte, um sicherzustellen, dass die Ressourcen im Einklang mit diesen Grundsätzen verwendet werden.

Fehlen von Standardverfahren für die Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses vor Unterzeichnung eines Vertrags

49 In Fällen, in denen die Tätigkeiten, Kosten und Ergebnisse in den Vertragsunterlagen nicht eindeutig zugeordnet werden können (siehe Ziffern ***41***–***44***), ist die Fähigkeit der Kommission, zu beurteilen, ob ein Projekt ein angemessenes Kosten-Nutzen–Verhältnis bietet, erheblich eingeschränkt. Obwohl die Mitarbeiter während der Vertragsvorbereitung über den Detaillierungsgrad verhandeln, stellte der Rechnungshof fest, dass die Kommission vor der Unterzeichnung von Verträgen mit betrauten Einrichtungen keine klaren Leitlinien oder Standardverfahren für die Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses festgelegt hat. In den internen Anweisungen wird nicht erläutert, wie die Mitarbeiter beurteilen sollen, ob die vorgeschlagenen Kosten im Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen des Projekts angemessen und gerechtfertigt sind. Außerdem fehlen ihnen praktische Instrumente zur Prüfung von Haushaltsentwürfen, wie beispielsweise Vergleichswerte, Referenzkostenspannen oder Methoden zur Durchführung von Kostenvergleichen.

[7] Artikel 157.

50 Zwar ist es schwierig, präzise Maßstäbe für Entwicklungsmaßnahmen festzulegen, die in unterschiedlichen nationalen Kontexten umgesetzt werden, doch bieten die bestehenden Leitlinien nur begrenzte Orientierung hinsichtlich der Frage, welche Aspekte eines Haushaltsplans untersucht werden sollten. Infolgedessen stützen sich Kostenbewertungen in hohem Maße auf das fachliche Urteilsvermögen einzelner Mitarbeiter, was zu Unterschieden hinsichtlich der Gründlichkeit und Art der Prüfung des Haushaltsplans führt.

Unzureichende Fokussierung auf die Begrenzung der indirekten Projektkosten

51 Die Einrichtungen haben Anspruch auf eine Vergütung in Höhe von bis zu 7 % der förderfähigen direkten Projektkosten[8]. Diese Vergütung wird zusätzlich zu den direkten Kosten der Maßnahme gezahlt, wie beispielsweise Gehälter für Mitarbeiter, Ausrüstung und sonstige projektspezifische Ausgaben. Obwohl 7 % als Obergrenze festgelegt sind, gibt die Kommission in ihren Leitlinien nicht eindeutig an, ob von den Mitarbeitern erwartet wird, dass sie bei der Ausarbeitung von Verträgen den Vergütungssatz für indirekte Kosten aushandeln. In der Praxis beantragen die betrauten Einrichtungen systematisch den nach der Vorlage für Verträge auf Projektebene zulässigen Höchstsatz, und die Kommission akzeptiert diesen im Allgemeinen ohne schriftliche Nachweise. Dieses Muster spiegelt sich in der Stichprobe des Rechnungshofs wider: Von zwölf Projekten, bei denen die Vergütung als Prozentsatz festgelegt wurde, wurde bei elf Projekten für indirekte Kosten ein Satz von 7 % und bei einem Projekt ein Satz von 6,5 % angewandt.

52 Darüber hinaus erlauben die vertraglichen Bedingungen auf Projektebene, dass die indirekten Kosten von Unterauftragnehmern als direkte Kosten einer Maßnahme in Rechnung gestellt werden[9]. Dies führt zu einer Kette indirekter Kosten, wodurch der Anteil der Mittel, der die Endbegünstigten erreicht, sinkt. Bei den Wirtschaftlichkeitsprüfungen der ECA[10] wurden solche Vorgehensweisen festgestellt, und im Jahresbericht 2024 des Rechnungshofs wurde eine Feststellung[11] erwähnt, wonach die indirekten Kosten eines Unterauftragnehmers den Gesamtanteil der Gemeinkosten erheblich erhöhten (siehe ***Kasten 6***).

---

[8] Handbuch zur Beitragsvereinbarung (Oktober 2025), Artikel 16 Absatz 4.

[9] Ebd., Artikel 16 Absatz 3.

[10] z. B. Sonderbericht Nr. 21/2023 über die Initiative "Spotlight" zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen und Sonderbericht Nr. 18/2024 über die finanzielle Unterstützung der EU für die Gesundheitssysteme in ausgewählten Partnerländern.

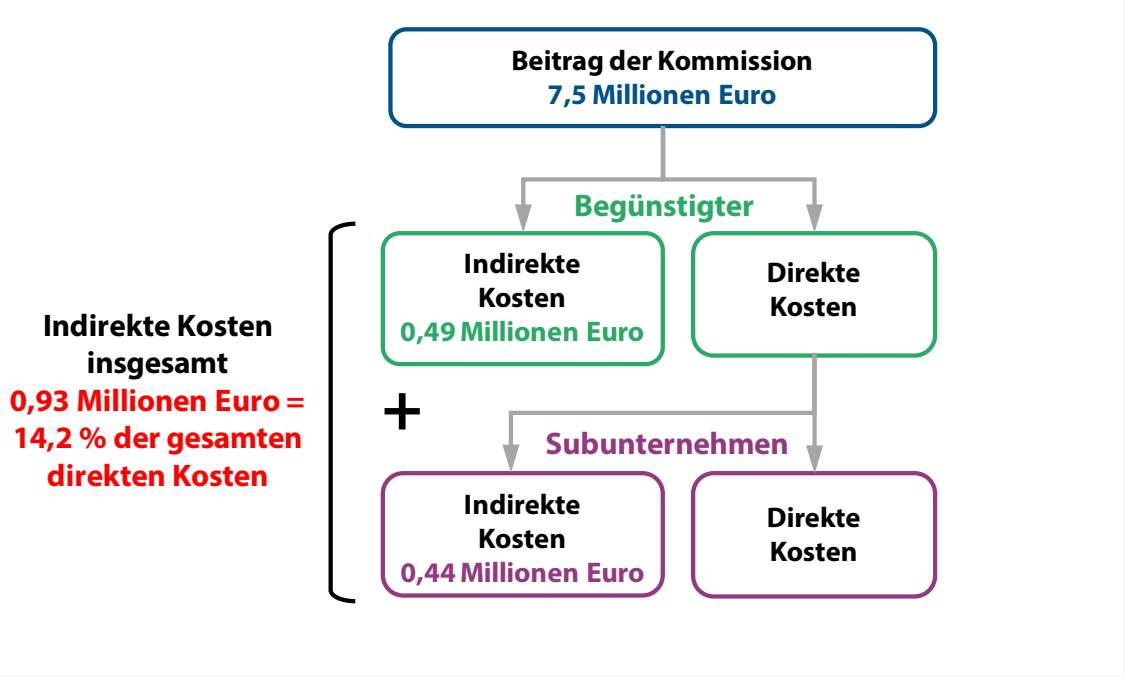
[11] Jahresbericht 2024, Kasten 9.1.

Kasten 6

Kostenkaskaden führen zu höheren indirekten Kosten

Der Rechnungshof prüfte in seiner Zuverlässigkeitserklärung einen Finanzbericht über ein von einer betrauten Einrichtung durchgeführtes Projekt. Im Vertrag war ein maximaler Satz für indirekte Kosten in Höhe von 6,95 % der direkten Kosten festgelegt.

Bei der Prüfung wurde jedoch eine Kaskadenwirkung in Bezug auf die indirekten Kosten festgestellt. Die betraute Einrichtung hatte die Durchführung des Projekts an andere Organisationen weitervergeben und die indirekten Kosten dieser Organisationen in ihre ausgewiesenen direkten Kosten einbezogen. Dies führte dazu, dass indirekte Kosten in Höhe von insgesamt 14,2 % der direkten Kosten dem Projekt zugerechnet wurden.



Quelle: Jahresbericht 2024 des Rechnungshofs, Kasten 9.1.

Die Anwendung der hypothetischen Strategie schränkt die Fähigkeit der Kommission ein, nicht förderfähige Ausgaben zurückzufordern

53 Gemäß der Haushaltsordnung[12] ist die Anwendung der "hypothetischen Strategie" bei gemeinsam finanzierten Tätigkeiten zulässig. Bei diesem Ansatz werden die EU-Mittel mit denen anderer Geber gebündelt und nicht für spezifische Ausgaben zweckgebunden. Folglich gelten die EU-Anforderungen an die Förderfähigkeit von Kosten als erfüllt, wenn ausreichende Mittel von anderen Gebern zur Deckung der Kosten zur Verfügung stehen, die nach den EU-Vorschriften nicht förderfähig sind.

54 Die Anwendung der hypothetischen Strategie vereinfacht daher die Beteiligung der EU an von mehreren Gebern finanzierten Tätigkeiten. In der Praxis kann die Wiedereinziehung nicht förderfähiger Ausgaben dadurch jedoch erheblich eingeschränkt werden. Gemäß den Leitlinien der Kommission[13] führen festgestellte Fehler nicht zu einer Rückforderung von EU-Mitteln, sofern der festgestellte Gesamtfehlerbetrag die Beiträge anderer Geldgeber nicht übersteigt und diese Kosten von den Geldgebern übernommen werden. Dies gilt unabhängig vom Anteil der EU an der Finanzierung der Maßnahme, und der andere Geber kann auch die Einrichtung selbst sein. Dieser Effekt wird durch die geringen Stichprobenumfänge bei den Ausgabenüberprüfungen noch verstärkt (siehe Ziffern ***38***–***39***), wodurch die Kommission weniger gut in der Lage ist, nicht förderfähige Kosten aufzudecken, was wiederum zu einem geringeren Wert der festgestellten Fehler führt. In ***Kasten 7*** findet sich ein Beispiel für die verwendete hypothetische Strategie, die verhindert, dass die Kommission EU-Mittel wiedereinzieht.

Kasten 7

Die Anwendung der hypothetischen Strategie führte dazu, dass nicht förderfähige Kosten nicht gedeckt wurden

In der Stichprobe des Rechnungshofs war ein von einer betrauten Einrichtung durchgeführtes Projekt ursprünglich vollständig von der EU finanziert worden. Anschließend wurde es in ein nominell von mehreren Gebern finanziertes Projekt umgewandelt, indem ein Beitrag der betrauten Einrichtung in Höhe von 1 % hinzugerechnet wurde. Das bedeutete, dass das Projekt als kofinanziert behandelt wurde, obwohl der Beitrag von außerhalb der EU minimal war. Als im Anschluss an die Maßnahme bei Prüfungen nicht förderfähige Ausgaben festgestellt wurden, wandte die Kommission die hypothetische Strategie an und zog den Eigenbeitrag der betrauten Einrichtung von dem zurückzufordernden Betrag ab. Infolgedessen wurde der Großteil der nicht förderfähigen Kosten nicht erstattet.

55 Insgesamt wird durch die derzeitigen Praktiken der Kommission nicht in vollem Umfang sichergestellt, dass Vereinbarungen mit betrauten Einrichtungen ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bieten, was sich auf die wirtschaftliche und effiziente Nutzung von EU-Mitteln auswirken könnte.

---

[12] Artikel 157 Absatz 6.

[13] Handbuch zu Beitragsvereinbarungen (Oktober 2025) – Begriffsbestimmungen und Artikel 17 Absatz 1.

Trotz der Bemühungen der Kommission ist die Auswahl der betrauten Einrichtungen oft auf eine geringe Anzahl potenzieller Partner beschränkt

56 Die Kommission wählt die betrauten Einrichtungen in einem komplexen Umfeld aus, das von externen Rahmenbedingungen und politischen Prioritäten geprägt ist. In vielen Ländern verfügen nur wenige Organisationen über das Mandat, die Präsenz oder die Kapazitäten, um von der EU finanzierte Maßnahmen umzusetzen. Strategische Leitlinien – wie beispielsweise die Bevorzugung von Durchführungspartnern aus EU-Mitgliedstaaten[14] im Rahmen des Konzepts "Team Europe" – beeinflussen die Partnerauswahl zusätzlich. Infolgedessen variiert der Spielraum der Kommission für den Vergleich mehrerer Bewerber je nach Region und Sektor erheblich.

57 Die Kommission hat klare Leitlinien zur Unterstützung des Auswahlverfahrens festgelegt, nach denen die Bediensteten verpflichtet sind, die Gründe für die Auswahl einer betrauten Einrichtung zu dokumentieren und ihren Mehrwert im Vergleich zu Alternativen zu bewerten. Bei seiner Überprüfung von 14 Projekten (siehe ***Anhang II***) stellte der Rechnungshof bei zehn Projekten eine zufriedenstellende Dokumentation und bei einem Projekt einige Schwachstellen fest. Bei drei Projekten erfolgte die Auswahl nach früheren Leitlinien vor mehr als zehn Jahren, weshalb sie nicht in die Bewertung des Rechnungshofs einbezogen wurden.

58 Die geringe Zahl potenzieller Durchführungseinrichtungen schwächt die Verhandlungsposition der Kommission, da für die Einrichtungen nur ein begrenzter wettbewerblicher Anreiz besteht, die Projektgestaltung zu verbessern oder die Kosten zu senken. Die Verhandlungen werden zusätzlich dadurch erschwert, dass in Fällen, in denen keine Finanzierungsvereinbarung mit dem Partnerland vorliegt, die kurzen internen Fristen der Kommission für den Vertragsabschluss die für den Abschluss von Vereinbarungen zur Verfügung stehende Zeit einschränken. Verzögerungen im Verfahren erhöhen den Druck auf die Kommission, Verträge innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens zu unterzeichnen, wodurch der Spielraum für die Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses oder die Einholung weiterer Vertragsdetails eingeschränkt wird (siehe Ziffern ***41***–***42***).

[14] COM(2025) 551 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Instruments "Europa in der Welt", Artikel 23 Absatz 7: "7. Die Durchführung von Maßnahmen in indirekter Mittelverwaltung, auch mithilfe von Finanzierungsinstrumenten, Haushaltsgarantien und Mischfinanzierungen im Rahmen des Instruments, wird nach Möglichkeit […] der EIB, der EBWE oder einer mitgliedstaatlichen Organisation übertragen […]"

59 Der Rechnungshof ermittelte Beispiele für bewährte Verfahren, mit denen das Problem des begrenzten Wettbewerbs angegangen wurde. So haben Delegationen beispielsweise Aufrufe zur Interessenbekundung organisiert, um einen größeren Pool an betrauten Einrichtungen zu ermitteln. Andere Länder, wie beispielsweise Uganda in der Stichprobe des Rechnungshofs, haben die Zusammenarbeit zwischen kleineren und größeren Einrichtungen gefördert, um das Spektrum potenzieller Partner zu erweitern. Diese Initiativen haben das Potenzial, den Wettbewerb zu stärken und die Auswahl von Partnern zu unterstützen.

60 Die Kommission entwickelt derzeit ein Dashboard zur Erstellung von Risikoprofilen, in dem die Daten über die bisherige Leistung der betrauten Einrichtungen und die damit verbundenen Risikoniveaus bei der Projektdurchführung konsolidiert werden. Dies stellt eine wichtige strategische Neuausrichtung hin zu einem stärker evidenzbasierten Ansatz bei der Auswahl von Partnern dar, da das Instrument Informationen bündeln wird, die derzeit noch verstreut sind. Die Kommission geht davon aus, dass das Dashboard bis Ende 2026 einsatzbereit sein wird; damit soll die Entscheidungsfindung unterstützt werden, indem strukturiertere Vergleiche potenzieller Partner für künftige Tätigkeiten ermöglicht werden.

Die Kommission stützt sich weitgehend auf die Berichterstattung der betrauten Einrichtungen und hat keinen Überblick über die mit den Mitteln erzielten Ergebnisse

61 Eine wirksame Überwachung und Berichterstattung sind für die Kontrolle durch die Kommission über die im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung durchgeführten Tätigkeiten von zentraler Bedeutung. Durch die Überwachung erhält die Kommission Informationen darüber, wie die Projekte voranschreiten und ob die Mittel im Einklang mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet werden. Ein gut funktionierendes Berichtsrahmenwerk ermöglicht es zudem, Ergebnisse nicht nur auf Projektebene einheitlich zu erfassen, sondern auch zu aggregieren, um die Erfolge über mehrere Tätigkeiten hinweg widerzuspiegeln (siehe ***Anhang I***, Ziffern ***15***-***18***).

62 Der Rechnungshof bewertete, ob

- die Kontrollmechanismen der Kommission es ihr ermöglichten, die Projektmaßnahmen und die Haushaltsausführung wirksam zu überwachen;
- die Projektergebnisse sowohl bei einzelnen Projekten als auch insgesamt zuverlässig gemessen und dokumentiert werden.

Der Überwachungsansatz der Kommission trägt nicht wirksam zur systematischen Bewertung der Projektleistung bei

63 Das interne Kontrollsystem der Kommission umfasst mehrere Ebenen, darunter die Bewertung auf Basis von Säulen, Ex-ante-Prüfungen vor der Annahme von Zahlungen sowie Ex-post-Prüfungen im Anschluss daran. Präventive und korrektive Kontrollen werden kombiniert, um eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu gewährleisten. Wie die Einführung des Dashboards für Risikoprofile (siehe Ziffer ***60***) zeigt, verbessert die Kommission zudem kontinuierlich ihre Kontrollstrategie.

64 Die Prüfung des Rechnungshofs hat jedoch gezeigt, dass bei der Schaffung einer kohärenten Grundlage für die Bewertung der Projektleistung und des Haushaltsvollzugs während der Durchführung noch Raum für Verbesserungen besteht. Zwar führen die Bediensteten verschiedene Überwachungsmaßnahmen durch, doch können Umfang, Häufigkeit und Schwerpunkt dieser Tätigkeiten je nach Mitarbeiter der Kommission variieren. ***Anhang II*** enthält die Bewertung des Rechnungshofs der Art und Weise, wie die Kommission die 14 Projekte in der Stichprobe des Rechnungshofs überwacht hat. Der Rechnungshof gelangte zu dem Schluss, dass die Überwachung bei fünf Projekten zufriedenstellend war, bei acht weiteren Projekten Schwachstellen aufwies und bei einem Projekt nicht zufriedenstellend war.

Die Kommission stützt sich in hohem Maße auf die Berichterstattung der betrauten Einrichtungen, was Leistungs- und Finanzdaten betrifft

65 Die Kommission erhält von den betrauten Einrichtungen jährliche Leistungs- und Finanzinformationen in Form von Projektberichten, in denen die Fortschritte bei der Durchführung der Projekte beschrieben werden. Zwar hat die Kommission Standard-Checklisten entwickelt, die ihre Mitarbeiter vor der Annahme von Projektberichten ausfüllen müssen, doch konzentrieren sich diese Checklisten auf die Einhaltung von Vorschriften, beispielsweise auf die Überprüfung, ob ein Fortschrittsbericht vorgelegt wurde oder ob die richtigen Wechselkurse angewendet wurden. Sie veranlassen die Mitarbeiter nicht, den Fortschritt des Projekts oder die Angemessenheit der Ausgaben zu prüfen.

66 Bei der Übertragung der Durchführung stützt sich die Kommission auf die Überwachungs- und Berichterstattungssysteme der im Rahmen der Bewertung auf Basis von Säulen geprüften Einrichtungen, um zuverlässige Informationen zu erhalten. In der Praxis überprüfen Kommissionsbedienstete die Projektberichte, sind jedoch nicht verpflichtet, Belege für einzelne Indikatorwerte oder Ausgabenposten anzufordern. Daher verfügt die Kommission nur über begrenzte direkte Belege dafür, dass die gemeldeten Ergebnisse und Kosten der tatsächlichen Umsetzung vor Ort entsprechen. Bei seinen Besuchen vor Ort stellte der Rechnungshof Unterschiede zwischen den von der Einrichtung vorgelegten Fortschrittsberichten und der Situation vor Ort fest (siehe ***Kasten 8***).

Kasten 8

Unterschiede zwischen den berichteten und den beobachteten Projektergebnissen

Bei einem zivilgesellschaftlichen Projekt in Uganda zielte eine der Tätigkeiten darauf ab, Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften mit energieeffizienten kommunalen und privaten Kochherden auszustatten.

In dem von der betrauten Einrichtung bei der Kommission eingereichten Fortschrittsbericht hieß es, dass 185 Personen von den installierten Kochherden profitiert hätten.

Bei dem Besuch des Rechnungshofs vor Ort bestätigte der Durchführungspartner jedoch, dass die Herde eine maximale Kapazität zur Zubereitung von Mahlzeiten für 150 Begünstigte hatten und nur zu etwa der Hälfte dieser Kapazität ausgelastet waren. In der Praxis bedeutete dies, dass in den Einrichtungen nicht mehr als 80 Mahlzeiten pro Tag ausgegeben wurden.

67 Die Kommission hat ihren eigenen Zugang zu Belegen im Rahmen der Überwachung eingeschränkt. Gemäß dem Vertragshandbuch[15] kann sie von einer betrauten Einrichtung außerhalb von Ausgabenüberprüfungen nur dann Klärung verlangen, wenn sie einen begründeten Antrag stellt. Was jedoch unter einem begründeten Antrag zu verstehen ist, wird nicht weiter ausgeführt, was zu unterschiedlichen Auslegungen seitens der EU-Mitarbeiter und der betrauten Einrichtungen führt, die Anfragen nach weiteren Einzelheiten möglicherweise als außerhalb des vereinbarten Rahmens liegend betrachten. In der Praxis kann dies zu Verzögerungen oder unvollständigen Antworten führen, wenn Mitarbeiter um Klärung nachsuchen.

[15] Artikel 3.5.

68 Obwohl die Kommission Mindestanforderungen für ihre eigene Überwachung der Einhaltung eingeführt hat (siehe Ziffer *65*), gibt es keine klaren Mindesterwartungen für die Überwachung der leistungsbezogenen Aspekte und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Die Leitlinien der Kommission zur Überwachung sind nach wie vor sehr allgemein gehalten, und die Mitarbeiter entscheiden nach eigenem Ermessen, welche Informationen sie anfordern und in welchen Abständen sie mit den betrauten Einrichtungen Kontakt aufnehmen. Das Fehlen eines harmonisierten, risikobasierten Ansatzes kann zu Unterschieden führen, z. B. in Bezug auf den Umfang, in dem detaillierte Kontrollen der Ausgaben und der gemeldeten Ergebnisse durchgeführt werden, insbesondere da die derzeitigen Leitlinien solche Kontrollen nicht vorschreiben.

69 Die Art der Überwachung variiert daher je nach den einzelnen Verfahren, der Rechnungshof stellte aber auch gerechtfertigte Abweichungen aufgrund der Art des Projekts fest. Der Rechnungshof ermittelte ein Beispiel für ein bewährtes Verfahren, bei dem die Kommission die betraute Einrichtung aufforderte, vierteljährlich Bericht zu erstatten, um eine bessere Kontrolle zu gewährleisten (siehe *Kasten 9*).

Kasten 9

Anpassung der Überwachungsmaßnahmen an die Art des Projekts

In Bezug auf ein zivilgesellschaftliches Projekt in Uganda stellte der Rechnungshof ein Beispiel für bewährte Verfahren fest, bei dem die Überwachungsregelungen auf die Merkmale der Maßnahme zugeschnitten wurden. Da der Schwerpunkt des Projekts auf dem Kapazitätsaufbau und der Einbindung der Zivilgesellschaft liegt – also auf Bereichen, in denen die Ergebnisse weniger greifbar sind und Fortschritte schwerer zu beobachten sein können –, vereinbarte die EU-Delegation mit der betrauten Einrichtung, dass die Berichte vierteljährlich und nicht nur einmal jährlich vorgelegt werden sollen. Diese kurzen, auf die Tätigkeiten ausgerichteten Berichte ermöglichten es dem Projektleiter, die Entwicklungen genauer zu verfolgen und regelmäßigen Kontakt zum Umsetzungsteam zu halten. In Verbindung mit mehreren Besuchen vor Ort trug dieser Ansatz zur Stärkung der Kontrolle bei und lieferte ein aktuelleres Bild vom Stand der Umsetzung.

70 Bis sie im Februar 2025 aufgrund fehlender Mittel ausgesetzt wurde, spielte die ergebnisorientierte Überwachung (*Result-Oriented Monitoring*, ROM) eine Schlüsselrolle bei der Schließung von Überwachungslücken, insbesondere in Fällen, in denen die personellen Ressourcen begrenzt waren. Besuche im Rahmen der ergebnisorientierten Überwachung wurden von externen Sachverständigen durchgeführt und umfassten unter anderem Befragungen von Interessengruppen sowie die Überprüfung des Outputs bzw. der Ergebnisse. Sie fanden in verschiedenen Phasen der Umsetzung statt und lieferten unabhängige Informationen zur Leistung, die mögliche Korrekturmaßnahmen unterstützten. Durch die Aussetzung des ROM wurde ein wichtiges externes Überwachungssystem abgeschafft, wodurch die Abhängigkeit der Mitarbeiter der Kommission von den von betrauten Einrichtungen bereitgestellten Informationen noch weiter zunahm.

Eine eingeschränkte Präsenz vor Ort schwächt die Vor-Ort-Kontrollen und die Sichtbarkeit der EU

71 Projektbesuche sind ein wichtiges Instrument zur Überprüfung der Tätigkeiten vor Ort. Die einzige formelle Überwachungsauflage, die die Kommission für die Mitarbeiter festgelegt hat, ist jedoch ein solcher Besuch pro Jahr. Dies kann durch die Teilnahme an einer Sitzung des Lenkungsausschusses erfüllt werden, bei der es sich um eine Maßnahme im Rahmen der Projektsteuerung handelt, die keine Besuche an den Projektstandorten erfordert. Es gibt keine weiteren Vorgaben zur Häufigkeit oder zum Umfang von Vor-Ort-Kontrollen oder dazu, wie die Überwachung vor Ort an die Art und das Risikoniveau des Projekts angepasst werden sollte.

72 Während die Kommission bei den in die Stichprobe einbezogenen Projekten regelmäßig an den Sitzungen des Lenkungsausschusses teilnahm, erhielt der Rechnungshof bei allen Projekten keine Informationen über Vor-Ort-Besuche. Soweit solche Informationen vorlagen, stellte der Rechnungshof Schwankungen bei der Häufigkeit der Vor-Ort-Besuche fest, die von gar keinen in manchen Jahren bis zu mehreren in anderen reichten. Dies spiegelt nicht nur die Besonderheiten der Projekte wider, sondern auch zeitliche oder sicherheitstechnische Einschränkungen sowie die Einschätzung der einzelnen Projektleiter.

73 Die Kommission führt derzeit eine Umstrukturierung ihres Netzwerks der EU-Delegationen durch. Die Reform sieht die Zusammenlegung der Bereiche Finanzen und Betrieb zu einem einzigen Bereich vor und zielt darauf ab, Aufgaben in regionalen Zentren zu bündeln. Diese Änderungen werden sich auf die Nähe der Mitarbeiter zu den durchgeführten Projekten auswirken, insbesondere wenn sie in einem anderen Land vor Ort sind.

74 Neben der Einschränkung der Kontrollen vor Ort schränken auch die begrenzten Besuche vor Ort die Möglichkeiten der Kommission ein, zu überprüfen, ob die Beteiligung der EU deutlich sichtbar ist, und die Sichtbarkeit der EU durch ihre eigene Präsenz zu stärken. Bei seinen Vor-Ort-Besuchen stellte der Rechnungshof einen Fall fest, bei dem die EU-Kofinanzierung auf der Projektwebsite nicht eindeutig angezeigt wurde. In Fällen, in denen es mehrere Geber gab, konkurrierte die EU mit zahlreichen anderen Gebern um Sichtbarkeit, wodurch der Beitrag der EU weniger deutlich wurde, selbst wenn die EU der Hauptgeber war. Da die Begünstigten jedoch hauptsächlich mit den Einrichtungen interagieren, die die Unterstützung leisten, nehmen sie diese möglicherweise eher als Geber wahr als die EU – eine Beobachtung, die der Rechnungshof ebenfalls bei seinen Besuchen gemacht hat.

75 Die Kommission hat kürzlich ihr Konzept zur Sichtbarkeit überarbeitet, um sicherzustellen, dass die Kommunikation der EU im Rahmen ihrer Außenmaßnahmen einheitlicher und wiedererkennbarer ist. Im Rahmen des neuen Ansatzes liegt der Schwerpunkt bei der Sichtbarkeit nicht mehr auf einzelnen Projekten, sondern auf übergeordneten Sichtbarkeitselementen. Bei seinen Vor-Ort-Besuchen beobachtete der Rechnungshof den neuen, in der Praxis umgesetzten Ansatz zur Verbesserung der Sichtbarkeit (siehe ***Foto 1***).

Foto 1 | Beispiel für den neuen Ansatz der Kommission zur Steigerung ihrer Sichtbarkeit in der Elfenbeinküste



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Kommission verwendet keine strukturierten Risikobewertungen zur Differenzierung der Projektüberwachung

76 Auf regionenübergreifende Projekte entfallen 18 % der EU-Mittel, die von betrauten Einrichtungen im Rahmen des MFR 2021-2027 durchgeführt werden (siehe ***Anhang I Abbildung 1***), wobei die Projekte von den zentralen Dienststellen oder den EU-Delegationen verwaltet werden. Weitere 31 % sind länderübergreifende Projekte, die innerhalb einer bestimmten Region durchgeführt werden.

77 Bei einem regionalen Projekt in der Stichprobe des Rechnungshofs hatten die EU-Delegationen nur begrenzten Einblick in die ihrem Land zugewiesenen Finanzmittel und in die dort ausgeführten Tätigkeiten. Dies spiegelte die Managementstruktur des Projekts wider: Die Koordinierung wurde von den zentralen Kommissionsdienststellen in Brüssel geleitet, die einen aktiven Kontakt mit der durchführenden Einrichtung pflegten und die Gesamtfortschritte des Projekts überwachten. Informationen zu Finanzmitteln und Ergebnissen auf Länderebene wurden von der betrauten Einrichtung nicht routinemäßig weitergegeben, und die Kontrolle auf Länderebene blieb begrenzt.

78 Im Gegensatz dazu behielten die Delegationen bei einem anderen regionalen Projekt in der Stichprobe des Rechnungshofs durch den mit dem Thema verbundenen politischen Dialog die Eigenverantwortung für die Tätigkeiten in ihren Ländern, obwohl sie das Projekt nicht formell leiteten. Bei beiden Projekten enthielten die Vertragsunterlagen keine Angaben zu den Mittelzuweisungen auf Länderebene, da die Projekte mit flexiblen, nicht zweckgebundenen Haushaltsplänen konzipiert wurden. Zwar erleichterte die Flexibilität die Umsetzung, doch schränkte das Fehlen zweckgebundener Beträge in den Verträgen die Informationen ein, die die Einrichtungen auf Länderebene während der Umsetzung zur Verfügung stellten (siehe Ziffer ***43***).

79 Bei den vom Rechnungshof untersuchten regionalen Projekten erfolgte die Überwachung mit weniger operativen und finanziellen Einzelheiten als bei den kleineren, auf ein einzelnes Land beschränkten Projekten in den Stichproben des Rechnungshofs. Die Kommission hat keine differenzierten Überwachungskonzepte festgelegt, die der Größe, Komplexität oder dem Risikoprofil der Projekte Rechnung tragen, und sie unterscheidet auch nicht zwischen Projekten, die in der Nähe des Durchführungsortes verwaltet werden, und solchen, die von einer anderen Region oder von der Zentrale aus überwacht werden.

80 Insgesamt schwächt die Kombination aus der Abhängigkeit von selbst gemeldeten Informationen, übergeordneten Überwachungsleitlinien, begrenzter Präsenz vor Ort und dem Fehlen risikobasierter Bewertungen die Kontrolle der Durchführung durch die Kommission. Die Bewertung auf Basis von Säulen bestätigt die Robustheit der Systeme der Einrichtungen zu einem bestimmten Zeitpunkt, ersetzt jedoch nicht die Überwachung auf Projektebene und stellt auch nicht sicher, dass die einzelnen Tätigkeiten mit den EU-Vorschriften in Einklang stehen, wie die vom Rechnungshof in seinem Jahresbericht[16] festgestellten Fehler in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit wiederholt gezeigt haben.

Lücken in den Leistungsdaten verhindern eine umfassende Bewertung der Ergebnisse

81 Auf der Ebene der Programmplanung legt die Kommission die Ziele fest, die mit dem auswärtigen Handeln der EU erreicht werden sollen, und gibt Leitlinien für die zu ihrer Überwachung zu verwendenden Indikatoren vor. Diese Ziele sollten in die Konzeption auf Projektebene einfließen, um so sicherzustellen, dass die Tätigkeiten, Leistungen und Outputs zu den in den Mehrjahresprogrammplanungsdokumenten festgelegten Prioritäten beitragen. Die Kommission hat außerdem den Ergebnisrahmen für Europa in der Welt (*Global Europe Results Framework*, GERF) entwickelt, eine Reihe von Schlüsselindikatoren, die projektübergreifend eingesetzt werden sollen, um eine Zusammenfassung der Ergebnisse zu ermöglichen.

82 Der Rechnungshof stellte fest, dass die in den Dokumenten zu den Tätigkeiten dargelegten Ziele einer umfassenden Qualitätsprüfung unterzogen werden. Es gibt jedoch keine obligatorischen Kontrollen, um sicherzustellen, dass diese Ziele – einschließlich der relevanten GERF-Indikatoren – in die logischen Rahmen auf Projektebene einfließen. ***Kasten 10*** enthält ein Beispiel zur Veranschaulichung der Rolle der GERF-Indikatoren bei der Ermöglichung der Ergebniskonsolidierung.

[16] Jahresbericht 2024, Ziffer 9.14. "Wie in den Vorjahren betraf ein großer Teil der vom Rechnungshof ermittelten Fehler Verträge, die von Organisationen, die einer Bewertung auf Basis von Säulen unterzogen wurden […]."

Kasten 10

Da die Indikatoren des Ergebnisrahmens für Europa in der Welt im logischen Rahmen auf Projektebene nicht berücksichtigt wurden, war eine Konsolidierung der Ergebnisse nicht möglich

Ein in die Stichprobe des Rechnungshofs einbezogenes Projekt soll zum Schutz und zur Wiedereingliederung von Migranten in Afrika südlich der Sahara beitragen.

Das Maßnahmendokument enthielt den Indikator "Anzahl der Migranten bzw. Personen aus Aufnahmegemeinschaften, die mit EU-Unterstützung geschützt oder unterstützt werden, aufgeschlüsselt nach Geschlecht", der einem GERF-Indikator entspricht, den die Kommission für die konsolidierte Berichterstattung verwendet.

Auf Projektebene enthält der logische Rahmen einen ähnlich formulierten Indikator. Allerdings wurde der Indikator im logischen Rahmen und im System der Berichterstattung über die Ergebnisse nicht als GERF-Indikator ausgewiesen. Obwohl im Rahmen des Projekts Ergebnisse in Bezug auf diesen Indikator gemeldet werden und bis Mitte 2025 mehr als 55 000 Migranten unterstützt wurden, haben diese Ergebnisse folglich nicht zur aggregierten Berichterstattung der Kommission beigetragen.

83 Die betrauten Einrichtungen konzipieren die logischen Rahmen auf Projektebene und wählen die entsprechenden Indikatoren aus. Diese werden vor der Genehmigung von den Mitarbeitern der Kommission in dem Umfang geprüft, den diese für erforderlich halten. Obwohl die Kommission detaillierte Leitlinien entwickelt hat, um die Mitarbeiter bei der Bewertung und Verbesserung der Qualität der logischen Rahmen für Projekte zu unterstützen, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese Leitlinien kaum bekannt sind und daher in der Praxis nicht konsequent angewendet werden. Infolgedessen wird ihr Potenzial zur Verbesserung der Kohärenz und Robustheit der logischen Rahmen für Projekte nicht vollständig ausgeschöpft.

84 ***Anhang II*** enthält die Bewertung des Rechnungshofs in Bezug auf die Robustheit und Vollständigkeit der Berichterstattung über Ergebnisse für die 14 Projekte in seiner Stichprobe. Der Rechnungshof gelangte zu dem Schluss, dass die Berichterstattung über die Ergebnisse bei zwei Projekten zufriedenstellend war, bei elf weiteren Projekten einige Schwachstellen aufwies und bei einem Projekt nicht zufriedenstellend war.

85 Da bei den Projekten keine harmonisierten Indikatoren vorliegen, ist die Kommission nicht in der Lage, die Ergebnisse sinnvoll und zuverlässig zu konsolidieren. Die Nutzung der GERF-Indikatoren ist nach wie vor gering: Nur etwa ein Viertel der Interventionen im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (NDICI/Europa in der Welt) – sowohl bei direkter als auch bei indirekter Mittelverwaltung – enthält GERF-Indikatoren in seinem logischen Rahmen (siehe ***Abbildung 3***).

Abbildung 3 | Annahme des Ergebnisrahmens für Europa in der Welt



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der GD INTPA.

86 Die verfügbaren Leistungsdaten weisen daher erhebliche Lücken auf. Gleichzeitig konzentriert sich die jährliche Berichterstattung der Kommission über das Instrument NDICI/Europa in der Welt[17] in erster Linie auf die Ausgaben. Wenn in der Berichterstattung Informationen über die Ausgaben nicht systematisch mit den Ergebnissen verknüpft werden, ist die Kommission nur begrenzt in der Lage, aufzuzeigen, was mit EU-Mitteln in den verschiedenen Ländern, Sektoren und Durchführungsmodalitäten erreicht wurde. Zudem lässt sich aufgrund fehlender vergleichbarer Ergebnisdaten nicht analysieren, welche Art der Mittelverwaltung (direkt oder indirekt) oder welche Arten von betrauten Einrichtungen (z. B. internationale Organisationen oder Behörden der Mitgliedstaaten) die besten Ergebnisse oder das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielen.

[17] Siehe z. B. Jahresbericht 2025 über die Anwendung der Instrumente der Europäischen Union für das auswärtige Handeln im Jahr 2024.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn George-Marius Hyzler, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 29. September 2026 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

EU-Entwicklungsfinanzierung, die über betraute Einrichtungen durchgeführt werden

01 Im Einklang mit der Haushaltsordnung[1] können EU-Maßnahmen im Wege der direkten, geteilten oder indirekten Mittelverwaltung durchgeführt werden. Im Falle der indirekten Mittelverwaltung überträgt die Kommission die Durchführung eines von der EU finanzierten Projekts an eine betraute Einrichtung.

02 Die indirekte Mittelverwaltung wird von der Generaldirektion für internationale Partnerschaften (GD INTPA) sowie von anderen Generaldirektionen und Dienststellen im Bereich der Außenpolitik angewendet, darunter die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO), die Generaldirektion Erweiterung und Östliche Nachbarschaft, die Generaldirektion Naher Osten, Nordafrika und Golfregion sowie der Dienst für außenpolitische Instrumente.

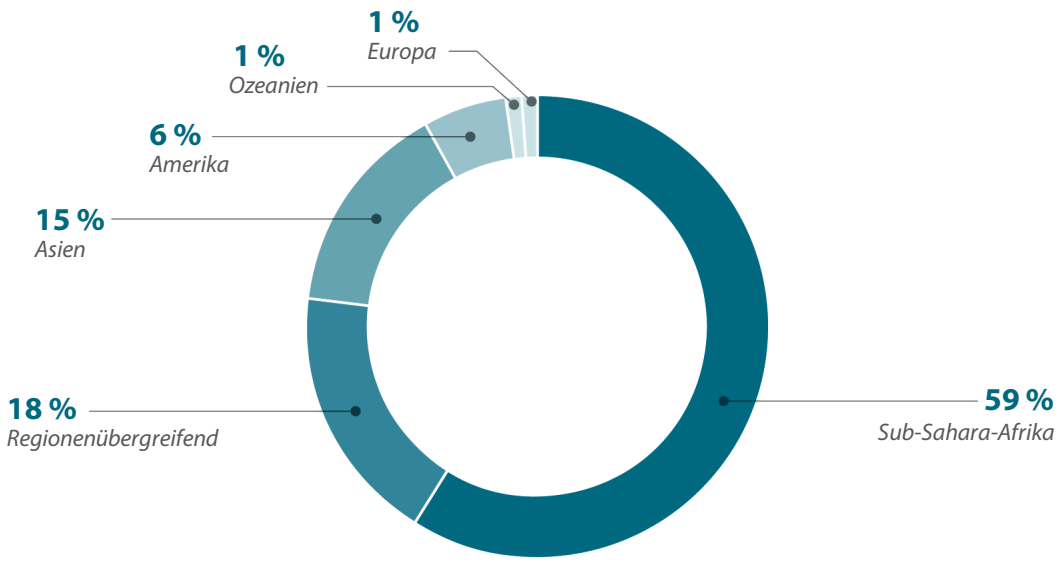
03 Im Rahmen des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027 entfallen 56 % (12,4 Milliarden Euro) des von der GD INTPA bis zum 31.12.2025 vertraglich gebundenen Gesamtbetrags auf die indirekte Mittelverwaltung (siehe ***Abbildung 1*** der ***Hauptaussagen***).

[1] Artikel 62.

04 Die betrauten Einrichtungen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Art und ihres Auftrags. Dabei kann es sich beispielsweise um internationale Organisationen oder Entwicklungsagenturen bzw. Entwicklungsbanken der EU-Mitgliedstaaten handeln[2]. Die Entwicklungsagenturen und -banken der EU-Mitgliedstaaten führen den größten Teil der Finanzierung der Entwicklung im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung über die GD INTPA durch. Die zweitgrößte Kategorie der betrauten Einrichtungen sind Organisationen der Vereinten Nationen, gefolgt von internationalen Finanzinstitutionen und anderen internationalen Organisationen.

05 Geografisch finden 59 % der von betrauten Einrichtungen im Rahmen des MFR 2021–2027 durchgeführten Tätigkeiten in afrikanischen Ländern südlich der Sahara statt (siehe ***Abbildung 1***). Ein erheblicher Teil der indirekten Mittelverwaltung wird zudem in Asien oder in Form von überregionalen Maßnahmen umgesetzt, die sich mit regionalen Herausforderungen oder grenzüberschreitenden Fragen befassen.

Abbildung 1 | Geografische Verteilung der vertraglich vergebenen Beträge der von betrauten Einrichtungen im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 durchgeführten Projekte



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten vom 31.12.2025 aus dem statistischen Dashboard der GD INTPA.

[2] Artikel 62 Buchstabe c.

Das Verfahren der Bewertung auf Basis von Säulen und ihre dauerhafte Gültigkeit

06 Die Kommission nimmt eine "Bewertung auf Basis von Säulen" vor, um die Förderfähigkeit und Eignung der Partnerorganisationen für eine Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung zu bewerten. Die Bewertung beginnt mit einer vorläufigen Prüfung der Förderfähigkeit einer Einrichtung durch die Kommission; anschließend untersucht ein externer Prüfer im Rahmen der Bewertung auf Basis von Säulen die Gestaltung und Wirksamkeit der Systeme der Einrichtung.

07 Der externe Prüfer stützt sich bei der Bewertung auf den detaillierten Referenzrahmen der Kommission, der maximal neun "Säulen" abdeckt (siehe ***Abbildung 2*** der ***Hauptaussagen***). Der daraus resultierende Bericht, der die Bewertung für jede Säule, die Feststellungen und den entsprechenden Plan für Korrekturmaßnahmen enthält, bildet die Grundlage für die Entscheidung der Kommission, ob der Einrichtung die Durchführung übertragen wird.

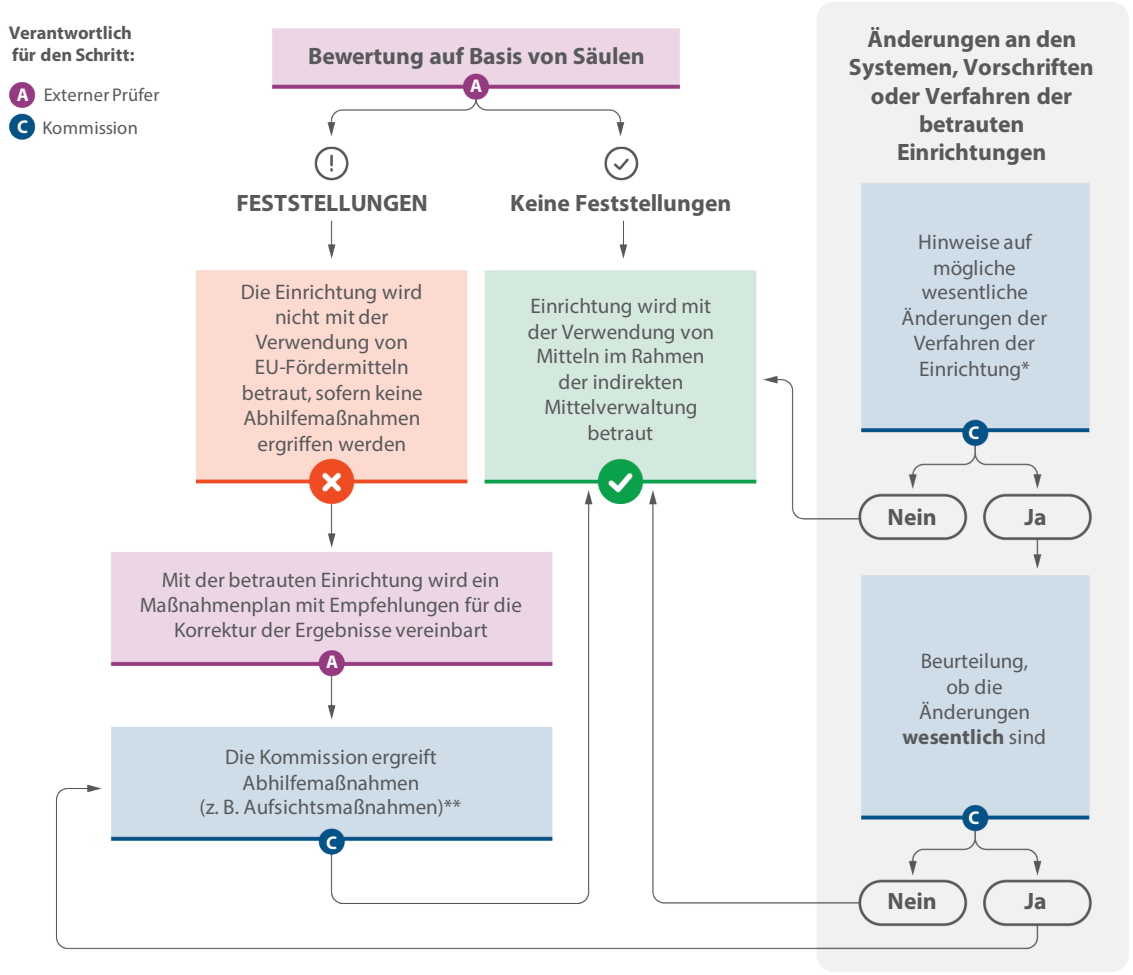
08 Sechs Säulen sind für alle Einrichtungen verbindlich, da sie Kernfunktionen abdecken, auf die sich die Kommission stets stützen muss. Dagegen sind drei der Säulen fakultativ und werden nur dann bewertet, wenn die Kommission beabsichtigt, sich für diese spezifischen Finanzierungsvereinbarungen auf die Vorschriften und Verfahren der Einrichtung zu stützen. Wenn eine Einrichtung eine bestimmte Vereinbarung nicht umsetzen wird – z. B. wenn es Teile der Fördermittel nicht weitervergibt –, muss die entsprechende Säule nicht bewertet werden.

09 Um einen angemessenen Schutz der finanziellen Interessen der EU zu gewährleisten, muss die Kommission zudem die dauerhafte Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen überwachen. ***Abbildung 2*** zeigt die verschiedenen Elemente, die die federführenden Generaldirektionen überwachen müssen, um die dauerhafte Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen sicherzustellen.

Die Überwachung durch die Kommission besteht aus zwei Teilen:

- Weiterverfolgung der Empfehlungen der Prüfer im Rahmen der Bewertung auf Basis von Säulen;
- Bestätigung, dass an den Systemen oder Verfahren der Einrichtung keine wesentlichen Änderungen vorgenommen wurden.

Abbildung 2 | Dauerhafte Gültigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen



** Die betraute Einrichtung ist verpflichtet, die Kommission unverzüglich über mögliche Änderungen zu informieren, die sich auf die Zuverlässigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen auswirken könnten. Potenzielle wesentliche Änderungen können auch von der Kommission im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der Einrichtung oder durch Ex-post-Kontrollen festgestellt werden.*

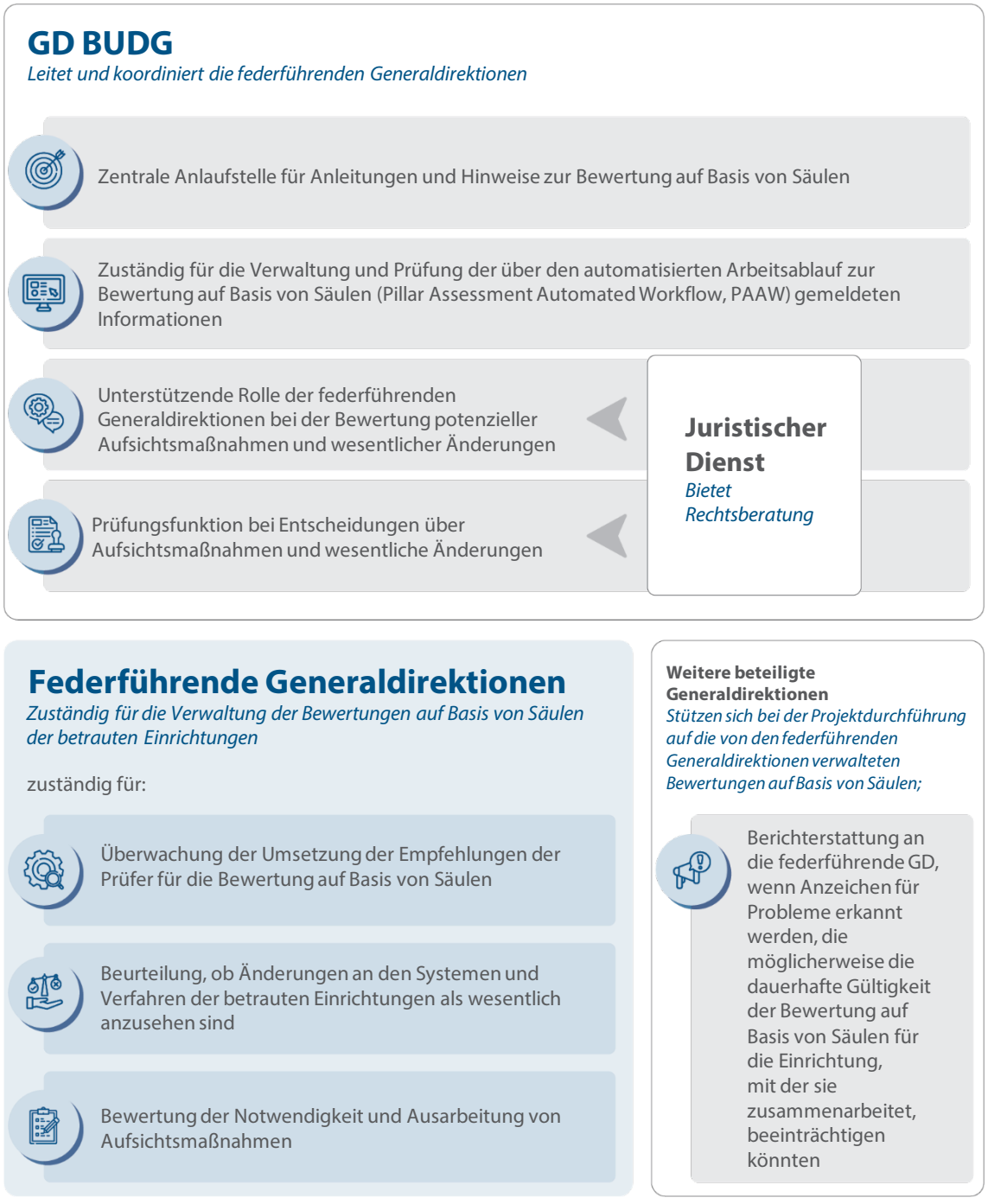
*** Aufsichtsmaßnahmen und/oder sonstige Abhilfemaßnahmen bleiben so lange in Kraft, bis der Nachweis erbracht wird, dass die Schwachstellen und/oder Mängel behoben sind.*

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Leitlinien der GD BUDG zur Bewertung auf Basis von Säulen.

10 Die Einrichtung ist vertraglich verpflichtet, die Kommission unverzüglich über alle Änderungen zu informieren, die sich auf die Zuverlässigkeit der Bewertung auf Basis von Säulen auswirken könnten. Die Kommission bewertet, ob sie diese Änderungen für wesentlich hält, und wenn dies der Fall ist, können die betreffenden Säulen neu bewertet werden (siehe Ziffer ***11*** der ***Hauptaussagen***). Bis zur Neubewertung können Abhilfemaßnahmen wie beispielsweise Kontrollmaßnahmen ergriffen werden, um etwaige Schwachstellen oder Risiken, die sich aus den Änderungen ergeben, zu beheben.

11 Die GD BUDG koordiniert den übergreifenden Rahmen für die Bewertung auf Basis von Säulen und verwaltet den automatisierten Ablauf für die Bewertung auf Basis von Säulen (*Pillar Assessment Automated Workflow*, PAAW), ein zentrales IT-Tool, das der Speicherung von Informationen zu allen im Rahmen der Bewertung auf Basis von Säulen geprüften Einrichtungen dient. Die einzelnen Bewertungen auf Basis von Säulen werden von den federführenden Generaldirektionen verwaltet, die dafür verantwortlich sind, die dauerhafte Gültigkeit der jeweiligen Bewertung auf Basis von Säulen sicherzustellen und die entsprechenden Informationen in PAAW zu erfassen. Die beteiligten Generaldirektionen stützen sich auf die von den federführenden Generaldirektionen durchgeführten Bewertung auf Basis von Säulen (siehe ***Abbildung 3***). Derzeit gibt es 151 Einrichtungen, die einer Bewertung auf Basis von Säulen unterzogen wurden und von den für das auswärtige Handeln zuständigen Generaldirektionen verwaltet werden; weitere 28 Bewertungen werden zurzeit durchgeführt.

Abbildung 3 | Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Bewertung auf Basis von Säulen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Leitlinien der GD BUDG zur Bewertung auf Basis von Säulen.

Vertraglicher Rahmen

12 In den Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarungen sind die vertraglichen Bedingungen für die langfristige Zusammenarbeit mit betrauten Einrichtungen festgelegt. Eine der wichtigsten Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarungen ist das Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich zwischen der EU und den Vereinten Nationen. Die Kommission hat zudem eine gemeinsame Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarung mit 23 staatlichen Stellen und Banken der Mitgliedstaaten unterzeichnet.

13 Wird eine betraute Einrichtung für die Durchführung eines Projekts ausgewählt, unterzeichnen die Kommission und die Einrichtung einen Vertrag auf Projektebene, der eine Beschreibung der Tätigkeiten, einen Haushaltsplan, einen ergebnisorientierten logischen Rahmen und die einschlägigen Vertragsbedingungen enthält. Diese Bedingungen umfassen auch alle spezifischen Vereinbarungen, die sich aus der Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarung ergeben, sowie alle anwendbaren Kontrollmaßnahmen. Bei positiver Bewertung für die jeweilige Säule können die Einrichtungen Tätigkeiten an ihre eigenen Durchführungspartner untervergeben. Die Einrichtung hat Anspruch auf Erstattung der in ihren Finanzberichten ausgewiesenen projektspezifischen direkten Kosten sowie auf eine Pauschalvergütung von bis zu 7 %, die auf der Grundlage ihrer direkten Kosten berechnet wird.

14 Die Tatsache, dass die Kommission die Durchführung von Projekten anderen Einrichtungen übertragen kann, mindert nicht ihre Verantwortung. Stattdessen verändert sich der Charakter dieser Verantwortung, sodass die Kommission sich nun auf die Kontrolle und Überwachung der Projekte konzentrieren muss. Eine Bewertung auf Basis von Säulen soll bestätigen, dass eine betraute Einrichtung über solide interne Kontrollmechanismen und Rechnungslegungssysteme verfügt. Sie deckt jedoch nicht alle systemischen Aspekte der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben ab, die den EU-Vorschriften für das jeweilige finanzierte Projekt unterliegen, und spiegelt lediglich den Status dieser Einrichtung zu einem bestimmten Zeitpunkt wider. Daher ist die Kontrolle durch die Kommission unerlässlich, um eine wirtschaftliche Haushaltsführung sowie eine effiziente und wirksame Durchführung der Projekte zu gewährleisten.

Überwachung und Berichterstattung der Kommission über die Ergebnisse

15 Das Kontrollsystem der GD INTPA für die Kontrolle der indirekten Mittelverwaltung ist in vier Phasen unterteilt (siehe ***Abbildung 4***).

Abbildung 4 | Die Kontrolle der GD INTPA der indirekten Mittelverwaltung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des jährlichen Tätigkeitsberichts 2024 der GD INTPA.

16 In all diesen Phasen stützt sich die GD INTPA auf eine Kombination aus operativer und finanzieller Überwachung. Die operative Überwachung wird in erster Linie von Projektmanagern durchgeführt, die beschreibende Berichte, logische Rahmen und Fortschrittsindikatoren überprüfen und in regelmäßigem Kontakt mit der das Projekt durchführenden Einrichtung stehen. Für die finanzielle Überwachung sind die Finanzbeauftragten zuständig, die die Ausführung des Haushaltsplans und die Einhaltung der vertraglichen Anforderungen kontrollieren. Die Kontrolle kann auch Vor-Ort-Besuche, Bewertungen und (sofern verfügbar) ergebnisorientierte Überwachung durch externe Partner umfassen.

17 Der Ergebnisrahmens für Europa in der Welt (*Global Europe Results Framework*, GERF) ist der Ergebnisrahmen der Kommission, dessen Ziel es ist, die Ergebnisse von Projekten zusammenzufassen und deren wichtigste Erfolge zu messen. Es weist eine dreistufige Struktur auf: Auf Stufe 1 werden die allgemeinen Auswirkungen auf die Entwicklung anhand der Ziele für nachhaltige Entwicklung und anderer Indikatoren Dritter gemessen; auf Stufe 2 werden die Outputs und Ergebnisse der EU-Projekte gemessen; und auf Stufe 3 wird die Zuweisung von Mitteln für bestimmte Prioritäten nachverfolgt.

18 GERF wird für die Berichterstattung nach Instrumenten, Zielen für nachhaltige Entwicklung und Ländern verwendet. So wird beispielsweise die Leistung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI/Europa in der Welt) anhand von 19 Indikatoren überwacht. Die Werte dieser Gesamtindikatoren beruhen auf den Ergebnissen auf Projektebene.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

19 Der Rechnungshof untersuchte, ob die Kommission die EU-Entwicklungsfonds ordnungsgemäß verwaltet, die von betrauten Einrichtungen durchgeführt werden. Insbesondere prüfte der Rechnungshof, ob

a) die Kommission die Gültigkeit der Bewertungen auf Basis der Säulen regelmäßig überprüft und bestätigt;

b) der vertragliche Rahmen die Zusammenarbeit mit betrauten Einrichtungen erleichtert und es der Kommissionermöglicht, ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu gewährleisten und ihre Kontrollpflichten wahrzunehmen;

c) die Kommission die von den betrauten Einrichtungen durchgeführten Projekte angemessen überwacht und darüber Bericht erstattet hat.

20 Im Mittelpunkt der Prüfung stand die von der GD INTPA im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung verwaltete Entwicklungshilfe. Die wichtigsten geprüften Einrichtungen waren die GD INTPA und die GD BUDG in ihrer Koordinierungsfunktion für die Bewertungen auf Basis von Säulen. Der Rechnungshof hat außerdem die GD ECHO und die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU als die anderen federführenden Generaldirektionen für die in der Stichprobe des Rechnungshofs enthaltenen, im Rahmen der Bewertung auf Basis von Säulen geprüften Einrichtungen, konsultiert.

21 Innerhalb der Gruppe der betrauten Einrichtungen hat sich der Rechnungshof auf Organisationen der Vereinten Nationen und Entwicklungsagenturen bzw. -banken der EU-Mitgliedstaaten konzentriert, die zusammen rund 70 % des GD INTPA-Portfolios der indirekten Mittelverwaltung durchführen (siehe ***Abbildung 1***). Internationale Finanzinstitutionen und andere internationale Organisationen waren nicht Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs.

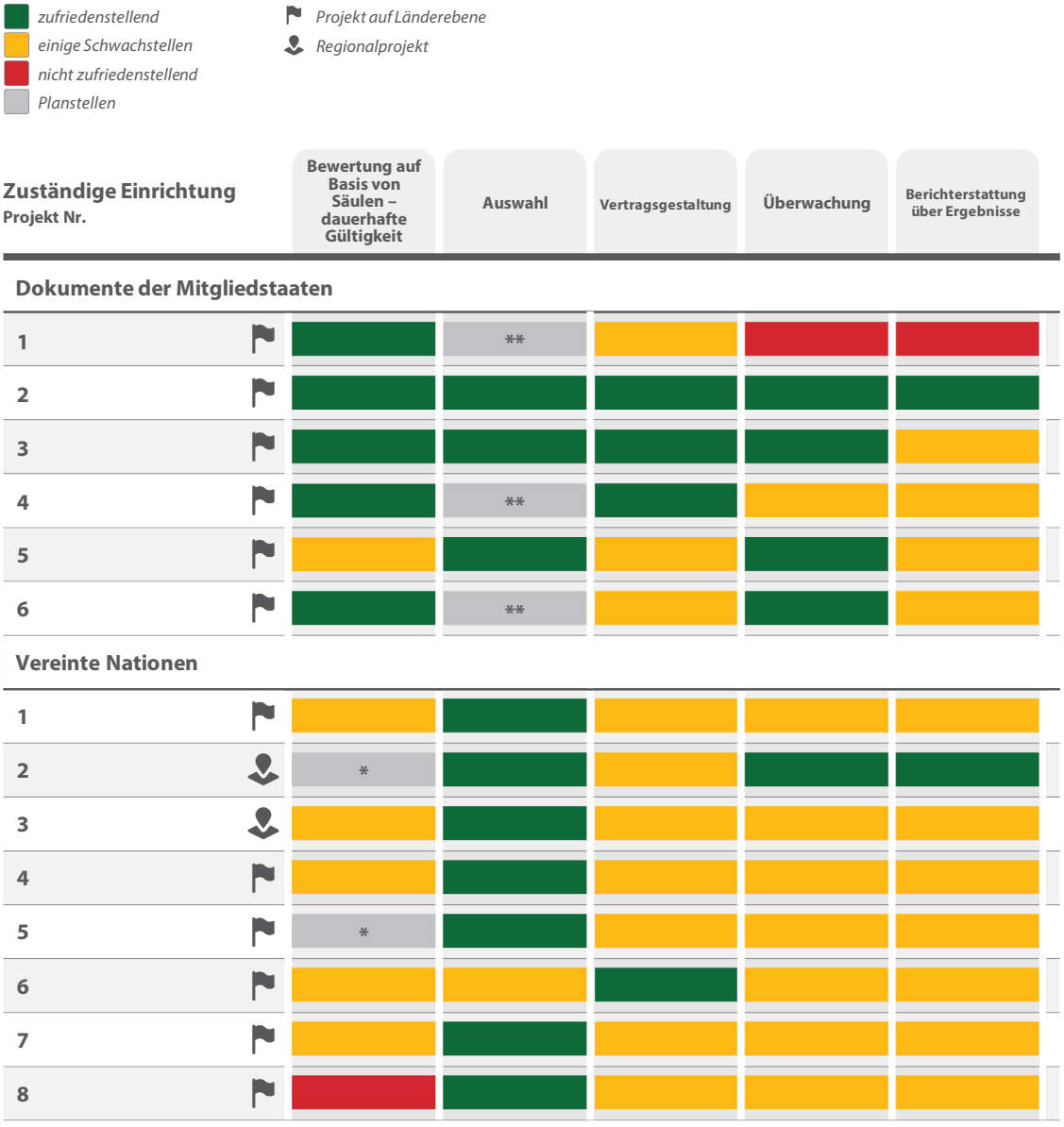
22 Der Rechnungshof hat die Kontrollsysteme der Kommission in den zentralen Dienststellen und in den Delegationen anhand einer Kombination aus Aktenprüfung, Vor-Ort-Besuchen, Dokumentenanalyse und Befragungen der betroffenen Akteure bewertet. Die Prüfungsarbeit des Rechnungshofs bezog sich sowohl auf die Systemebene, auf der der Rechnungshof die Verfahren und Kontrollregelungen der GD INTPA untersuchte, als auch auf die Projektebene, auf der er eine Auswahl von Tätigkeiten überprüfte, um zu bewerten, wie die Verfahren in der Praxis angewandt wurden.

23 Auf Projektebene wählte der Rechnungshof eine Stichprobe von Projekten aus, die in drei Ländern durchgeführt wurden: Côte d'Ivoire, Nigeria und Uganda. Die Auswahl der Länder und Projekte erfolgte anhand verschiedener Kriterien wie Wesentlichkeit, Repräsentativität der verschiedenen betrauten Einrichtungen und jüngste Berichterstattung im Rahmen anderer ECA-Prüfungen. Der Rechnungshof hat seine Stichprobe so zusammengestellt, dass eine angemessene Vertretung der durchführenden Einrichtungen gewährleistet ist, wobei der Rechnungshof die sechs UN-Organisationen und die sechs staatlichen Stellen der EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt hat, die die meisten finanziell wesentlichen Mittel ausführen. Der Rechnungshof führte Besuche vor Ort in Uganda und Côte d'Ivoire durch, während er für Nigeria Fernanhörungen durchführte. Die Stichprobe umfasste zudem zwei regionale Projekte, die von der Zentrale der GD INTPA verwaltet wurden, sodass die Stichprobengröße insgesamt 14 Projekte betrug.

24 Der Rechnungshof untersuchte laufende sowie kürzlich abgeschlossene Projekte, die sowohl im Rahmen des derzeitigen als auch des vorangegangenen MFR finanziert wurden. Auf diese Weise konnten der Rechnungshof die Umsetzung der in den letzten Jahren des MFR 2014–2020 angelaufenen Projekte und die dabei erzielten Ergebnisse sowie die bisherige Konzeption und Umsetzung der Projekte aus dem aktuellen MFR 2021–2027 bewerten. Die Prüfung des Rechnungshofs umfasste daher Projekte, die aus dem Instrument NDICI/Europa-in der Welt, dem 11. Europäischen Entwicklungsfonds und dem Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit finanziert wurden und ein breites Spektrum von Themen wie Ernährung, Migration und nachhaltige Energie abdeckten.

25 Die Prüfungsmethodik des Rechnungshofs entspricht den internationalen Prüfungsnormen der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI).

Anhang II – Leistungsbewertung der Verwaltung der Kommission bei den in die Stichprobe einbezogenen Projekten



* Die Einrichtung wurde zweimal in die Stichprobe einbezogen, und die Bewertung für dieses sich wiederholende Element wird nur einmal vorgelegt.

** Der Vertrag wurde vor mehr als zehn Jahren unterzeichnet oder die Einrichtung wurde gemeinsam mit der Regierung des Partnerlandes ausgewählt.

Abkürzungen

Abkürzung	Definition/Erklärung
FFPA	Finanzpartnerschafts-Rahmenvereinbarung
GD BUDG	Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission
GD ECHO	Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe
GD INTPA	Generaldirektion Internationale Partnerschaften
GERF	Ergebnisrahmen für Europa in der Welt
Instrument "NDICI/Europa in der Welt"	Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt
MFR	mehrjähriger Finanzrahmen
PAAW	*Pillar Assessment Automated Workflow* (Automatisierter Arbeitsablauf für die Bewertung auf Basis von Säulen)
ROM	*Results-Oriented Monitoring* (Ergebnisorientierte Überwachung)
VN	Vereinte Nationen

Glossar

Bezeichnung	Definition/Erklärung
Bewertung auf Basis von Säulen	Bewertung der Vorschriften und Verfahren, die die Kommission im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung vornimmt, um sicherzustellen, dass die finanziellen Interessen der EU in gleichem Maße geschützt werden wie im Rahmen der direkten Mittelverwaltung.
Dauerhafte Gültigkeit (der Bewertung auf Basis von Säulen)	Laufende Sicherstellung, dass die Systeme, Regeln und Verfahren einer betrauten Einrichtung nach wie vor denselben Standard erfüllen wie diejenigen, die im Rahmen der ursprünglichen Bewertung auf Basis von Säulen geprüft wurden.
Hypothetische Strategie	Strategie, die die Kommission anwendet, wenn die Beiträge der EU zu von mehreren Gebern finanzierten Projekten mit den Beiträgen anderer Geber verschmelzen und nicht an spezifische Ausgaben gebunden sind.
Indirekte Mittelverwaltung	Methode für die Ausführung des EU-Haushalts, bei der die Kommission anderen Einrichtungen (z. B. Drittländern und internationalen Organisationen) Durchführungsaufgaben überträgt.
Kosten-Nutzen-Verhältnis	Verhältnis zwischen eingesetzten Ressourcen und erzielten Ergebnissen, bewertet anhand der Kriterien Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit.
Logischer Rahmen	detailliertes Planungswerkzeug für die Durchführung, Verwaltung, Überwachung und Bewertung eines Projekts.
Mehrjähriger Finanzrahmen	Ausgabenplan der EU, in dem Prioritäten (auf der Grundlage von politischen Zielen) und Obergrenzen für einen Zeitraum von üblicherweise sieben Jahren festgelegt werden. Dient als struktureller Rahmen für den jährlichen EU-Haushaltsplan mit Obergrenzen für die einzelnen Ausgabenkategorien.
Restfehlerquote	Anteil einer Grundgesamtheit, der nach Berücksichtigung der Auswirkungen sämtlicher Kontrollverfahren, Einziehungen und Korrekturen als nicht vorschriftsgemäß erachtet wird.
Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung	Verwaltung der Mittel im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit.

Antworten der Kommission

https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2026-27

Zeitleiste

https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2026-27

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 Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von George-Marius Hyzler, Mitglied des Rechnungshofs, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs. Frau Jakobsen wurde unterstützt von ihrer Kabinettchefin Katja Mattfolk und dem Attaché Paolo Rexha, dem Leitenden Manager Cyril Messein und der Aufgabenleiterin Aino Rantanen. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem die Prüfer Emmanuel-Douglas Hellinakis und Luís Vicente sowie der IT-Prüfer Christos Aspris. Zoe Amador Martínez leistete sprachliche Unterstützung. Dunja Weibel leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2026

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) ist durch den Beschluss Nr. 6-2019 des EuRH 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 EuRH, 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 eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt 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.

Deckblatt: © Europäische Union, Quelle: Copilot – KI-generiertes Bild.

Abbildungen 3 und 4 in Anhang I – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von Flaticon.com gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

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 Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-8365-0	ISSN 10.2865/1617315	doi:10.2865/7324077	QJ-01-26-047-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8366-7	ISSN 10.2865/8684343	doi:10.2865/8965887	QJ-01-26-047-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 27/2026 "EU-Entwicklungshilfe über die Vereinten Nationen und Organisationen der Mitgliedstaaten – Eine auf Vertrauen basierende Partnerschaft, bei der jedoch die Rechenschaftspflicht und das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht ausreichend berücksichtigt werden ", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2026.

Die Europäische Kommission setzt einen erheblichen Teil der EU-Entwicklungshilfe über betraute Einrichtungen um, insbesondere über Organisationen der Vereinten Nationen und Entwicklungsagenturen der Mitgliedstaaten, und nutzt dabei deren Fachwissen und Präsenz in den Partnerländern. Die Kommission ist jedoch nach wie vor dafür verantwortlich, dass die EU-Mittel ordnungsgemäß verwendet und die angestrebten Ergebnisse erzielt werden. Der Rechnungshof prüfte, ob sie die über diese Partner bereitgestellten Entwicklungsmittel wirksam verwaltet. Der Rechnungshof stellte fest, dass das Rahmenwerk für die indirekte Mittelverwaltung zwar umfassend ist, das Gleichgewicht zwischen der Inanspruchnahme betrauter Einrichtungen und der eigenen Aufsicht durch die Kommission jedoch nicht optimal ist. Rechenschaftspflicht und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis werden nicht ausreichend berücksichtigt. Der Rechnungshof empfiehlt eine verstärkte Überwachung der Bewertung auf Basis von Säulen, die Verbesserung der vertraglichen Vereinbarungen und der Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, die Anwendung einer risikobasierten Überwachung und die Stärkung der Ergebnisaggregation und Berichterstattung.

Sonderbericht des Hofes 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