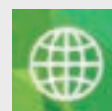


Sonderbericht

Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben in Haiti



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-872-0814-9
doi:10.2865/57965

© Europäische Union, 2014
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht

Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben in Haiti

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Ziffer

Glossar und Abkürzungen

I – VII **Zusammenfassung**

1 – 11 **Einleitung**

1 – 3 **Haiti ist ein fragiler Staat**

4 – 5 **Mit dem Erdbeben 2010 verschärfte sich die Situation dramatisch**

6 – 7 **Die EU-Delegation wurde ebenfalls schwer getroffen**

8 – 11 **Trotz der internationalen Reaktion stellte die Rehabilitation eine Herausforderung dar**

12 – 17 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

18 – 63 **Bemerkungen**

18 – 27 **Die Kommission reagierte auf den vorrangigen Rehabilitationsbedarf**

19 – 21 **Der Rehabilitationsbedarf wurde gut ermittelt**

22 – 24 **Die Rehabilitationshilfe der EU war in eine solide Strategie eingebunden**

25 – 27 **Die Arbeitsteilung zwischen der Kommission und anderen wichtigen Gebern war angemessen, die Koordinierung während der Durchführung erwies sich jedoch als schwierig**

28 – 40 **Trotz Bemühungen der Kommission waren Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung nicht ausreichend miteinander verknüpft**

30 – 32 **Die Kommission machte auf flexible Weise von verschiedenen Instrumenten Gebrauch**

33 – 35 **Die Koordinierung innerhalb der Kommission war nicht optimal**

36 – 40 **Die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung war hinsichtlich der Konzeption einzelner Rehabilitationsprogramme gut durchdacht, aber in der Praxis bisweilen schwierig zu gewährleisten**

- 41 – 63 **Die Kommission trug nicht ausreichend Sorge für eine wirksame Durchführung der EU-Rehabilitationshilfe**
- 42 – 54 Bei den meisten Programmen kam es zu Verzögerungen, und bei einigen wurden begrenzte Fortschritte erzielt
- 55 – 58 Einigen wesentlichen Risiken wurde nicht ausreichend Rechnung getragen
- 59 – 63 Die Überwachung basierte auf einem geeigneten Rahmen, doch wurden dafür unzureichende Ressourcen bereitgestellt

64 – 68 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang I – Auflistung der geprüften Programme

Anhang II – Bewertungsmethode

Anhang III – Bewertung der Programme

Antworten der Kommission und des EAD

BIP: Bruttoinlandsprodukt

BNE: Bruttonationaleinkommen

CAED: *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti* (Rahmen zur Koordinierung der externen Hilfe für die Entwicklung Haitis)

DCI: *Development Cooperation Instrument* (Instrument für Entwicklungszusammenarbeit)

Im Rahmen des im Januar 2007 eingerichteten Instruments für Entwicklungszusammenarbeit werden Hilfen vor allem folgendermaßen bereitgestellt: durch i) geografische Programme mit Partnerländern in Lateinamerika, Asien, Mittelasien, im Nahen und Mittleren Osten und Südafrika zur Unterstützung von Maßnahmen in einer Vielzahl verschiedener Bereiche (z. B. Bildung, Gesundheit, sozialer Zusammenhalt und Beschäftigung, Staatsführung, Demokratie, Menschenrechte, Hilfe in Situationen nach Krisen und für instabile Staaten) und ii) fünf thematische Programme auf folgenden Gebieten: Investitionen in die Menschen, Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden, Verbesserung der Ernährungssicherheit und Zusammenarbeit im Bereich Migration und Asyl. Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378 vom 27.12.2006, S. 41).

DIPECHO: *Disaster Preparedness ECHO* (ECHO-Programm zur Katastrophenvorsorge)

ECHO startete das Programm zur Katastrophenvorsorge (DIPECHO) im Jahr 1996. Zielgruppe des Programms sind gefährdete Gemeinschaften, die in den katastrophenanfälligsten Gebieten der Welt leben. In der Regel erstrecken sich im Rahmen von DIPECHO finanzierte Programme auf die Bereiche Ausbildung, Kapazitätsaufbau, Sensibilisierung, Frühwarnung sowie Maßnahmen zur Planung und Vorhersage, wobei die Mittel über Hilfsorganisationen und NRO, die in den betroffenen Gebieten tätig sind, bereitgestellt werden.

DRR: *Disaster Risk Reduction* (Verringerung des Katastrophenrisikos)

DRR ist ein systematischer Ansatz zur Ermittlung, Bewertung und Verringerung des Katastrophenrisikos. Ziel ist es, sowohl die sozioökonomischen Gefährdungen im Katastrophenfall zu verringern als auch die ökologischen und sonstigen Gefahren, die Katastrophen auslösen, zu bannen.

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

Der EAD nahm am 1. Dezember 2010 seine Arbeit auf. Er hat die Aufgabe, zusammen mit den zuständigen Kommissionsdienststellen die Beschlüsse der Kommission über die Mittelzuweisungen an die Länder, die Länderstrategiepapiere und regionalen Strategiepapiere sowie die nationalen und regionalen Richtprogramme innerhalb des Programmierungszyklus für die meisten Instrumente des auswärtigen Handelns vorzubereiten.

ECHO: Generaldirektion für Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz

Ihr Mandat umfasst Maßnahmen, um Leben zu erhalten und zu retten, menschliches Leid zu verhindern oder zu lindern und gleichzeitig die Integrität und Menschenwürde der Opfer von Naturkatastrophen oder von Menschen verursachter Katastrophen zu wahren. Sie leistet humanitäre Hilfe, kurzfristige Rehabilitationshilfe sowie Unterstützung zur Katastrophenvorbeugung und -vorsorge.

EEF: Europäische Entwicklungsfonds

Die EEF sind das wichtigste Hilfeeinstrument der Europäischen Union im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) und den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG). Das am 23. Juni 2000 in Cotonou für einen Zeitraum von 20 Jahren unterzeichnete Partnerschaftsabkommen („Cotonou-Abkommen“) bildet den derzeit geltenden Rahmen für die Beziehungen der Europäischen Union zu den AKP-Staaten und ÜLG. Hauptziel dieses Abkommens ist es, die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.

EuropeAid: Die Generaldirektion für Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid ist zuständig für die Umsetzung einer Vielzahl von Außenhilfeeinstrumenten der Kommission, die aus den EEF und dem Gesamthaushaltsplan (einschließlich des DCI) finanziert werden. Nahezu alle EEF-Maßnahmen werden von EuropeAid verwaltet.

FPI: Dienst für außenpolitische Instrumente

Der FPI ist eine Dienststelle der Kommission, die am 1. Januar 2011 eingerichtet wurde und unmittelbar dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik untersteht. Die vom FPI verwalteten Ausgaben beziehen sich vornehmlich auf Maßnahmen im Rahmen a) der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, b) des Instruments für Stabilität (IfS), c) der Wahlbeobachtungsmissionen und d) des Instruments für die Zusammenarbeit mit Industrieländern.

G12: Gruppe der 12 Geber

Zur Gruppe der 12 Geber (G12) gehören Brasilien, Frankreich, Japan, Kanada, Norwegen, Spanien, die USA, die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), die Weltbank (WB), der Internationale Währungsfonds (IWF), die Vereinten Nationen (UN) und die Europäische Kommission. Den Vorsitz führt der/die Stellvertretende Leiter(in) der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) in seiner/ihrer Funktion als Koordinator(in) für humanitäre Hilfe. 2013 übernahm die EU-Delegation den Vorsitz „ad interim“.

GBS: *General Budget Support* (Allgemeine Budgethilfe)

GBS-Programme umfassen gewöhnlich ein Hilfspaket, das aus Geldtransfers, Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, einem Dialog mit dem jeweiligen Partnerland und der Festlegung von Bedingungen für die Auszahlung besteht.

IAS: *Internal Audit Service* (Interner Auditdienst)

Der IAS ist eine Generaldirektion der Kommission, die vom Internen Prüfer der Kommission geleitet wird und dem Auditbegleitausschuss untersteht. Seine Aufgabe besteht darin, unabhängige Sicherheit für die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme zu liefern und der Kommission mit Beratung, Stellungnahmen und Empfehlungen zur Seite zu stehen.

IDB: *Inter-American Development Bank* (Interamerikanische Entwicklungsbank)**IfS:** Instrument für Stabilität

Das im Jahr 2007 eingerichtete Instrument für Stabilität ist als rascher und flexibler Mechanismus zur Konfliktprävention, Unterstützung der politischen Stabilisierung nach Konflikten und Gewährleistung eines zügigen Wiederaufbaus nach Naturkatastrophen konzipiert. Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität (ABl. L 327 vom 24.11.2006, S. 1).

IHRC: *Interim Haiti Recovery Commission* (Interimskommission für den Wiederaufbau Haitis)**IWF:** Internationaler Währungsfonds

LRRD: *Linking of Relief, Rehabilitation and Development* (Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung)

MINUSTAH: *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti* (Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haïti)

NRO: Nichtregierungsorganisation

OCHA: *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten)

PDNA: *Post Disaster Needs Assessment* (Bedarfsanalyse nach Katastrophen)

PFM: *Public Finance Management* (Öffentliches Finanzmanagement)

ROM: *Results Oriented Monitoring* (Ergebnisorientiertes Monitoring)

Das ROM-System wurde im Jahr 2000 von EuropeAid eingerichtet, um die Überwachung, Evaluierung und Transparenz von Entwicklungshilfe zu stärken. Es basiert auf kurzen, gezielten Vor-Ort-Kontrollen durch externe Sachverständige. Diesem System liegt eine strukturierte und einheitliche Methode zugrunde, die sich auf fünf Kriterien stützt: Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, potenzielle Auswirkungen und voraussichtliche Nachhaltigkeit.

WB: Weltbank

Zusammenfassung

I

Haiti ist einer der fragilsten Staaten der Welt, und die Situation hat sich mit dem Erdbeben, von dem das Land am 12. Januar 2010 erschüttert wurde, dramatisch verschärft. Die Katastrophe forderte viele Menschenleben, richtete massive Zerstörungen an, hatte schwerwiegende Auswirkungen auf die nationale Wirtschaft und führte zu einem erheblichen Rückgang der ohnehin schon schwach ausgeprägten Verwaltungskapazitäten zur Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen für die Bevölkerung.

II

Der Hof prüfte, ob die Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben in Haiti gut konzipiert war und angemessen umgesetzt wurde.

III

Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben 2010 in Haiti zwar insgesamt gut konzipiert war, die einzelnen Programme jedoch nicht wirksam genug umgesetzt wurden. Ebenso wie andere Geber war die Kommission in ihren Bemühungen um Unterstützung der Rehabilitation mit erheblichen Hindernissen konfrontiert. Sie stand vor der schwierigen Herausforderung, dass sie ihre Hilfe in Partnerschaft mit schwachen nationalen Behörden verwalten musste – um die Eigenverantwortung zu fördern und zur Herausbildung einer funktionierenden Regierung beizutragen – und gleichzeitig versuchen musste, schnelle Hilfe sicherzustellen. Die Kommission hätte jedoch die Verwaltung einiger Faktoren, die ihrer Kontrolle unterlagen, verbessern können.

IV

Die Kommission reagierte auf den vorrangigen Rehabilitationsbedarf. Zusammen mit anderen wichtigen Gebern hat die Kommission den vordringlichen Rehabilitationsbedarf in Haiti nach dem Erdbeben 2010 richtig ermittelt und eine solide Kooperationsstrategie verfolgt, bei der den neuen Herausforderungen, vor denen das Land stand, Rechnung getragen wurde. Gleichzeitig setzte sie ihre Unterstützung für die langfristige sozioökonomische Entwicklung fort. Die Arbeitsteilung zwischen den Gebern war angemessen, die Koordinierung während der Durchführung erwies sich jedoch als schwierig.

V

Trotz Bemühungen der Kommission waren Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung nicht ausreichend miteinander verknüpft. Die Kommission machte auf flexible Weise von verschiedenen einander ergänzenden Instrumenten Gebrauch und entwickelte individuelle Rehabilitationsprogramme, um Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung miteinander zu verknüpfen. Allerdings hatten ECHO und EuropeAid keine klare gemeinsame Länderstrategie, um für optimale Synergien und einen reibungslosen Übergang zwischen ihren jeweiligen Aktivitäten zu sorgen. Die schwache nationale Verwaltung und die mangelnde Reformbereitschaft der Regierung stellten erhebliche Herausforderungen für eine wirksame Rehabilitation und die Schaffung der Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung dar.

VI

Die Kommission trug nicht ausreichend Sorge für eine wirksame Durchführung der EU-Rehabilitationshilfe. Bei 10 der 13 vom Hof geprüften Programme wurden die Outputs planmäßig erbracht oder deren Erbringung zeichnete sich ab, obwohl es bei fast allen Programmen zu Verzögerungen kam. Bei drei Programmen wurden begrenzte Fortschritte erzielt, unter anderem beim Programm für allgemeine Budgethilfe im Rahmen des 10. EEF. Obwohl sich die Kommission der schwierigen Situation bewusst war, hat sie einigen wesentlichen Risiken, welche die Umsetzung und das Erreichen der Programmziele gefährdeten, nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Überwachung der Programme basierte auf einem geeigneten Rahmen, aber die Kommission und der EAD ergriffen nicht rechtzeitig Maßnahmen, um die Ressourcen der EU-Delegation aufzustocken. Diese wiederum verfügte nicht über ausreichende Kapazitäten, um Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen, die angesichts der rasanten Entwicklungen überaus hilfreich gewesen wären.

VII

Der Hof empfiehlt der Kommission, bei der Durchführung von Maßnahmen nach Katastrophen oder in von Fragilität geprägten Situationen

- das Risikomanagement zu verbessern;
- eine gemeinsame Strategie festzulegen, um für eine Verknüpfung und Synergien zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung zu sorgen;
- sich bei der Bereitstellung von Budgethilfe auf wichtige Funktionen und Reformen des öffentlichen Finanzmanagements zu konzentrieren und ggf. eher kurzfristige Maßnahmen zum Schutz von EU-Mitteln vor Vergeudung, Versickerung und unwirtschaftlicher Verwendung festzulegen;
- Verfahren zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs zu entwickeln, einschließlich Vorkehrungen für die Umverteilung von Personal bei Notfällen.

Haiti ist ein fragiler Staat

01

Im 18. Jahrhundert war Haiti ein führender Zuckerrohrproduzent und eine der wohlhabendsten Regionen der Welt. Seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1804 wird das Land jedoch immer wieder von ethnischen Konflikten, lang anhaltenden Phasen der Anarchie und politischer Instabilität heimgesucht¹. Die aufeinanderfolgenden Diktaturen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts² waren geprägt von verbrecherischer Unterdrückung und der Plünderung des Reichtums des Landes. Heute ist Haiti ein fragiler Staat (siehe **Kasten 1**).

02

Die instabile politische Situation und Sicherheitslage in dem Land führten Ende 2004 zur Einrichtung der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH)³. Nach Ausschreitungen aufgrund hoher Lebensmittelpreise im Jahr 2008 hatte das Land keine stabile Regierung, bis Laurent Lamothe im März 2012 das Amt des Premierministers übernahm. Die Sicherheitslage verbesserte sich zwar, aber die Kriminalität wirkt sich noch immer negativ auf die Entwicklung aus.

03

Haiti gehört nach wie vor zu den ärmsten Ländern der Welt⁴. Über die Hälfte der Bevölkerung⁵ lebt in extremer Armut mit weniger als 1,25 USD pro Tag. Die Lebenserwartung liegt bei 62 Jahren und damit 12 Jahre unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt. Rund die Hälfte der Haitianer sind Analphabeten; 20 % der Kinder sind unterernährt, 30 % haben keinen Zugang zu sauberem Wasser⁶. Haiti hat die höchste HIV/AIDS-Prävalenz in ganz Lateinamerika⁷.

- 1 Im Jahr 1791 begannen die Sklaven der französischen Kolonie einen Aufstand, was 1804 zur Unabhängigkeit und zwei Jahre später zur Gründung der weltweit ersten unabhängigen schwarzen Republik führte. 1844 wurde die Insel in zwei Staaten aufgeteilt: Haiti und die Dominikanische Republik.
- 2 Seit 1949 waren in Haiti mehrere Diktatoren an der Macht: General Paul Magloire, gefolgt von François Duvalier (Papa Doc) und dessen Sohn Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 Der Abzug der MINUSTAH ist nicht vor 2016 vorgesehen; dann sollen eine Neuausrichtung und Konsolidierung der Mission stattfinden.
- 4 Das Pro-Kopf-BNE Haitis lag 2012 bei 760 USD (Atlasmethode der Weltbank), im Vergleich dazu betrug der Durchschnitt in Lateinamerika und der Karibik 8 981 USD.
- 5 Haiti hat fast 10 Millionen Einwohner.
- 6 *Quellen:* World DataBank – Weltentwicklungsindikatoren 2011 und 2012, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) – Bericht über die menschliche Entwicklung, CIA – The World Factbook.
- 7 Die HIV-Prävalenzrate bei den 15- bis 49-Jährigen liegt bei 2,2 % (Ministère de la Santé Publique et de la Population, *Déclaration d'Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale*, März 2012).

Kasten 1

Definition der Fragilität von Staaten

Die Kommission definiert „Fragilität“ als unzulängliche oder versagende Strukturen oder Situationen, in denen der soziale Vertrag nicht mehr erfüllt wird, weil der Staat unfähig oder unwillig ist, seine Grundfunktionen auszuüben und seine Verpflichtungen und Zuständigkeiten bei der Erbringung von Dienstleistungen, der Ressourcenverwaltung, der Rechtsstaatlichkeit, dem gerechten Zugang zur Macht, der Sicherheit der Bevölkerung sowie dem Schutz und der Förderung der Rechte und Freiheiten der Bürger wahrzunehmen.

Quelle: KOM(2007) 643 endgültig: Überlegungen zur Vorgehensweise der EU in Situationen der Fragilität – Engagement für nachhaltige Entwicklung, Stabilität und Frieden in schwierigen Kontexten.

Mit dem Erdbeben 2010 verschärfte sich die Situation dramatisch

04

Haiti erholte sich noch von den Auswirkungen der Stürme von 2008, als am 12. Januar 2010 ein Erdbeben der Stärke 7,0 auf der Richterskala die Hauptstadt und deren nähere Umgebung erschütterte (siehe **Karte**), viele Menschenleben forderte und massive Zerstörungen anrichtete⁸. Die Katastrophe kostete rund 230 000 Menschen das Leben und war damit ebenso todbringend wie der Tsunami im Indischen Ozean 2004, allerdings konzentrierte sich das Erdbeben auf ein einziges Land⁹. 300 000 Menschen wurden verletzt, die Hälfte davon waren Kinder. Etwa 1,3 Millionen Menschen in Port-au-Prince wurden obdachlos, und mehr als 500 000 verließen das Katastrophengebiet und suchten Zuflucht in anderen Teilen des Landes¹⁰. Schlechte sanitäre Bedingungen, die sich nach dem Erdbeben dramatisch verschlimmerten, begünstigten den Ausbruch einer Choleraepidemie.

05

Zahlreiche Gebäude der öffentlichen Verwaltung – darunter der Nationalpalast, Krankenhäuser, Schulen und andere öffentliche Einrichtungen – wurden zerstört, und viele der Mitarbeiter kamen ums Leben¹¹. Die Kapazitäten der haitianischen Regierung zur Erbringung von Dienstleistungen wurden dadurch stark beeinträchtigt. Die Tatsache, dass sich das Erdbeben in der Region mit der höchsten Wirtschaftsaktivität des Landes ereignete, hatte gravierende Auswirkungen auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP)¹² und die Steuereinnahmen. Dem Schatzamt fehlten die notwendigen Haushaltsmittel, um die nationale Verwaltung wiederherzustellen und die Beamten zu bezahlen.

Die EU-Delegation wurde ebenfalls schwer getroffen

06

Die EU-Delegation wurde von dem Erdbeben schwer getroffen: Ein Mitarbeiter kam ums Leben, der Delegationsleiter musste ins Krankenhaus eingeliefert werden, und ein Großteil des Personals erlitt Traumata oder trug anderweitige psychische Probleme davon. Binnen 48 Stunden nach der Katastrophe wurden 30 Beamte nach Brüssel oder in die Dominikanische Republik evakuiert. Das Gebäude der EU-Delegation war nicht mehr nutzbar und die Kommunikation mit Brüssel kaum möglich. Viele Akten wurden beschädigt oder gingen verloren.

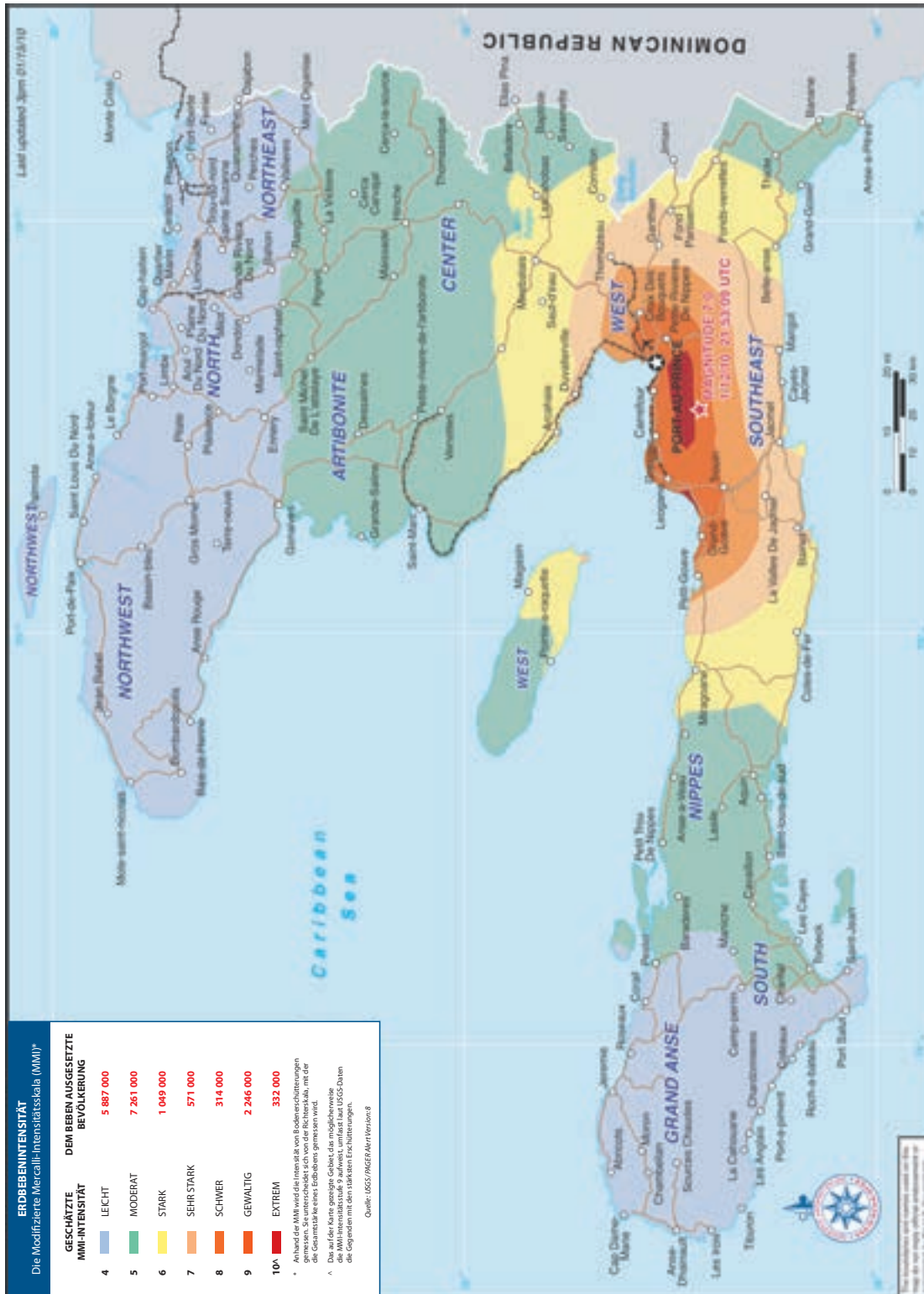
07

Einige der Beamten kehrten nach ein paar Wochen nach Haiti zurück, aber infolge zahlreicher Veränderungen bei den Führungspositionen und langer Phasen ohne einen Delegationsleiter war die operative Kapazität der EU-Delegation über einen langen Zeitraum stark eingeschränkt.

- 8 Das Erdbeben am 12. Januar 2010 erschütterte die Städte Port-au-Prince, Léogâne sowie Jacmel und richtete Schäden am Hafen, Flughafen und an wichtigen Straßen an.
- 9 *Inter-Agency Real-Time Evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake* (Echtzeitbewertung des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses in Haiti: drei Monate nach dem Erdbeben), 31.8.2010.
- 10 Bedarfsanalyse nach Katastrophen (März 2010).
- 11 Nach Schätzungen der Regierung wurden 105 000 Häuser zerstört und 208 000 wurden beschädigt. Auch 60 % der Krankenhäuser in und um Port-au-Prince sowie 5 000 Schulen wurden zerstört. Rund 3 Millionen Menschen waren von dem Erdbeben betroffen. Die Gesamtkosten seiner Auswirkungen werden auf 7,8 Milliarden USD geschätzt, was dem gesamten haitianischen BIP des Jahres 2009 entspricht.
- 12 Nach einem relativ konstanten Wachstum zwischen 2005 und 2009 ging das BIP infolge des Erdbebens um 5,4 % zurück.

Karte

Das vom Erdbeben am 12. Januar 2010 betroffene Gebiet



Quelle: United States Agency for International Development (USAID).

Trotz der internationalen Reaktion stellte die Rehabilitation eine Herausforderung dar

08

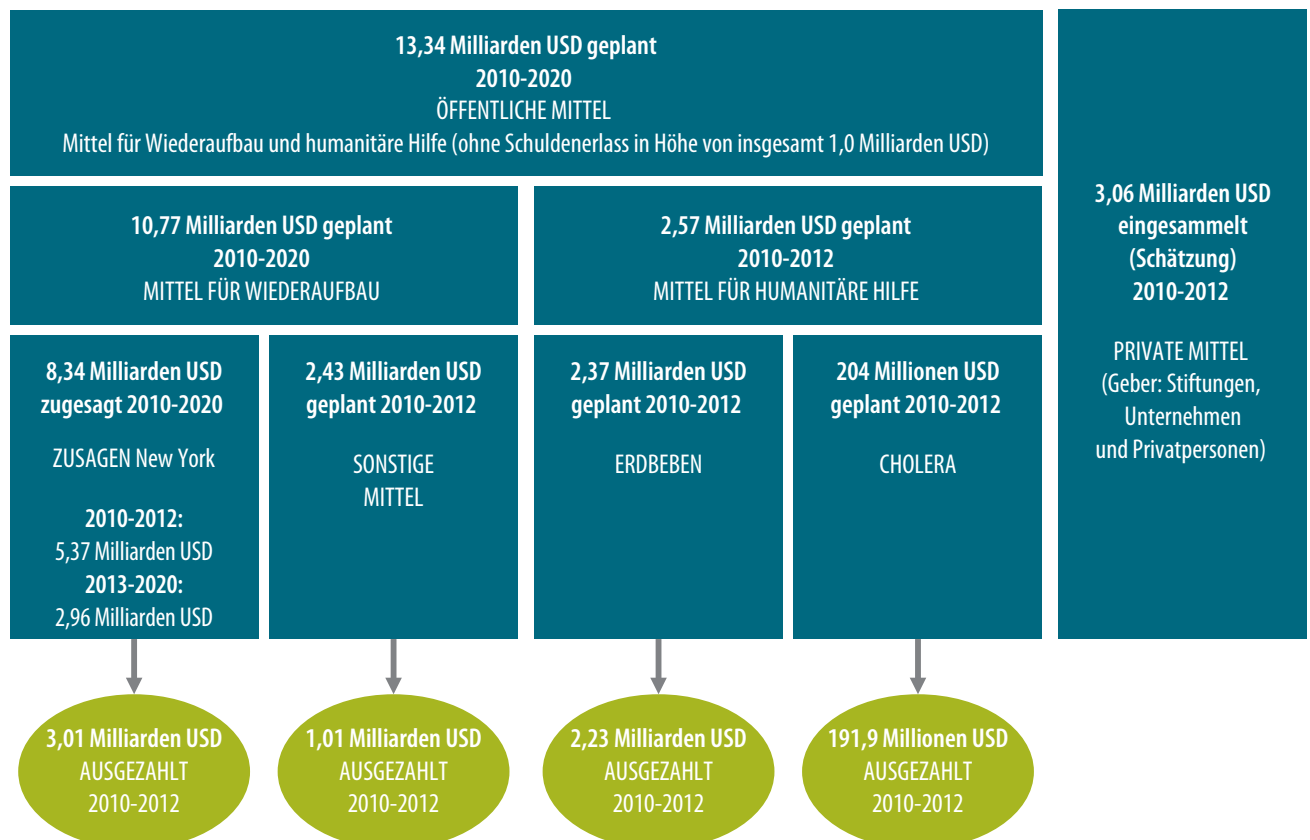
Unmittelbar nach der Katastrophe reagierten mehrere Hundert internationale Organisationen, Länder und Einzelpersonen aus der ganzen Welt auf den dringenden Bedarf an humanitärer Hilfe¹³. Nach dem dringenden Hilfsappell des Amts der

Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UNOCHA) wurden innerhalb von 72 Stunden 575 Millionen USD gesammelt. Bis Ende 2012 hatten öffentliche Geber humanitäre Hilfe in Höhe von 2,23 Milliarden USD und zusätzliche 192 Millionen USD für den Kampf gegen die Cholera ausgezahlt (siehe **Abbildung** unten). Darüber hinaus erhielten UN-Agenturen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) geschätzte 3 Milliarden USD von privaten Spendern¹⁴.

- 13 Seit langer Zeit in Haiti tätige internationale Organisationen (das Rote Kreuz und größere NRO) waren in der Lage, unmittelbar zu reagieren, und bis Mai 2010 hatten mehr als 1 000 internationale Organisationen humanitäre Hilfe geleistet.
- 14 Büro des Sondergesandten für Haiti – *Key Facts as of December 2012* (Wesentliche Fakten mit Stand Dezember 2012).

Abbildung

Für die Unterstützung Haitis eingesammelte und ausgezahlte Mittel (Stand Dezember 2012)



Quelle: Büro des Sondergesandten für Haiti, auf der Grundlage von Berichten der Geber und öffentlich zugänglicher Daten.

09

Um internationale Unterstützung für den Wiederaufbau und die weitere Entwicklung des Landes zu mobilisieren, veranstalteten die Vereinten Nationen am 31. März 2010 die Internationale Geberkonferenz „Eine neue Zukunft für Haiti“ in New York. Die Geber einigten sich darauf, den *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti*¹⁵ (PARDH) der Regierung zu unterstützen und Hilfen für den mittel- und langfristigen Wiederaufbau im Sinne des Konzepts *Building Back Better* (Konzept eines umweltverträglicheren, sozial gerechteren und technisch sichereren Wiederaufbaus) bereitzustellen¹⁶. Auf der Konferenz sagten 55 Geber 5,37 Milliarden USD für den Zeitraum 2010-2012 und weitere 2,96 Milliarden USD für das Jahr 2013 und darüber hinaus zu. Zudem erließen mehrere Länder Haiti Schulden in Höhe von insgesamt 1 Milliarde USD¹⁷.

10

Die Europäische Union (EU) war einer der wichtigsten Geber. Sie sagte einmalig 1,23 Milliarden Euro zu. Dieser Betrag umfasste Zusagen für die Rehabilitation und Entwicklung des Landes von der Kommission (460 Millionen Euro)¹⁸, 18 Mitgliedstaaten und der Europäischen Investitionsbank¹⁹. Zudem stellte die Kommission humanitäre Hilfe über ihre Generaldirektion für Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO) zur Verfügung. Im Zeitraum 2010-2013 stellte ECHO insgesamt 232 Millionen Euro bereit²⁰.

11

Trotz der enormen finanziellen Hilfe und internationalen Bemühungen steht das Land noch immer vor großen Herausforderungen. Unter anderem dauerte die Schuttbeseitigung viel zu lange, was sich auf das Tempo des Wiederaufbaus auswirkte²¹. Schätzungen zufolge lebten 210 000 Menschen Ende 2013 noch immer in Zeltstädten, und keines der zerstörten Regierungsgebäude war schon vollständig wieder aufgebaut. Der Wiederaufbauprozess wird durch strukturelle Probleme erschwert, mit denen das Land bereits vor 2010 zu kämpfen hatte. Die kaum einsatzfähige öffentliche Verwaltung stellt noch immer ein erhebliches Hindernis für die Erbringung von Dienstleistungen in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung dar. Ein unzureichendes öffentliches Finanzmanagement macht es schwierig, Ressourcen optimal zu nutzen und Betrug und Korruption vorzubeugen. Das Fehlen eines Katasters und daraus resultierende Streitigkeiten um Land behindern den Wiederaufbauprozess. Die extreme Anfälligkeit des Agrarsektors gegenüber häufig auftretenden Naturrisiken und mangelnde Investitionen beeinträchtigen die Nahrungsmittelerzeugung²².

- 15 Aktionsplan für den nationalen Wiederaufbau und die Entwicklung von Haiti.
- 16 Dem PARDH lag das Prinzip zugrunde, nicht einfach die vor dem Erdbeben vorherrschende Situation wiederherzustellen, sondern den Wiederaufbau als Chance zu nutzen, um die Hauptursachen der Anfälligkeit in der Vergangenheit und Gegenwart zu beheben.
- 17 Zu diesen Ländern zählten unter anderem Belgien, Deutschland, Irland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Finnland und Schweden.
- 18 Diese Zusage, die hauptsächlich aus EEF-Mitteln besteht, wurde später auf 522 Millionen Euro erhöht.
- 19 Eine Aufschlüsselung der Zusagen nach Ländern/ Institutionen findet sich unter http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf.
- 20 *European Commission's humanitarian aid and civil protection response in Haiti – Two years after the earthquake* (Maßnahmen der humanitären Hilfe und des Katastrophenschutzes der Europäischen Kommission in Haiti – Zwei Jahre nach dem Erdbeben) (2012); ECHO Factsheet Haiti, April 2013.
- 21 Siehe beispielsweise *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti* (Von der Soforthilfe zum Wiederaufbau: Unterstützung der verantwortungsvollen Staatsführung in Haiti nach dem Erdbeben), Oxfam 2011. Einer der zentralen Kritikpunkte war die langsam vorankommende Schuttbeseitigung.
- 22 Aufgrund mehrerer Katastrophen, von denen Haiti in den Jahren zwischen 1996 und 2010 heimgesucht wurde, befand sich das Land bereits vor dem Erdbeben in einer dauerhaften Krise: So waren beispielsweise 57 % der Bevölkerung unterernährt.

12

Der Hof prüfte, ob die Rehabilitationshilfe der EU in Haiti gut konzipiert war und angemessen umgesetzt wurde. Die Prüfung konzentrierte sich auf die folgenden drei Fragen:

- a) Reagierte die Kommission auf den vorrangigen Rehabilitationsbedarf?
- b) Stellte die Kommission eine Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung sicher?
- c) Sorgte die Kommission für eine wirksame Durchführung der EU-Rehabilitationshilfe?

13

Die Prüfung erstreckte sich auf die im Zeitraum 2010-2013 von ECHO, der Generaldirektion für Entwicklung und Zusammenarbeit (EuropeAid) und dem Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) bereitgestellte Hilfe für Haiti.

14

Die Prüfung wurde zwischen Mai und November 2013 durchgeführt und umfasste

- a) eine Überprüfung der länderspezifischen Kooperationsstrategie im Rahmen des 10. EEF sowie anderer wichtiger Strategiedokumente;
- b) Befragungen von Beamten der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in Brüssel;

- c) einen Besuch in Haiti vom 26. August bis zum 6. September 2013, bei dem Mitarbeiter der EU-Delegation, Vertreter der haitianischen Behörden, der wichtigsten internationalen Entwicklungspartner sowie Vertreter von NRO und zivilgesellschaftlichen Organisationen befragt und Projekte besichtigt wurden.

15

Im Rahmen der Prüfung wurden 13 von der EU finanzierte Programme zur Rehabilitationshilfe und Verringerung des Katastrophenrisikos untersucht (siehe **Anhang I**). Finanziell gesehen umfasst die Stichprobe rund zwei Drittel der von der Kommission für diese beiden Bereiche gebundenen Mittel²³. Die sieben von ECHO finanzierten Programme wurden in den Bereichen Wohnraum (Unterkünfte), Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Katastrophenvorsorge und Ernährung in Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne und Jacmel durchgeführt. Die drei von EuropeAid finanzierten Programme umfassten allgemeine Budgethilfe, den Wiederaufbau von Wohngebieten und die Verbesserung der Ernährungssicherheit im Departement Artibonite. Ziel der drei FPI-Programme war es, die Kapazitäten der haitianischen Regierung zur Krisenvorsorge wiederherzustellen.

16

Im Mittelpunkt der Überprüfung stand eine Beurteilung der Relevanz, der Konzeption und der Outputs dieser Programme, die mithilfe relevanter Kriterien aus der Methode der Kommission für ergebnisorientiertes Monitoring (ROM) bewertet wurden (siehe **Anhänge II und III**)²⁴.

- 23 Im Zeitraum Februar 2010 bis Dezember 2012 hat die Kommission 202 Millionen Euro für die Bereiche Rehabilitation und Verringerung des Katastrophenrisikos gebunden. Die in der Stichprobe erfassten Programme hatten einen Gesamtwert von 141 Millionen Euro. Von diesem Betrag waren am 31. Dezember 2013 81,1 Millionen Euro ausgezahlt (siehe **Anhang III**).
- 24 Werden in den Bemerkungen Programme erwähnt, so erfolgt ein Verweis auf ihre Nummerierung in den **Anhängen I und III**.

17

Bei der Vorbereitung der Prüfung berücksichtigten die Prüfer die Normen, Leitlinien und bewährten Verfahren, die von der INTOSAI-Arbeitsgruppe über die Rechenschaftspflicht und Prüfung von Katastrophenhilfe (AADA) entwickelt wurden²⁵. Sie stützten sich insbesondere auf die ISSAI 5510 (Prüfung der Katastrophenvorsorge) und die ISSAI 5520 (Prüfung von Katastrophenhilfe), um angemessene Kenntnisse über den Katastrophenmanagement-Zyklus zu erhalten, die Risiken bei der Verwaltung von Katastrophenhilfe zu ermitteln und das Prüfungsprogramm zu konzipieren.

25 Die ISSAI-5500-Serie betreffend die Prüfung von Katastrophenhilfe wurde im Oktober 2013 veröffentlicht (siehe www.issai.org).

Die Kommission reagierte auf den vorrangigen Rehabilitationsbedarf

18

Der Hof prüfte, ob die Kommission den Rehabilitationsbedarf eindeutig ermittelt, eine solide Kooperationsstrategie festgelegt und für eine angemessene Koordinierung der Bemühungen und Arbeitsteilung mit anderen wichtigen Akteuren gesorgt hatte.

Der Rehabilitationsbedarf wurde gut ermittelt

19

Die Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben basierte auf einer angemessenen Bedarfsbewertung, auf die sich Sachverständige, die wichtigsten Geber und die Regierung von Haiti geeinigt hatten. Unmittelbar nach dem Erdbeben führten Sachverständige von ECHO eine vorläufige, sektorübergreifende Bedarfsanalyse durch. Ende Januar 2010 bewertete ein gemeinsames Team von Sachverständigen der Kommission, Belgiens, Frankreichs und Spaniens die Bedürfnisse in den Bereichen Infrastruktur, öffentliches Finanzmanagement, Governance, Justiz und Sicherheit sowie Dienstleistungen im sozialen Bereich (insbesondere Bildung).

20

Die Kommission unterstützte zudem die Bedarfsanalyse nach Katastrophen (PDNA)²⁶, durch die ein Rahmen für Entwicklung und Wachstum geschaffen werden sollte²⁷. Diese Analyse bildete die Grundlage für den am 31. März 2010 von der haitianischen Regierung auf der Internationalen Konferenz in New York vorgelegten Aktionsplan für nationalen Wiederaufbau und Entwicklung.

21

Der größte Rehabilitationsbedarf herrschte in den Bereichen Wiederaufbau von Wohnhäusern und Stadterneuerung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung

und Hygiene, Gesundheit, Ernährungssicherheit und Bildung. Benötigt wurde außerdem Unterstützung in den Bereichen Governance, öffentliches Finanzmanagement und Stärkung der Verwaltung, um Systeme und Strategien für eine angemessene und nachhaltige Erbringung grundlegender Dienstleistungen zu entwickeln. Angesichts knapper öffentlicher Finanzmittel wurde Budgethilfe als ein wesentliches Mittel angesehen, um die Wiederaufnahme und Wiederherstellung der grundlegenden staatlichen Funktionen unter den äußerst fragilen Rahmenbedingungen in der Zeit nach der Katastrophe voranzubringen. Die Regierung und die Geber, die Hilfen für die Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bereitstellten, einigten sich auf den Befund der Schwachpunkte im öffentlichen Finanzmanagement und einen Aktionsplan²⁸ mit vorrangigen Maßnahmen.

Die Rehabilitationshilfe der EU war in eine solide Strategie eingebunden

22

Die Kommission überarbeitete die Kooperationsstrategie des 10. EEF mit Haiti auf der Grundlage der oben genannten Bewertungen und der Ersuchen der Regierung²⁹. Ziel der überarbeiteten Kooperationsstrategie war es, weiterhin die langfristige sozioökonomische Entwicklung zu unterstützen, um die Armut zu beseitigen, und gleichzeitig auch auf den Rehabilitationsbedarf infolge des Erdbebens zu reagieren. Die ursprünglichen Zielbereiche (Infrastruktur, Governance und Budgethilfe) wurden beibehalten, aber die Mittelausstattung wurde erheblich aufgestockt. Die Mittelzuweisung für die programmierbare Hilfe (Dotation A) wurde um 100 Millionen Euro auf 391 Millionen Euro erhöht, und die Mittelzuweisung für unvorhergesehenen Bedarf wie Soforthilfe (Dotation B) wurde von 13,6 auf 73,6 Millionen Euro angehoben. Die sektorspezifische Mittelausstattung im Rahmen der programmierbaren Hilfe wurde neu angesetzt, wie in der **Tabelle** dargestellt.

- 26 Die PDNA wurde von der Globalen Fazilität für Katastrophenvorsorge und Wiederaufbau mit finanzieller Unterstützung der Kommission sowie von Australien, Luxemburg, Norwegen, Schweden und der Schweiz finanziert. Rund 250 nationale und internationale Sachverständige und Vertreter von NRO und der haitianischen Zivilgesellschaft beteiligten sich an der Bewertung. Sie erstreckte sich auf acht Bereiche: Governance, Produktion, Sozialsektoren, Infrastruktur, regionale Entwicklung, Umwelt und Katastrophenrisikomanagement sowie Querschnittsthemen wie Geschlechterfragen, Jugend und gefährdete Bevölkerungsgruppen.
- 27 Die Sachverständigen gingen davon aus, dass über einen Zeitraum von drei Jahren 11,5 Milliarden USD benötigt würden: 50 % für die Sozialsektoren, 17 % für Infrastruktur, 15 % für Umwelt sowie Risiko- und Katastrophenmanagement und der Rest für die Produktionssektoren, Governance und Querschnittsthemen (Geschlechterfragen, junge Menschen, gefährdete Bevölkerungsgruppen).
- 28 Innerhalb der Koordinierungsgruppe (*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*, gegründet am 27.2.2009) einigten sich die Budgethilfe-Geber im Mai 2010 auf einen prioritären Aktionsplan zur Verbesserung der Finanzkontrollen und Einführung von Reformen sowie auf eine gemeinsame Matrix von Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte auf diesen Gebieten.
- 29 Die Regierung wollte die allgemeine Ausrichtung der ursprünglichen Kooperationsstrategie im Rahmen des 10. EEF beibehalten, die für die Unterstützung der langfristigen Entwicklung nach wie vor relevant war. Darüber hinaus wurde es in Anbetracht der Tatsache, dass sich der Großteil der Geber auf das unmittelbar von dem Erdbeben betroffene Gebiet konzentrierte, als wesentlich angesehen, auch den übrigen Teil des Landes weiterhin zu unterstützen.

Nach dem Erdbeben neu angesetzte sektorspezifische Mittelausstattung im Rahmen der programmierbaren Hilfe des 10. EEF

(Millionen Euro)

Bereich	Ursprüngliche Mittelausstattung	Neu angesetzte Mittelausstattung
Schwerpunktbereiche	259	349
Infrastruktur	175	245
Governance	36	27
Allgemeine Budgethilfe	48	77
Andere	32	35
Reserve	0	7
INSGESAMT	291	391

Quelle: Länderstrategiepapier/nationales Richtprogramm 2008-2013 und überarbeitetes Länderstrategiepapier/nationales Richtprogramm 2011-2013.

23

Bei der Infrastruktur bildeten Straßen weiterhin den Bereich, dem die EU am meisten Unterstützung zukommen ließ, doch gemäß dem PARDH kam der Wiederaufbau der Städte (einschließlich Wohnraum) hinzu. Im Bereich Governance wurde die Unterstützung für die Dezentralisierung und Stärkung der staatlichen Kapazitäten beibehalten, doch die Entwicklung eines Katastersystems und die Verringerung des Katastrophenrisikos waren zusätzliche vorrangige Bereiche. Mithilfe der erhöhten Mittelausstattung für die allgemeine Budgethilfe sollten die Wiederherstellung der öffentlichen Dienstleistungen vorangetrieben, das Wiederaufbauprogramm angestoßen und die Entwicklungs- und Wachstumsstrategien durch Reformen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterstützt werden. Erhebliche Mittel (43,6 Millionen Euro) wurden auch im Rahmen des EU-Gesamthaushaltsplans für Ernährung und Landwirtschaft sowie für die Verringerung des Katastrophenrisikos bereitgestellt³⁰.

24

Die vom Hof untersuchten Programme spiegelten im Allgemeinen die von der Kommission verfolgte Strategie wider. Der spezifische Bedarf in den von der Kommission unterstützten Bereichen wurde bei der Konzeption der einzelnen Programme richtig eingeschätzt (siehe **Anhang III**, Relevanz).

30 Im Bereich Landwirtschaft wurden zwischen 2011 und 2012 erhebliche Mittel über die thematischen Programme für Ernährungssicherheit und die Nahrungsmittelfazilität (insgesamt 23,6 Millionen Euro) sowie die Initiative zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (20 Millionen Euro für die Erhöhung der Ernährungssicherheit) bereitgestellt. Die Katastrophenvorsorge wurde durch DIPECHO-Programme, das IfS und die EU-Mitgliedstaaten unterstützt.

Die Arbeitsteilung zwischen der Kommission und anderen wichtigen Gebern war angemessen, die Koordinierung während der Durchführung erwies sich jedoch als schwierig

25

Haiti wurde als Pilotland für eine gemeinsame EU-Programmierung (siehe **Kasten 2**) im Rahmen des 10. EEF ausgewählt. Wie oben bereits erwähnt, wurde die Überarbeitung der Kooperationsstrategie im Rahmen des 10. EEF von der Kommission in Abstimmung mit in Haiti aktiven EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich und Spanien) und anderen wichtigen Gebern vorbereitet. Dadurch war eine wirksame Arbeitsteilung möglich. Während Frankreich und Spanien vor allem im Süden und die Vereinigten Staaten im Norden des Landes aktiv waren, konzentrierte sich die Hilfe der EU auf das Département Artibonite in der Mitte. Darüber hinaus wurden Port-au-Prince und andere vom Erdbeben betroffene Städte in Zonen unterteilt, in denen einzelne Geber und ihre Durchführungspartner aktiv waren.

26

Die laufende Koordinierung zwischen der Kommission und anderen Gebern während der Durchführung der Programme erwies sich jedoch als schwierig:

- a) Die Wirksamkeit des vom OCHA betriebenen Koordinierungsmechanismus für humanitäre Hilfe³¹, an dem sich ECHO aktiv beteiligte, war begrenzt. Hauptgründe hierfür waren seine Komplexität, die Vielzahl der im Bereich der humanitären Hilfe tätigen Akteure mit unterschiedlichen operativen Methoden, die mangelnde Bereitschaft einiger Geberländer zur Zusammenarbeit, sprachliche Probleme³² und die Tatsache, dass die Treffen in der UN-Militärbasis abgehalten wurden³³. Zudem war die sektorübergreifende Koordinierung zwischen den Arbeitsgruppen unzureichend, da es an fähigen, strategisch denkenden Koordinatoren mit Vermittlungskompetenzen mangelte³⁴.

31 Dieser Koordinierungsmechanismus umfasste sektorspezifische Arbeitsgruppen, genannt „Cluster“. Cluster sind Partnerschaften zwischen internationalen Akteuren, nationalen und lokalen Behörden sowie der Zivilgesellschaft. Sie wurden geschaffen, als in bestimmten Sektoren eindeutige humanitäre Bedürfnisse bestanden, zahlreiche Akteure innerhalb der Sektoren aktiv waren und die nationalen Behörden Unterstützung für die Koordinierung benötigten. Bis 2012 gab es 11 funktionale Cluster. Seither haben sieben von ihnen ihre Arbeit eingestellt, was teilweise auf den Übergang in die Entwicklungsphase, aber auch auf einen starken Rückgang der Finanzmittel für humanitäre Maßnahmen in dem Land zurückzuführen ist.

32 Viele Treffen wurden auf Englisch abgehalten, und die entsprechenden Dokumente wurden ebenfalls auf Englisch erstellt. Dies schränkte die Beteiligung lokaler NRO ein.

33 Einige Organisationen weigerten sich aus ideologischen Gründen, das Militärgelände zu betreten; anderen, vor allem kleineren, lokalen NRO wurde der Zutritt verwehrt. Die Räumlichkeiten waren überfüllt, und bei einigen Themen war es schwierig, eine gemeinsame Position zu finden.

34 *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake* (Beurteilung der Reaktion des OCHA auf das Erdbeben in Haiti), 2011, S. 10 und S. 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

Gemeinsame EU-Programmierung

Das Ziel der gemeinsamen EU-Programmierung besteht darin, die Arbeit der Geber vor Ort innerhalb eines gemeinsamen Unterstützungsrahmens zu koordinieren, wobei sich jeder Geber auf seine individuellen Stärken spezialisiert. Dadurch kann die Zersplitterung der Hilfe verringert sowie die Eigenverantwortung, Partnerausrichtung und Harmonisierung erhöht werden. Gleichzeitig wird die Sichtbarkeit der Arbeit der EU erhöht und den europäischen Gebern die Möglichkeit gegeben, mit einer Stimme zu sprechen.

Quelle: EU-Kommission, *Joint Multi-annual Programming* (Gemeinsame Mehrjahresprogrammierung), Abschlussbericht (2010).

- b) Die Koordinierungsmechanismen für die Entwicklungshilfe, die bereits vor dem Erdbeben bestanden, sind ebenfalls komplex und umfassen viele verschiedene Interessenträger (Regierung, Geber, internationale NRO, UN-Organisationen usw.) mit unterschiedlichen Mandaten³⁵. Die wichtigsten internationalen Geber sind in der Gruppe der 12 Geber (G12) versammelt. Auf Sektorebene erwiesen sich die Koordinierungsmechanismen als hilfreich bei der Arbeitsteilung und beim Informationsaustausch, sie führten jedoch weder zu koordinierten Maßnahmen noch zur Entwicklung von Sektorstrategien³⁶.
- c) Aufgrund des Zusammenbruchs der institutionellen Kapazitäten der nationalen Verwaltung, langsamer Entscheidungsprozesse der Regierung, unzureichender Kommunikation, der begrenzten Einbeziehung der Zivilgesellschaft und mangelnder Führungskompetenz war die Interimskommission für den Wiederaufbau Haitis (IHRC) (siehe **Kasten 3**) nicht in der Lage, die erheblich gestiegenen Hilfsleistungen der Geber nach dem Erdbeben wirksam zu koordinieren³⁷. Im November 2012 führten Regierung, Vereinte Nationen und G12

ein neues Koordinierungssystem, den *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*³⁸ (CAED), ein, um die Leitung der Koordinierung der Hilfen den haitianischen Behörden zu übertragen. Allerdings ist es dem CAED bislang noch nicht gelungen, strategische Orientierung für die internationale Unterstützung der Wiederaufbaumaßnahmen zu bieten³⁹.

27

Im Bereich der Budgethilfe einigten sich die Geber im Rahmen der eingerichteten Koordinierungsgruppe⁴⁰ im Mai 2010 auf einen prioritären Aktionsplan⁴¹ zur Verbesserung der Finanzkontrollen und Einführung von Reformen sowie auf eine gemeinsame Matrix von Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte⁴². Diese gemeinsame Bewertung ermöglichte auch eine Anpassung der in ihren jeweiligen Programmen enthaltenen Komponenten der technischen Unterstützung, um so die Komplementarität sicherzustellen. Nichtsdestotrotz verblassten diese ermutigenden Aussichten auf eine koordinierte Überwachung und einen politischen Dialog mit den nationalen Behörden im Zuge der Umsetzung immer mehr (siehe Ziffer 63).

42 Insbesondere in Bezug auf die allgemeinen Bedingungen der allgemeinen Budgethilfe, d. h. zufriedenstellende Fortschritte bei i) der Schaffung eines Rahmens für größere makroökonomische Stabilität, ii) den Reformen zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) und iii) der Umsetzung der Strategien für Wiederaufbau und Entwicklung.

- 35 *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake* (Echtzeitbewertung des Interinstitutionellen Ausschusses in Haiti: drei Monate nach dem Erdbeben) (2010).
- 36 Büro des Sondergesandten für Haiti, *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake* (Hat sich die Hilfe verändert? Bereitstellung der Hilfe für Haiti vor und nach dem Erdbeben), Juni 2011, S. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Siehe beispielsweise *L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010* (Französische Hilfe für Haiti nach dem Erdbeben vom 12. Januar 2010), *Cour des comptes* (Januar 2013) und *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti* (Von der Soforthilfe zum Wiederaufbau: Unterstützung der verantwortungsvollen Staatsführung in Haiti nach dem Erdbeben), Oxfam 2011.
- 38 Rahmen zur Koordinierung der externen Hilfe für die Entwicklung Haitis.
- 39 Treffen des CAED fanden nur sporadisch statt, und die Beschreibung der Aufgaben und Zuständigkeiten der sektorspezifischen Arbeitsgruppen befand sich zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes noch in der Entwurfsphase.
- 40 Der *Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire* (CPAB) wurde offiziell am 27.2.2009 eingesetzt und stand unter der Leitung des Finanzministers.
- 41 Der Aktionsplan basierte vor allem auf den Empfehlungen des IWF aufgrund der 2009 durchgeführten Überarbeitung der von der Weltbank im Jahr 2007 vorbereiteten Überprüfung der öffentlichen Ausgaben und finanziellen Rechenschaftspflicht.

Die Interimskommission für den Wiederaufbau Haitis

Die Schaffung der IHRC wurde auf der internationalen Geberkonferenz „Eine neue Zukunft für Haiti“ in New York angekündigt; im April 2010 wurde diese Kommission für einen Zeitraum von 18 Monaten offiziell eingesetzt. Die Rolle der IHRC bestand darin, die Umsetzung des Aktionsplans für den nationalen Wiederaufbau und die Entwicklung von Haiti (PARDH) zu überwachen und die im Fonds für den Wiederaufbau Haitis zusammengelegten Mittel von Regierung und internationaler Gemeinschaft zu verwalten. Die IHRC stand unter dem gemeinsamen Vorsitz des Premierministers von Haiti und des ehemaligen US-Präsidenten Bill Clinton.

Trotz Bemühungen der Kommission waren Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung nicht ausreichend miteinander verknüpft

28

Der Hof prüfte, ob die Kommission i) auf flexible Weise von verschiedenen Instrumenten Gebrauch machte, ii) die Aktivitäten von ECHO und EuropeAid angemessen koordinierte und iii) bei der Konzeption und Umsetzung der EU-Rehabilitationsprogramme auf eine Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (LRRD) achtete.

29

Die wichtigsten Ziele der Unterstützung der EU für Haiti nach dem Erdbeben betrafen die Bereitstellung von Soforthilfe, die Wiederherstellung von beschädigten Infrastrukturen und grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen sowie die Schaffung der Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung. Der LRRD-Ansatz war daher ein Thema von strategischer Bedeutung für die Zusammenarbeit der EU mit Haiti in der Zeit nach der Katastrophe 2010 (siehe **Kasten 4**).

Die Kommission machte auf flexible Weise von verschiedenen Instrumenten Gebrauch

30

Programmierung und Vorbereitung von EuropeAid-Programmen umfassen Gespräche mit nationalen Behörden und die Koordinierung mit anderen Gebern. Angesichts der erheblichen Vorarbeit, die von der Kommission und vom EAD geleistet werden muss, ist dieser Prozess nicht darauf ausgelegt, auf die sich rasch ändernden Bedürfnisse in einer Krisensituation zu reagieren. Doch während die förmliche Annahme der überarbeiteten Kooperationsstrategie im Rahmen des 10. EEF nach dem Erdbeben zwei Jahre dauerte⁴³, wurde ihre allgemeine Ausrichtung relativ zügig festgelegt, weshalb Verzögerungen bei der Einleitung von Rehabilitationsprogrammen reduziert werden konnten.

43 Das überarbeitete Länderstrategiepapier wurde im März 2012 unterzeichnet.

Kasten 4

Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung

Die Aufgabe der Soforthilfe besteht darin, dringende kurzfristige humanitäre Hilfe zu leisten, um Menschen, die sich aufgrund von Naturkatastrophen oder gewaltsamen Konflikte in ernststen Schwierigkeiten befinden, das Leben zu retten und zu erhalten. Rehabilitationsmaßnahmen sollen schrittweise die Soforthilfe ablösen und die wirtschaftliche und soziale Lage stabilisieren, indem die Betroffenen Unterstützung beim Wiederaufbau der Infrastrukturen erhalten. Zudem sollen sie die Dienstleistungen verbessern und die Institutionen stärken, um so einen ordnungsgemäßen Übergang zur Entwicklungszusammenarbeit zu ermöglichen. Der LRRD-Ansatz umfasst Maßnahmen und Interventionen, die dazu dienen, die Lücken zwischen kurz- und langfristiger Hilfe zu schließen und/oder mehr Synergieeffekte zwischen kurz- und langfristiger Hilfe zu erzielen.

Quelle: KOM(96) 153 endgültig vom 30.4.1996 über Verbindungen zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung; KOM(2001) 153 endgültig vom 23.4.2001 – Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung – Eine Bewertung; COM(2012) 586 final vom 3.10.2012 – Ein EU-Konzept für Resilienz: Lehren aus Ernährungssicherheitskrisen.

Bemerkungen

31

Neben EuropeAid beteiligte sich auch ECHO an Rehabilitationsmaßnahmen. Während sich die humanitäre Hilfe von ECHO im Jahr 2010 hauptsächlich auf die dringendsten Bedürfnisse konzentrierte (darunter Schuttbeseitigung, Errichtung von Zeltlagern, Wasserversorgung mittels Zisternenwagen, Abwasserentsorgung und Verteilung von Nahrungsmitteln an Binnenvertriebene), ging die Unterstützung in den Jahren 2011 und 2012 über die Soforthilfephase hinaus. Sie umfasste Maßnahmen zur Verringerung des Katastrophenrisikos⁴⁴ und gegen Vertreibung⁴⁵, vor allem durch die Errichtung von vorübergehenden Unterkünften, Toiletten und Abwassersystemen und durch die Schaffung von „Geld für Arbeit“-Programmen. Diese Maßnahmen wurden von ECHO als kurzfristige Rehabilitationshilfe ergriffen, bis langfristige Rehabilitationsprojekte von Entwicklungspartnern anlaufen konnten⁴⁶.

32

Die Kommission nutzte zudem das flexiblere, vom FPI verwaltete Instrument für Stabilität (IfS), das auf das ECHO-Programm zur Katastrophenvorsorge (DIPECHO) folgte. Ziel dabei war es, den Übergang zur Rehabilitation und Entwicklung zu erleichtern, indem die Fähigkeit der Menschen zur Katastrophenbewältigung durch groß angelegte Sensibilisierungskampagnen in der Öffentlichkeit und in Schulen, Abhilfemaßnahmen in kleinerem Maßstab sowie Katastrophenschutzschulungen für Freiwillige verbessert werden sollte⁴⁷.

Die Koordinierung innerhalb der Kommission war nicht optimal

33

Die Kommission errichtete eine Krisenplattform, in deren Rahmen regelmäßige Koordinierungstreffen zwischen EuropeAid, ECHO, dem Generalsekretariat der Kommission und den EU-Mitgliedstaaten abgehalten wurden, um die Reaktion der EU in den ersten Wochen nach dem Erdbeben abzustimmen. ECHO und die EU-Delegation pflegten zudem einen regelmäßigen Informationsaustausch (z. B. über die Bedürfnisse von Binnenvertriebenen in Lagern und vorübergehenden Unterkünften) und kommunizierten mit dem FPI über das DIPECHO-Programm, um für eine gute Vernetzung mit anderen Maßnahmen zur Verringerung des Katastrophenrisikos zu sorgen. Regelmäßig wurden Treffen der Länderteams zwischen den Kommissionsdienststellen organisiert⁴⁸. Diese Koordinierungsmechanismen machten es leichter, die Bedürfnisse zu ermitteln und angemessene Prioritäten festzulegen.

34

Das EuropeAid-Programm für den Wiederaufbau und die Entwicklung von Stadtvierteln (Programm 9) wurde auf zusätzliche Gebiete in Port-au-Prince ausgeweitet. Um Kontinuität zu früheren ECHO-Projekten zu gewährleisten, verfolgte EuropeAid das Konzept „selber Partner im selben Gebiet“, d. h., es wurden ECHO-Durchführungspartner engagiert, die bereits während der Phase der humanitären Hilfe in einem bestimmten Bezirk präsent gewesen waren, um so Nutzen aus ihrem wertvollen Know-how im jeweiligen Kontext zu ziehen⁴⁹.

- 44 Insgesamt 5,5 Millionen Euro: 3 Millionen Euro aus dem Humanitären Durchführungsplan Haiti 2011 und 2,5 Millionen Euro aus dem DIPECHO-Programm für den karibischen Raum, das unabhängig von der Reaktion auf das Erdbeben war.
- 45 Die Hilfe von ECHO konzentrierte sich 2012 auf die Bekämpfung von Vertreibung (20,25 Millionen Euro), den Kampf gegen Cholera (3 Millionen Euro), die Reaktion auf Katastrophen wie den Tropensturm Isaac und den Hurrikan Sandy (9 Millionen Euro) und die Verringerung des Katastrophenrisikos (2 Millionen Euro).
- 46 Dies entspricht der Empfehlung 1 des Hofes im Sonderbericht Nr. 6/2008 über die Rehabilitationshilfe der Europäischen Kommission nach dem Tsunami und dem Hurrikan Mitch im Hinblick auf die rasche Konzeption von Rehabilitationsprogrammen (<http://eca.europa.eu>).
- 47 *DIPECHO-Study: Lessons learned for an improved strategy and approach* (DIPECHO-Studie: Gewonnene Erkenntnisse für eine verbesserte Strategie und Vorgehensweise), Inspire Consortium, März 2013, S. 11 und S. 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Eines der Ergebnisse war der Beschluss, Wiederaufbauprogramme nahe den betroffenen Gebieten einzurichten.
- 49 Beispielsweise führte die NRO Concern Worldwide ein vom IfS finanziertes Friedensprojekt durch, dessen Ziel es war, bewaffnete Konflikte zwischen Banden im Armenviertel Grand Ravine einzudämmen. Dem Projekt folgten humanitäre Maßnahmen zusammen mit ECHO und im Anschluss Rehabilitations- und Verbesserungsmaßnahmen im selben Stadtviertel zusammen mit EuropeAid.

Bemerkungen

35

Wie der Interne Auditdienst (IAS) der Kommission 2011 betont hat, mangelte es ECHO und EuropeAid jedoch an einer klaren gemeinsamen Länderstrategie in Bezug auf LRRD, um für optimale Synergien und einen reibungslosen Übergang zwischen ihren jeweiligen Aktivitäten zu sorgen. Während eines Besuchs in Haiti im Februar 2012 stellte eine Delegation des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments eine unzureichende Koordinierung zwischen ECHO und der EU-Delegation fest⁵⁰. Die vom Hof ermittelten Schwächen betrafen vor allem die folgenden Aspekte:

- a) ECHO-Programme sind kurzfristig ausgelegt, während Programmierung und Vorbereitung von EuropeAid-Programmen viel Zeit in Anspruch nehmen. Obwohl beide Generaldirektionen einen flexiblen Ansatz verfolgten (siehe Ziffern 30-31), verstrichen mehrere Monate zwischen dem Auslaufen der ECHO-Hilfe und dem Zeitpunkt, zu dem die Finanzmittel von EuropeAid für den Wiederaufbau und die Entwicklung von Stadtvierteln verfügbar waren.
- b) Eine reibungslose Überbrückung bei den Arbeiten vor Ort war nur mittels Eigenfinanzierung und dank der Motivation der Durchführungspartner möglich.
- b) Die humanitären und die entwicklungspolitischen Partner, darunter auch ECHO und die EU-Delegation, vertraten unterschiedliche Ansichten, wie dem Bedarf an Wohnraum am besten zu begegnen sei. Die EU-Delegation und viele andere Entwicklungspartner, die der Hof befragte, waren der Meinung, die Errichtung von vorübergehenden Unterkünften anstatt fester Wohnhäuser sei drei Jahre nach dem Erdbeben angesichts des Platzmangels nicht die effizienteste Lösung und berge ein hohes Risiko, dass sich die Gebiete mit den Notunterkünften zu Slums entwickeln könnten.
- c) Die Ausstiegsstrategie von ECHO und die Übergabe an die EU-Delegation wurden weder formalisiert noch dokumentiert. Somit konnte keine angemessene Nachverfolgung sichergestellt werden.

50 Besuch einer CONT-Delegation, 22.-26. Februar 2012, Haiti, Feedback-Vermerk (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Foto 1

Platzmangel stellt ein erhebliches Hindernis für die Stadterneuerung in Haiti dar



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung war im Zusammenhang mit der Konzeption einzelner Rehabilitationsprogramme gut durchdacht, aber in der Praxis bisweilen schwierig zu gewährleisten

36

Die vom Hof untersuchten Programme waren angemessen konzipiert, um die Soforthilfe- und die Rehabilitationsphase zu verknüpfen oder die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Ziel der Maßnahmen war es, die grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen wiederherzustellen und die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Allerdings waren die Aussichten, dies zu erreichen, bei vier der 13 vom Hof geprüften Programme nicht besonders vielversprechend, was auf den Mangel an geeigneten Reformen, die mangelnde Eigenverantwortung seitens der Behörden und das Fehlen einer ordnungsgemäß funktionierenden Verwaltung zurückzuführen war (siehe **Anhang III**, Konzeption).

37

Fast alle ECHO-Rehabilitationsprogramme ermöglichten einen reibungslosen Übergang zur Entwicklung. Sie waren häufig Teil von integrierten Ansätzen für ein bestimmtes Stadtgebiet. Neben dem Bau von Unterkünften umfassten solche Ansätze Hilfen für den Lebensunterhalt sowie Schulungen und Unterstützung für lokale Behörden (siehe **Kasten 5**). Allerdings wurde die Schaffung der Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung in den betroffenen Gebieten durch Verzögerungen bei der Durchführung der Programme (siehe Ziffer 43) verlangsamt.

Kasten 5

Integrierte Lösungen

Ziel des von ECHO in den Randgebieten von Petit-Goâve und Léogâne finanzierten HELP-Programms (Programm 2) war es, Häuser instand zu setzen und provisorische Unterkünfte zu errichten. Das Programm war Teil eines integrierten Ansatzes zum Wiederaufbau der Gemeinschaft. Andere Programme in diesem Gebiet umfassten den Bau eines Berufsbildungszentrums, die Anlegung öffentlicher Gärten, die Schaffung eines Marktes, die Befestigung von Straßen und die Verbesserung des öffentlichen Verkehrs. Durch diese Rehabilitationsmaßnahmen konnten die Menschen nicht nur in ihre Häuser zurückkehren, sondern auch Einkommen schaffende Tätigkeiten aufnehmen.

38

Im Bereich der Stadtentwicklung wurden die Ausarbeitung und Verbreitung von Standards und bewährten Verfahren für erdbebensicheres Bauen im Rahmen von Programmen zur Verringerung des Katastrophenrisikos geplant, die wiederum Teil von staatlichen und institutionellen Unterstützungsprogrammen waren, etwa des Programms für den Wiederaufbau und die Entwicklung von Stadtvierteln (siehe Programm 9). Hierbei handelte es sich um einen angemessenen Ansatz im Sinne des Konzepts *Building Back Better*. Trotz Aufklärungskampagnen wurden diese Standards bei Privathäusern in gefährdeten Gebieten jedoch nur selten angewandt, was auf die höheren Baukosten und das Fehlen wirksamer Kontrollen durch die Verwaltungsbehörden zurückzuführen war. Dem Voranschreiten der Wiederaufbauprogramme hinderlich waren auch Probleme im Zusammenhang mit Eigentumsrechten infolge des noch rudimentären Katastersystems⁵¹. Pilotprojekte zur Entwicklung des Katastersystems wurden in zwei Bezirken von Port-au-Prince durchgeführt; es zeichnete sich jedoch ab, dass die Erfassung des gesamten Landes viel Zeit in Anspruch nehmen würde.

39

Das vom Hof geprüfte DCI-Ernährungsprogramm (Programm 8) folgte auf humanitäre Hilfsmaßnahmen und sollte eine Brücke zur Wiederaufnahme der nachhaltigen Entwicklung bilden, indem vor allem eine kontinuierliche Versorgung mit qualitativ hochwertigem Saatgut für die landwirtschaftliche Erzeugung aufgebaut werden sollte. Allerdings waren aufgrund der schwachen Verwaltung die Aussichten auf eine Aufrechterhaltung der Programmergebnisse und die Verwirklichung der erhofften Entwicklung begrenzt.

40

Unmittelbar nach dem Erdbeben half das GBS-Programm (Programm 10) der Regierung, den Mangel an Kassenmitteln auszugleichen, der zu weitreichender Instabilität hätte führen können. Die Unterstützung für die Strategien der Regierung für Wiederaufbau, Entwicklung und Wachstum und für die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen trug maßgeblich dazu bei, die Situation zu verbessern. Allerdings stellten die langsamen Fortschritte der Regierung in diesem Bereich ein Hindernis für die reibungslose Durchführung des GBS-Programms und seinen potenziellen Beitrag zu den institutionellen und physischen Wiederaufbau-bemühungen dar (siehe Ziffern 53-54).

51 Streitigkeiten um Grundbesitz stellten auch bei den Programmen anderer Geber erhebliche Verzögerungsfaktoren dar. Siehe beispielsweise *Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges* (Wiederaufbau in Haiti – USAID-Infrastrukturprojekte brachten gemischte Ergebnisse und stehen vor Herausforderungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit), US Government Accountability Office (Juni 2013).

Die Kommission trug nicht ausreichend Sorge für eine wirksame Durchführung der EU-Rehabilitationshilfe

41

Der Hof prüfte, ob i) die geplanten Outputs rechtzeitig erbracht wurden, ii) die Kommission die Hauptrisiken nach der Katastrophe bewertet und Maßnahmen zu deren Eindämmung ergriffen hat und iii) eine angemessene Überwachung erfolgt ist.

Bei den meisten Programmen kam es zu Verzögerungen, und bei einigen wurden begrenzte Fortschritte erzielt

42

Bei 11 der 13 vom Hof geprüften Programme erfolgte die Durchführung nicht im Einklang mit dem ursprünglichen Zeitplan. Es kam zu Verzögerungen zwischen einem und zwölf Monaten, was bei Programmen, die ursprünglich kurzfristig ausgelegt waren, Anlass zu großer Sorge gibt. Bei drei Programmen wurde lediglich ein begrenzter Teil der geplanten Outputs erbracht (siehe **Anhang III**, Outputs). Bei zwei von ihnen handelte es sich um in finanzieller Hinsicht umfangreiche Programme⁵².

ECHO-Projekte

43

Bei den sieben vom Hof geprüften Programmen umfassten die geplanten Outputs die Beseitigung von Schutt, die Errichtung von 1 500 vorübergehenden Unterkünften, die Renovierung von 800 beschädigten Gebäuden, den Bau von Systemen zur Abwasserentsorgung und Wasserversorgung, die Bereitstellung von Katastrophenschutz-ausrüstung und -schulungen, die Einrichtung eines geografischen Informationszentrums, die Bereitstellung von Kleinstkrediten und verschiedene Einkommen schaffende Tätigkeiten. Eines der Programme (Programm 6) wurde innerhalb des vorgesehenen Zeitplans durchgeführt. Bei den anderen kam es aufgrund der schwierigen Bedingungen nach dem Erdbeben⁵³, aber auch aufgrund von Defiziten bei der Konzeption und Durchführung zu Verzögerungen. Die Durchführungspartner versäumten es, lokalen Einschränkungen (z. B. schwerfällige nationale Verwaltungsverfahren) oder technischen Schwierigkeiten (z. B. vorübergehende Unterkünfte, deren Größe nicht dem verfügbaren Platzangebot entsprach) ausreichend Rechnung zu tragen.

44

Bei fast allen Programmen wurden die geplanten Outputs letztendlich erbracht. In einem Fall jedoch⁵⁴ wurde das geplante Ziel, rund 2 000 Familien die Rückkehr in ihre Häuser zu ermöglichen, im Zuge der Programmdurchführung nicht erreicht, da das Ministerium für Öffentliche Arbeiten keine zuverlässigen Daten über den Zustand der Gebäude bereitstellte⁵⁵.

- 52 *Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (Programm 10) mit einem EU-Beitrag in Höhe von 47 Millionen Euro; und *Strengthening of the Haitian emergency preparedness* (Stärkung der Notfallvorsorge in Haiti) mit einem EU-Beitrag von 14,5 Millionen Euro (Programm 13).
- 53 Die Bedingungen für die Durchführung der Programme verschlechterten sich durch den Ausbruch von Cholera, Hurrikane oder prekäre Sicherheitsverhältnisse.
- 54 *Construction of safe and sustainable shelter solutions* (Errichtung von sicheren und nachhaltigen Unterkunfts-lösungen) (Programm 1).
- 55 Das Ministerium für Öffentliche Arbeiten musste bewerten, in welche Kategorie die entsprechenden Gebäude fielen:
 - Gebäude, die nicht durch das Erdbeben beschädigt wurden und unverzüglich genutzt werden können;
 - gefährdete Gebäude, zu denen der Zugang beschränkt werden sollte und die erst nach Durchführung einiger Instandsetzungsarbeiten genutzt werden können;
 - gefährdete Gebäude, zu denen der Zugang verboten ist und deren Nutzung erst nach Durchführung umfangreicher Instandsetzungsarbeiten möglich ist oder die vollständig abgerissen werden müssen.

Vorübergehende Unterkünfte, die im Rahmen der Programme „Errichtung von sicheren vorübergehenden Unterkünften und Toiletten“ (Léogâne) und „Errichtung von sicheren und nachhaltigen Unterkunftslösungen“ (Delmas, Port-au-Prince) gebaut wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Instrument für Stabilität

45

Das durch das IfS finanzierte Programm zur Wiederherstellung der Kapazitäten der haitianischen Regierung zur Krisenvorsorge hatte drei Komponenten: i) Schuttbe-seitigung bei gleichzeitiger Bereitstellung von „Geld für Arbeit“ für gefährdete Bevölkerungsgruppen, ii) Organisation einer Reihe von hochrangigen Treffen auf politischer Ebene zu Fragen des Wiederaufbaus, Strategien für die Hilfeleistung, Verfassungsreform und Wiederherstellung einer funktionierenden Regierung und iii) Erhöhung der Resilienz der Bevölkerung durch die Bereitstellung von bei Notfällen zu verwendender Ausrüstung und die Einrichtung eines Krisenzentrums in Port-au-Prince.

46

Die ersten beiden Komponenten (Programme 11 und 12) wurden wie geplant durchgeführt. Die Hauptursachen für Verzögerungen bei der Umsetzung der dritten Komponente waren logistische Probleme, der Mangel an geeigneten länderspezifischen Erfahrungen und Sprachkenntnissen aufseiten der Durchführungspartner sowie zu ambitionierte Programmziele. Darüber hinaus waren die angebotenen Schulungsmaßnahmen weder ausreichend noch vollständig auf die lokalen Gegebenheiten abgestimmt. Die Nothilfepakete waren von unzureichender Qualität und befanden sich nicht immer an geeigneten Standorten.

Wiederaufbau und Entwicklung von Stadtvierteln

47

Die Rückkehr von Vertriebenen in ihre jeweiligen Stadtviertel stellte eine zentrale Priorität für die Regierung dar, um den aufgrund von Bevölkerungsbewegungen und zahlreichen Todesfällen fragilen sozialen Zusammenhalt wiederherzustellen. Durch das EEF-finanzierte *Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*⁵⁶ wurde der Wiederaufbau von sechs bevölkerungsreichen Stadtvierteln⁵⁷ in Port-au-Prince und einem in der Stadt Petit-Goâve unterstützt. Neben der Verbesserung der Stadtplanung und der öffentlichen Infrastrukturen erhielten Haushalte Unterstützung dabei, ihre Häuser selbst wieder aufzubauen. Verschiedene andere Aktivitäten wurden durch Schulungsmaßnahmen und Mikrofinanzierung auf Ebene der Gemeinschaften gefördert, um zu wirtschaftlicher Autonomie anzuregen.

48

Ein Teil des Programms wurde durch die nationale Verwaltung umgesetzt⁵⁸. Obwohl ein derartiger Ansatz mit Blick auf das Konzept *Building Back Better* und das Prinzip der Eigenverantwortung durchaus relevant war, ermöglichte er nicht, physische Outputs in einer Geschwindigkeit zu erbringen, die mit dem LRRD-Grundsatz vollständig vereinbar gewesen wäre. Zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes waren das allgemeine Konzept für die Rehabilitation beschlossen und Entwicklungspläne für Zufahrtsstraßen und öffentliche Infrastrukturen für alle geprüften Projekte erstellt worden; die Bauarbeiten hatten jedoch noch nicht begonnen.

49

Dennoch wurden erhebliche Fortschritte bei der Wiederherstellung der Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung für die Stadtentwicklung erzielt. Gute Fortschritte waren auch bei den von den Partner-NRO durchgeführten Aktivitäten zu verzeichnen. Deren praktische Erfahrung, ihre ständige Präsenz ab dem Beginn der humanitären Hilfsaktion und ihr Pragmatismus ermöglichten eine rasche Erledigung der Vorbereitungsarbeiten⁵⁹. Darüber hinaus kam ihnen bei der Zusammenarbeit mit den Behörden die Verbesserung der allgemeinen Situation nach Einführung institutioneller Unterstützung zugute.

Ernährungssicherheit

50

Das durch das DCI finanzierte und vom Hof geprüfte Programm (Programm 8) zielte darauf ab, die Ernährungssicherheit für die am stärksten gefährdeten Haushalte und landwirtschaftlichen Erzeuger im Département Artibonite zu verbessern. Erreicht werden sollte dies durch die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Einkommen schaffende Tätigkeiten und die Stärkung der Kapazitäten der Regionalverwaltung.

51

Zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes befand sich das Programm noch in einer frühen Phase der Umsetzung, wies jedoch aufgrund von Schwächen in der Programmkonzeption (unzureichende Analyse des administrativen und organisatorischen Umfeldes) und mangelhaften fachlichen Kenntnissen eines Durchführungspartners bereits eine viermonatige Verzögerung auf⁶⁰.

- 56 Unterstützungsprogramm für den Wiederaufbau und die Entwicklung von Stadtvierteln zur Erleichterung der Rückkehr von betroffenen Bevölkerungsgruppen (Programm 9).
- 57 Baillargeau, Martissan, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine, Carrefour.
- 58 Ein Teil des Programms wurde durch die *Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics* umgesetzt, die im August 2012 ihre Arbeit aufgenommen hat und dem Büro des Premierministers untersteht.
- 59 Einrichtung lokaler Ausschüsse, partizipatorische Konsultation, soziale und technische Untersuchungen, Nachforschungen über Grundbesitzverhältnisse.
- 60 Eine NRO verfügte nicht über die erforderlichen finanziellen Fachkenntnisse, um ein Darlehenssystem einzurichten.

Budgethilfe

52

In Zusammenarbeit mit anderen Gebern⁶¹ bestand das Ziel des durch den 10. EEF finanzierten GBS-Programms⁶² darin, die Umsetzung des Aktionsplans der Regierung für den Wiederaufbau nach der Katastrophe⁶³ und ihrer Strategie für Wachstum und Armutsbekämpfung zu unterstützen⁶⁴. Das Programm war mit 44 Millionen Euro in Form von Budgethilfe und weiteren 3 Millionen Euro für ergänzende Maßnahmen wie technische Hilfe oder Unterstützung für die Erstellung nationaler Statistiken ausgestattet.

53

Im Rahmen des Programms wurden dringend benötigte Kassenmittel bereitgestellt, um die Wiederherstellung grundlegender staatlicher Funktionen nach dem Erdbeben zu unterstützen. Die erste feste Tranche in Höhe von 26 Millionen Euro wurde 2011 gemäß dem vorgesehenen Zeitplan, d. h. unmittelbar nach Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung, ausgezahlt. Hauptsächlich wegen schleppender Fortschritte bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden die zweite feste Tranche in Höhe von 7 Millionen Euro und nur ein Teil der ersten variablen Tranche⁶⁵ im Dezember 2012 ausgezahlt, also nach Ablauf des Haushaltsjahrs 2011-2012, für das sie ursprünglich vorgesehen waren. Angesichts unbefriedigender Fortschritte bei der Reform des öffentlichen Finanzmanagements leisteten die Kommission und andere Budgethilfe-Geber 2013 keine weiteren Auszahlungen mehr.

54

Einige Fortschritte wurden im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements erzielt, etwa die Einführung einer zentralen Haushaltsführung oder die Schaffung von 10 Wirtschaftsprüferstellen. Dennoch lag über zwei Jahre nach Beginn dieses zweiten, durch den 10. EEF finanzierten GBS-Programms noch kein angemessenes und realistisches Reformprogramm für das

öffentliche Finanzmanagement mit klar definierten und akzeptierten vorrangigen Maßnahmen und Zwischenzielen vor.

Einigen wesentlichen Risiken wurde nicht ausreichend Rechnung getragen

55

Die Kommission analysierte die Gesamtsituation nach der Katastrophe auf wirksame Weise und ermittelte die wesentlichen Risikofaktoren, nämlich politische Instabilität, Sicherheit, Eigentumsrechte in Bezug auf Land, Landknappheit und Komplexität städtischer Strukturen, schwache Verwaltungskapazitäten, geringe Beteiligung auf Ebene der Gemeinschaften, unzureichende Koordinierung und Naturrisiken.

56

Allerdings trug die Kommission den daraus resultierenden Risiken für die Durchführung der EU-Programme und das Erreichen der darin enthaltenen Ziele nicht angemessene Rechnung. Sie versäumte es, die Wahrscheinlichkeit des Eintretens und die potenziellen Auswirkungen dieser Risiken zu bewerten und angemessene Maßnahmen zur Verhinderung oder Abschwächung einiger wesentlicher Risiken zu planen. Als Beispiele lässt sich Folgendes nennen:

- a) Lange zollbedingte Verzögerungen an den Seehäfen und am Flughafen Haitis waren ein bekanntes Problem, das die Durchführung des ECHO-finanzierten Programms zur Errichtung von vorübergehenden Unterkünften (Programm 1) erheblich behinderte.
- b) Die begrenzten Kapazitäten und mangelnden institutionellen Strukturen des Landwirtschaftsministeriums zur Bereitstellung von Zuchtsaatgut wurden während der Vorbereitung des DCI-Ernährungsprogramms (Programm 8) festgestellt. Es wurden diesbezüglich jedoch keine angemessenen

61 IWF, WB, IDB, Frankreich und Spanien. Kanada und die USA leisten Unterstützung bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, stellen jedoch keine direkte Budgethilfe bereit.

62 Das geprüfte GBS-Programm (Programm 10) war das zweite seiner Art im Rahmen des 10. EEF für Haiti. Das im Jahr 2009 unterzeichnete erste Programm belief sich ursprünglich auf 27 Millionen Euro und wurde später aus der Dotation B und mit VFLEX-Mitteln auf 61 Millionen Euro aufgestockt.

63 PARDH, angenommen im Jahr 2010.

64 *Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (2008-2010); Plan Stratégique de Développement d'Haiti, Cadre de Croissance Triennal (2012-2015).*

65 Es wurden nur 375 000 Euro (von insgesamt 3 Millionen Euro) ausgezahlt, da acht (von neun) Indikatoren im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements nicht erreicht wurden.

Maßnahmen geplant, und es bestand wenig Aussicht, die Ergebnisse des Programms aufrechterhalten zu können.

- c) Aufgrund seiner übermäßig komplexen und ambitionierten Konzeption wurden die geplanten Ziele des IfS-Programms, das die Wiederherstellung der Kapazitäten der haitianischen Regierung zur Krisenvorsorge (Programm 13) unterstützen sollte, nicht zufriedenstellend erreicht (siehe **Kasten 6**). Ein entscheidender Faktor, der nicht ausreichend berücksichtigt wurde, waren die landesspezifischen Erfahrungen des Durchführungspartners.

57

In einer Situation, in der die grundlegenden Funktionen des Staates erheblich geschwächt waren, war die Bereitstellung von Budgethilfe mit einem hohen treuhänderischen Risiko verbunden⁶⁶. Die Kommission hat eine angemessene Bewertung des Ausmaßes der treuhänderischen Risiken vorgenommen. Angesichts der begrenzten Unterstützung durch andere Geber⁶⁷ war das ergänzende Hilfspaket jedoch nicht ausreichend und nicht angemessen auf die zentralen Funktionen ausgerichtet, um wesentliche und vorrangige Verbesserungen zur Sicherung von öffentlichen Mitteln zu ermöglichen (siehe **Kasten 7**). Während ihres Besuchs in Haiti im Februar 2012 stellte eine Delegation des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments fest, dass die nationalen Kontroll- und Rechnungsführungssysteme unzureichend waren⁵⁰.

66 Eine wahrscheinliche Folge schwacher öffentlicher Finanzmanagementsysteme sind weitverbreiteter Betrug und weitverbreitete Korruption. Auf dem von Transparency International veröffentlichten Korruptionswahrnehmungsindex 2013 rangiert Haiti auf Platz 163 von insgesamt 177 Ländern. Ein Beispiel für Betrug und Korruption großen Ausmaßes ist der Fall, in dem im Zeitraum November 2010 bis Oktober 2011 41 Aufträge mit einem Gesamtwert von mehr als 500 Millionen USD vorschriftswidrig vergeben wurden.

67 Zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes führten keine anderen Geber nennenswerte Maßnahmen zur institutionellen Unterstützung im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements durch. Im Jahr 2010 halfen Sachverständige des IWF bei der Kontrolle öffentlicher Mittel, die Gebergemeinschaft stellte jedoch keine angemessene Nachverfolgung sicher.

Kasten 6

Schwierigkeiten bei der Durchführung des durch das IfS finanzierten Programms zur Unterstützung der Wiederherstellung der Krisenvorsorgekapazitäten der haitianischen Regierung (Programm 13)

Das Ziel des Programms bestand darin, die Wiederherstellung der Krisenvorsorgekapazitäten der haitianischen Regierung zu unterstützen. Die Zielsetzung, 300 Container mit Nothilfeausrüstung an 140 Standorte im gesamten Land auszuliefern, erwies sich als zu ehrgeizig, als dass sie innerhalb der vorgesehenen Frist hätte erreicht werden können. Der Durchführungspartner hatte Schwierigkeiten, geeignete Standorte zu ermitteln und eine ausreichende Qualität des Materials sowie dessen Zugänglichkeit sicherzustellen. Unpassierbare Straßen, begrenzte Kapazitäten am See- und Flughafen, Kraftstoffengpässe sowie zollbedingte Verzögerungen erwiesen sich als Herausforderungen, die der Partner, der über keinerlei Vorkenntnisse der Gegebenheiten vor Ort verfügte, unterschätzt hatte.

Maßnahmen zum Schutz von EU-Mitteln

In seinem Sonderbericht Nr. 11/2010 über die Verwaltung allgemeiner Budgethilfen in AKP-Staaten sowie in lateinamerikanischen und asiatischen Ländern durch die Kommission empfahl der Hof der Kommission, ihr Risikomanagement zu verstärken. Dazu sollten auch eher kurzfristige Maßnahmen bei besonders unzulänglichen PFM-Systemen gehören, was in Haiti der Fall ist, wie durch die Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA) 2011 bestätigt wurde. Eher kurzfristige Maßnahmen zum besseren Schutz von EU-Mitteln vor Vergeudung, Versickerung und unwirtschaftlicher Verwendung könnten die Prüfung der Beamtengehälter (etwa 50 % des derzeitigen Budgets), die Stärkung von Finanzbehörden (Zoll, Steuern), spezifische Unterstützung für Rechnungsführungsaufgaben sowie institutionelle Unterstützung für den derzeit nicht arbeitenden *Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif* umfassen.

58

Politische Risiken wurden von der Kommission im Zuge der Programmvorbereitung erkannt⁶⁸ und während der Durchführung überwacht. Allerdings wurden keine klaren Maßnahmen geplant, um solche Risiken im Falle ihres Eintretens einzudämmen. Die Entwicklung und die Konsolidierung eines politischen und strategischen Dialogs zwischen der Regierung und den Budgethilfe-Gebern wurden regelmäßig durch politische Instabilität und Volatilität beeinträchtigt. Mangelnder politischer Wille, langsame Gesetzgebungsprozesse und begrenzte Verwaltungskapazitäten erwiesen sich im Nachhinein als erhebliche Hindernisse für die wirksame Verabschiedung und Umsetzung dringend notwendiger Reformen sowie die planmäßige Durchführung des Programms (siehe Ziffern 52-54).

Die Überwachung basierte auf einem geeigneten Rahmen, doch wurden dafür unzureichende Ressourcen bereitgestellt

59

Wie in den Ziffern 6 und 7 bereits erwähnt, wurde die EU-Delegation selbst schwer von dem Erdbeben getroffen. Die Kommission und der EAD haben nicht rechtzeitig Maßnahmen ergriffen, um während der kritischen Phase ausreichendes Personal mit den benötigten Kompetenzen und Erfahrungen bereitzustellen. Die personellen Ressourcen der EU-Delegation wurden erst vor Kurzem aufgestockt⁶⁹. In Anbetracht dieser Umstände erbrachte die EU-Delegation eine beachtliche Leistung im Bereich der Überwachung, verfügte jedoch nur über geringe Kapazitäten für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen⁷⁰, die angesichts der rasanten Entwicklungen hilfreich gewesen wären.

68 Beispielsweise Regierungswechsel, mangelnder politischer Wille für Reformen, soziale Instabilität.

69 Die EU-Delegation wurde Ende 2013 durch 11 zusätzliche Posten verstärkt.

70 Gemäß der Bewertung der Arbeitsbelastung von EuropeAid hat die EU-Delegation in Port-au-Prince die zweithöchste Arbeitsbelastung von allen Vertretungen der EU.

60

Das von ECHO verwendete Überwachungssystem basierte auf einem obligatorischen und standardisierten Berichterstattungsrahmen, durch den sachdienliche Informationen bereitgestellt und Vergleiche anhand einer Reihe von vereinbarten Indikatoren angestellt werden. Traten Verzögerungen oder unerwartete Schwierigkeiten auf, ergriff ECHO rechtzeitig Korrekturmaßnahmen. Im Falle des Programms „Errichtung von sicheren und nachhaltigen Unterkunftslösungen“, dessen Durchführung nicht zufriedenstellend verlief (siehe Ziffer 44), stellte ECHO die Zusammenarbeit mit dem Durchführungspartner nach Beendigung des Programms ein.

61

Bei den IfS-Programmen basierte die Überwachung durch die EU-Delegation auf Programmberichten und Vor-Ort-Kontrollen sowie auf Zwischen- und Schlussbewertungen durch externe Sachverständige. Mehrere bei der Zwischenbewertung ermittelte Schwachstellen wurden zügig in Angriff genommen, indem der lokale Projektmanager ausgetauscht, eine engere Überwachung eingeführt und die Koordination zwischen den Partnern verbessert wurde.

62

Das EuropeAid-Programm zum Wiederaufbau der Städte (Programm 9) beruht auf einem ergebnisorientierten Ansatz. Die Überwachung der Fortschritte anhand klar definierter Indikatoren wurde durch Finanzberichte und beschreibende Berichte der Partner, Projektbesuche der Programmmanager und Besuche im Rahmen des ergebnisorientierten Monitorings sichergestellt. Allerdings wurde trotz der Tatsache, dass die EU-Delegation aufgrund ihrer hohen Arbeitsbelastung (siehe Ziffer 59) nur eine begrenzte Anzahl an Vor-Ort-Kontrollen durchführen konnte, keine unabhängige technische Überwachung geplant, um die Qualität der Baumaßnahmen zu überprüfen, was bei diesem Programm besonders wichtig war.

63

Während der Umsetzung des geprüften GBS-Programms (Programm 10) versäumte es die betroffene Gebergruppe unter der Leitung der Weltbank (WB), die geplante gemeinsame Überwachung der Fortschritte bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konsequent durchzuführen⁷¹. Dieses Monitoring hätte die Grundlage für koordinierte Auszahlungsentscheidungen bilden sollen. Dadurch verringerten sich auch die Gelegenheiten für einen politischen und strategischen Dialog mit der Regierung. Genauso wie andere Geber musste die EU-Delegation ihre eigenen Bewertungen durchführen. Allerdings verfügte die EU-Delegation nicht über ausreichende Fachkompetenz im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements, und die Verstärkung der personellen Ressourcen der Delegation ging viel zu langsam vonstatten.

⁷¹ Auf der Grundlage der vereinbarten Indikatoren.

64

Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben 2010 in Haiti zwar insgesamt gut konzipiert war, die einzelnen Programme jedoch nicht wirksam genug umgesetzt wurden. Ebenso wie andere Geber war die Kommission in ihren Bemühungen um Unterstützung der Rehabilitation mit erheblichen Hindernissen konfrontiert. Sie stand vor der schwierigen Herausforderung, dass sie ihre Hilfe in Partnerschaft mit schwachen nationalen Behörden verwalten musste – um die Eigenverantwortung zu fördern und zur Herausbildung einer funktionierenden Regierung beizutragen – und gleichzeitig versuchen musste, schnelle Unterstützung sicherzustellen. Die Kommission hätte jedoch die Verwaltung einiger Faktoren, die ihrer Kontrolle unterlagen, verbessern können.

65

Die Kommission reagierte auf den vorrangigen Rehabilitationsbedarf. Zusammen mit anderen wichtigen Gebern hat die Kommission den vordringlichen Rehabilitationsbedarf in Haiti nach dem Erdbeben 2010 richtig ermittelt und eine solide Kooperationsstrategie verfolgt, bei der den neuen Herausforderungen, vor denen das Land stand, Rechnung getragen wurde. Gleichzeitig setzte sie ihre Unterstützung für die langfristige sozioökonomische Entwicklung fort. Die Arbeitsteilung zwischen den Gebern war angemessen, die Koordinierung während der Durchführung erwies sich jedoch als schwierig (siehe Ziffern 18-27).

66

Trotz Bemühungen der Kommission waren Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung nicht ausreichend miteinander verknüpft. Die Kommission machte auf flexible Weise von verschiedenen einander ergänzenden Instrumenten Gebrauch und entwickelte individuelle Rehabilitationsprogramme, um Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung miteinander zu verknüpfen. Allerdings hatten ECHO und EuropeAid keine klare gemeinsame Länderstrategie, um für optimale Synergien und einen reibungslosen Übergang zwischen ihren jeweiligen Aktivitäten zu sorgen. Die schwache nationale Verwaltung und die mangelnde Reformbereitschaft der Regierung stellten erhebliche Herausforderungen für eine wirksame Rehabilitation und die Schaffung der Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung dar (siehe Ziffern 28-40).

67

Die Kommission trug nicht ausreichend Sorge für eine wirksame Durchführung der EU-Rehabilitationshilfe. Bei 10 der 13 vom Hof geprüften Programme wurden die Outputs planmäßig erbracht oder deren Erbringung zeichnete sich ab, obwohl es bei fast allen Programmen zu Verzögerungen kam. Bei drei Programmen wurden begrenzte Fortschritte erzielt, unter anderem beim Programm für allgemeine Budgethilfe im Rahmen des 10. EEF. Obwohl sich die Kommission der schwierigen Situation bewusst war, hat sie einigen wesentlichen Risiken, welche die Durchführung und das Erreichen der Programmziele gefährdeten, nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Überwachung der Programme basierte auf einem geeigneten Rahmen, aber die Kommission und der EAD ergriffen nicht rechtzeitig Maßnahmen, um die Ressourcen der EU-Delegation aufzustocken. Diese wiederum verfügte nicht über ausreichende Kapazitäten, um Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen, die angesichts der rasanten Entwicklungen überaus hilfreich gewesen wären (siehe Ziffern 41-63).

68

Auf der Grundlage dieser Prüfung spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus, um die Wirksamkeit der Maßnahmen der Kommission nach Katastrophen oder in von Fragilität geprägten Situationen zu verbessern:

Empfehlung 1 Risikomanagement

Die Kommission sollte bereits zu Beginn und ggf. während der Durchführung von Programmen die Eintrittswahrscheinlichkeit und potenziellen Auswirkungen der Hauptrisiken für das Erreichen der Programmziele bewerten und Maßnahmen ergreifen, um diesen Risiken vorzubeugen oder sie abzuschwächen.

Empfehlung 2 Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (LRRD)

EuropeAid und ECHO sollten eine gemeinsame LRRD-Strategie festlegen, um für wirksame Verknüpfungen und Synergien zwischen ihren jeweiligen Tätigkeiten zu sorgen. Diese Strategie sollte folgende Elemente enthalten:

- die Ziele und Aufträge der jeweiligen Abteilungen;
- die Verfahren zur Erstellung von koordinierten länderspezifischen Aktionsplänen;
- Ausstiegsstrategien und Übergabeverfahren.

Empfehlung 3 Budgethilfe

Bei der Bereitstellung von Budgethilfe sollte die Kommission in Abstimmung mit anderen Gebern

- angemessene Unterstützung für den Kapazitätsaufbau leisten und den Schwerpunkt auf wichtige Funktionen des öffentlichen Finanzmanagements legen, wozu auch Rechenschaftspflicht und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zählen;
- die rechtzeitige Ausarbeitung eines angemessenen Reformprogramms für das öffentliche Finanzmanagement unterstützen;
- ggf. eher kurzfristige Maßnahmen festlegen, um EU-Mittel vor Vergeudung, Versickerung und unwirtschaftlicher Verwendung zu schützen.

Empfehlung 4 Notfallvorkehrungen für EU-Delegationen

Für Fälle von Naturkatastrophen oder andere ähnliche Ereignisse und insbesondere für die Fälle, in denen das Funktionieren einer EU-Delegation beeinträchtigt ist, sollten die Kommission und der EAD Verfahren zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs (*Business Continuity*) entwickeln, was auch Vorkehrungen für die Umverteilung von Personal bei Notfällen einschließt.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 17. Juni 2014 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Auflistung der geprüften Programme

	Partner und Projektbezeichnung	Gesamtkosten (EU-Beitrag)	Durchführungszeitraum
ECHO			
1	UNOPS Unterkünfte (Rehabilitation) – Errichtung von sicheren und nachhaltigen Unterkunftslösungen	4,2 Millionen Euro; EU: 4,1 Millionen Euro; Anteil: 96,5 %	1. Oktober 2010 – 14. August 2011 (verlängert um 2,5 Monate)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (Unterkünfte) – Errichtung von sicheren vorübergehenden Unterkünften und Toiletten	2,7 Millionen Euro; EU: 2,2 Millionen Euro; Anteil: 82,51 %	1. Juli 2012 – 31. Dezember 2013 (verlängert um 8 Monate)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe e.V.) Katastrophenvorsorge – Stärkung der Kapazitäten zur Katastrophenvorsorge und Sensibilisierung	887 479 Euro; EU: 650 000 Euro; Anteil: 73,24 %	1. Juli 2011 – 31. Oktober 2012 (verlängert um 1 Monat) – DIPECHO-Projekt
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione, Italien) Katastrophenvorsorge (Koordination) – Stärkung der Kapazitäten für Katastrophen- und Risikomanagement	648 235 Euro; EU: 550 000 Euro; Anteil: 84,85 %	13. August 2012 – 31. Dezember 2013 (verlängert um 4,5 Monate)
5	Concern Worldwide Unterkünfte (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung) – Errichtung von verbesserten Unterkünften (<i>T-Shelters</i>) (langfristig)	5,8 Millionen Euro; EU: 5,2 Millionen Euro, 90 % der förderfähigen Gesamtkosten	1. April 2010 – 30. Juni 2011 (verlängert um 3 Monate)
6	SI (Solidarités International, Frankreich) Koordination (Unterkünfte) – „Geld für Arbeit“-Projekte, Einrichtung von Gemeinschaftsausschüssen und Katastrophenvorsorge	2,9 Millionen Euro; EU-Beitrag: 99 %	1. Oktober 2010 – 31. August 2011
7	SI (Solidarités International, Frankreich) – ERNÄHRUNG – Verbesserung der Lebensbedingungen, Ermöglichung des Zugangs zu Beschäftigung und gemeinschaftlichen Dienstleistungen (z. B. dauerhafte Einrichtung von Einkommen schaffenden Tätigkeiten), Erhöhung der Ernährungssicherheit	1 Million Euro; EU: 100 %	1. September 2011 – 31. Dezember 2012 (verlängert um 4 Monate)
EuropeAid			
8	FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen); <i>Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite</i>	1,5 Millionen Euro; EU: 80 %	1. November 2012 – 31. Oktober 2014 (24 Monate)
9	Nationaler Anweisungsbefugter für Haiti, AFD, UN-Habitat, Rotes Kreuz Frankreich, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe e.V. – <i>Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées; Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées</i>	74,5 Millionen Euro (EU: 55,8 Millionen Euro; Frankreich: 10,5 Millionen Euro; NRO: 8 Millionen Euro; UN-Habitat: 200 000 Euro)	7. Dezember 2011 – 7. Dezember 2016 (60 Monate, einmal verlängert)
10	Nationaler Anweisungsbefugter für Haiti sowie weitere öffentliche und private Auftraggeber – <i>Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haiti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP)</i>	47 Millionen Euro; EU: 100 %	2. Mai 2011 – 2. Mai 2015 (48 Monate)

	Partner und Projektbezeichnung	Gesamtkosten (EU-Beitrag)	Durchführungszeitraum
Instrument für Stabilität (IfS)			
Programm zur Unterstützung der Wiederherstellung der Krisenvorsorgekapazitäten der haitianischen Regierung; Beschluss 2010/022-598 - 20 Millionen Euro			
11	UNDP – „Geld für Arbeit“-Projekte für raschen Wiederaufbau und Stabilisierung	Aktion mehrerer Geber mit einem Gesamtwert von 40,9 Millionen USD (EU: 5 Millionen Euro) (16 % der Gesamtprojektkosten)	13. Januar 2010 – 31. Dezember 2012 (IfS-Beitrag zwischen 1. September 2010 und 31. August 2012)
12	Club de Madrid – Stärkung der institutionellen Basis Haitis und Erhöhung der Eigenverantwortung der haitianischen Führung beim Wiederaufbauprozess	500 000 Euro; EU-Beitrag: 100 %	1. Juli 2010 und 29. Februar 2012
13	International Management Group (IMG), Belgrad und Gemeinsame Forschungsstelle (GFS) – Stärkung der Notfallvorsorge Haitis	13,25 Millionen Euro für die IMG (Hauptkoordinator) und 1,25 Millionen Euro (Gemeinsame Forschungsstelle); EU: 100 %	14. Oktober 2010 – 31. Mai 2012 (IMG), 20. Dezember 2010 – 19. Dezember 2012 (GFS)

Ein zusätzlicher Betrag von 7 Millionen Euro ist Gegenstand eines zweiten Beschlusses zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten. Die Finanzierung ist ab Ende 2013 geplant¹.

¹ Beschluss C(2012) 7698 final; (CRIS-Beschluss 2012/024530); es wurde keine Beitragsvereinbarung unterzeichnet. Das Projekt befindet sich noch in der Entwurfsphase und wurde nicht geprüft.

Bewertungsmethode

Relevanz, Konzeption und Outputs wurden für die Zwecke der Prüfung auf der Grundlage der Methode der Kommission für ergebnisorientiertes Monitoring (ROM) bewertet. Die angewandten Kriterien sind nachstehend aufgelistet:

Relevanz	
A	Das Projekt ist klar in die nationalen Politiken und die Strategie der Europäischen Kommission eingebunden, ist hinsichtlich des festgestellten prioritären Bedarfs höchst relevant und auf die gefährdeten Gruppen ausgerichtet.
B	Fügt sich gut in die nationalen Politiken und die Strategie der Europäischen Kommission ein (auch wenn dies nicht immer explizit zum Ausdruck kommt); es ist hinsichtlich des festgestellten Bedarfs und der gefährdeten Gruppen relevant.
C	Die Stimmigkeit mit nationalen Politiken und Politiken der Europäischen Kommission oder die Relevanz der Ausrichtung wird durch einige Probleme beeinträchtigt.
D	Mangelnde Übereinstimmung mit den nationalen Politiken oder der Strategie der Europäischen Kommission; Relevanz in Bezug auf den Bedarf ist fraglich; erhebliche Anpassungen sind erforderlich.
Konzeption	
A	Klar und gut strukturierter Projektplanungsrahmen; plausible und stimmige Zielhierarchie (vertikale Logik); angemessene objektiv überprüfbare Indikatoren für die SMART-Kriterien sind vorhanden; klare Ermittlung und Handhabung von Risiken und lokalen Einschränkungen; Projektziele bilden eine Brücke zwischen der Phase der humanitären Hilfe und der Entwicklungsphase; Projekt soll zur Wiederaufnahme der nachhaltigen Entwicklung führen; Kapazitätsaufbau ist Teil des Projekts, um dafür zu sorgen, dass der Partner nach Projektende die volle Verantwortung übernimmt; Ausstiegsstrategie ist vorhanden.
B	Angemessene Interventionslogik, wenn auch u. U. mit Nachbesserungsbedarf bei Zielhierarchie, objektiv überprüfbaren Indikatoren, Risiken und Einschränkungen; LRRD weitestgehend gewährleistet; Vorkehrungen für volle Übernahme der Verantwortung wurden getroffen; Verbesserungen in Bezug auf die Eigenverantwortung sind jedoch ratsam.
C	Probleme in Bezug auf die Interventionslogik könnten sich auf den Erfolg des Projekts und die Möglichkeiten für die Überwachung und Bewertung der Fortschritte auswirken; Verbesserungen sind notwendig, um Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit zu sichern.
D	Die Interventionslogik weist Fehler auf und muss erheblich überarbeitet werden, damit das Projekt Erfolg haben kann.
Outputs	
A	Alle Outputs wurden oder werden höchstwahrscheinlich auf qualitativ hohem Niveau erbracht und tragen planmäßig zu den Ergebnissen bei; die Tätigkeiten werden termingerecht durchgeführt und regelmäßig überwacht.
B	Die Outputs werden derzeit und höchstwahrscheinlich auch in Zukunft planmäßig erbracht, aber es besteht Verbesserungsbedarf hinsichtlich Qualität, Abdeckung und Zeitplanung. Die Erbringung der Outputs wird nicht durch Verzögerungen gefährdet.
C	Einige Outputs werden derzeit/werden künftig nicht rechtzeitig oder auf qualitativ hohem Niveau erbracht. Anpassungen sind notwendig. Die Tätigkeiten finden mit Verzögerungen und in gewissem Maße ohne Bezug zu Interventionslogik und -plänen statt.
D	Schwerwiegende Defizite hinsichtlich Qualität und Erbringung von Outputs sind vorhanden/treten höchstwahrscheinlich auf. Erhebliche Anpassungen sind notwendig, damit zumindest die wichtigsten Outputs erbracht werden können. Erhebliche Verzögerungen und kein wirklicher Bezug der Tätigkeiten zu Interventionslogik und -plänen.

Bewertung der Programme¹

(Millionen Euro)

	Programme und Partner	Instrument	Beitrag der Europäischen Kommission	Zum 31.12.2013 gezahlt	Relevanz	Konzeption	Outputs	Durchführungszeitraum
1	UNOPS – ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Unterkünfte (Rehabilitation) – Errichtung von sicheren und nachhaltigen Unterkunftslösungen	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10/2010 – 08/2011
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) – ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (Unterkünfte) – Errichtung von sicheren vorübergehenden Unterkünften und Toiletten		2,2	1,8	A	A	A	07/2010 – 12/2013
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe e.V.) – ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Katastrophenvorsorge – Stärkung der Kapazitäten zur Katastrophenvorsorge und Sensibilisierung		0,7	0,6	A	A	B	07/2010 – 10/2012
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione, Italien) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Katastrophenvorsorge (Koordination) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Stärkung der Kapazitäten für Katastrophen- und Risikomanagement		0,6	0,4	A	A	A	08/2012 – 1/2013
5	Concern Worldwide – ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Unterkünfte (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung) – Errichtung von verbesserten Unterkünften (T-Shelters) (langfristig)		5,2	5,2	A	B	B	04/2010 – 06/2011
6	SI (Solidarités International, Frankreich) – ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Koordination (Unterkünfte) – „Geld für Arbeit“-Projekte, Einrichtung von Gemeinschaftsausschüssen und Katastrophenvorsorge		2,9	2,9	A	A	A	10/2010 – 08/2011
7	SI (Solidarités International, Frankreich) – ERNÄHRUNG – Verbesserung der Lebensbedingungen, Ermöglichung des Zugangs zu Beschäftigung und gemeinschaftlichen Dienstleistungen (z. B. dauerhafte Einrichtung von Einkommen schaffenden Tätigkeiten), Erhöhung der Ernährungssicherheit		1,0	1,0	A	B	A	09/2011 – 12/2012
8	FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen) (FAO) – DCI-FOOD.2012/299-441; <i>Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite</i>	DCI-Ernährung	1,5	1,1	A	C	zu früh für eine Bewertung	11/2012 – 10/2014

¹ Die Methode ist in **Anhang II** beschrieben.

(Millionen Euro)

Programme und Partner		Ins- tru- ment	Beitrag der Europäischen Kommission	Zum 31.12.2013 gezahlt	Relevanz	Konzeption	Outputs	Durchführungs- zeitraum
9	<i>Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées</i> (CRIS Nr. 2011/023-144); Nationaler Anweisungsbefugter für Haiti, AFD, UN-Habitat, Rotes Kreuz Frankreich, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe e.V.	EFF	55,8	11,0	A	A	B	12/2011 – 12/2016
10	<i>Programme d'appui budgétaire générale pour la Reconstruction et le Développement d'Haiti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP)</i> (CRIS Nr. 2010/022-435); Nationaler Anweisungsbefugter für Haiti sowie weitere öffentliche und private Auftraggeber		47,0	34,9	A	C	C	05/2011 – 05/2015
11	UNDP – „Geld für Arbeit“-Projekte für raschen Wiederaufbau und Stabilisierung	IFS	5,0	5,0	A	A	A	09/2010 – 08/2012
12	Club de Madrid – Stärkung der institutionellen Basis Haitis und Erhöhung der Eigenverantwortung der haitianischen Führung beim Wiederaufbauprozess		0,5	0,5	A	A	A	07/2010 – 02/2012
13	International Management Group (IMG), Belgrad und Gemeinsame Forschungsstelle (GFS) – Stärkung der Notfallvorsorge Haitis		14,5	13,1	A	C	C	10/2010 – 05/2012 (IMG), 12/2010 – 12/2012 (GFS)
INSGESAMT			141,0	81,1				

Zusammenfassung

III

Die Kommission und der EAD möchten betonen, dass die Ziele der meisten Projekte trotz des schwierigen Umfelds, in dem sie umgesetzt wurden, erreicht wurden.

Die Kommission konnte die Auswirkungen einiger externer Faktoren, durch die Verzögerungen hervorgerufen wurden, abmildern.

V

Obwohl keine Pflicht für eine offizielle gemeinsame Länderstrategie zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (LRRD in Haiti bestand, koordinierten die Dienststellen der Kommission ihre Herangehensweise und sorgten auf Sektorbasis dafür, dass die Soforthilfe mit der Entwicklung verknüpft wurde. Die vollständige und systematische Einbeziehung des LRRD-Konzepts wurde in den Finanzierungszyklus für den Zeitraum 2014-2020 aufgenommen.

VI

Die Kommission und der EAD betonen, dass bei den meisten Projekten die angestrebten Ergebnisse erreicht wurden.

Zu den Risiken möchten die Kommission und der EAD in Erinnerung rufen, dass die Arbeit in einem fragilen Staat zwangsläufig mit Risiken verbunden ist. Diese Risiken wurden zwar ermittelt und mögliche Maßnahmen zu ihrer Begrenzung eingeleitet; in einigen Fällen entschlossen sich die Kommission und der EAD aber im Interesse der Bevölkerung, ungeachtet der damit verbundenen Risiken, dennoch zur Umsetzung der Programme.

Die Kapazitäten der Delegation wurden so weit aufgestockt, wie die Budget- und Personalzwänge und die üblichen Haushaltsverfahren dies gestatteten.

Die Kommission und der EAD haben aus den Erfahrungen des Erdbebens in Haiti und Krisensituationen in anderen Ländern Lehren gezogen und eine Reihe von Soforthilfemaßnahmen eingeleitet.

VII – Erster Gedankenstrich

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

- i) Seit Annahme der neuen Leitlinien für Budgethilfen im Januar 2013 kommt die Empfehlung bei Budgethilfeprogrammen bereits zur Anwendung.
- ii) Ein angemessenes Risikomanagement spielt bei allen Programmen eine wichtige Rolle. Bis ins Detail ausgefeilte Verfahren sollen schon bei der Erarbeitung des Programmkonzepts eine Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit, der potenziellen Auswirkungen und der Begrenzungsmaßnahmen sicherstellen. Während der Umsetzung wird ein Risikomanagement im Rahmen der bereits vorhandenen Verfahren in Erwägung gezogen.

VII – Zweiter Gedankenstrich

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an. Im Rahmen der Resilienz-Agenda setzt sie bereits eine LRRD-Strategie um und wird dies auch weiterhin tun.

- Die Kommission nimmt diesen Teil der Empfehlung an; die Ziele der gemeinsamen Strategie wurden im Zuge der Erarbeitung der Landespläne bereits bestimmt (kontextspezifisch). Die Aufgaben der Abteilungen sind in ihren Aufgabenbeschreibungen festgelegt.
- Die Kommission nimmt diesen Teil der Empfehlung an (vgl. Leitlinien zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung und Workshops).
- Die Kommission nimmt diese Empfehlung als Teil der länderspezifischen Aktionspläne an.

VII – Dritter Gedankenstrich

Die Kommission nimmt die Empfehlung des Hofes an.

Die Kommission betont, dass für Länder, in denen Instabilität und Krisen- oder Nachkrisensituationen herrschen, die Hilfe an die Lage vor Ort angepasst werden muss, damit die Maßnahmen zum Erfolg führen. Zu diesem Zweck hat die Kommission ein spezielles, als „Vertrag über die Konsolidierung des Staates“ bezeichnetes Interventionsinstrument entwickelt, in dem Bestimmungen für solche Situationen enthalten sind.

Die Kommission möchte betonen, dass die Empfehlung 3 des Hofes in die Leitlinien für Budgethilfen aufgenommen wird.

VII – Vierter Gedankenstrich

Die Kommission und der EAD nehmen diese Empfehlung an, jedoch möchte die Kommission in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam machen, dass inzwischen für alle Delegationen Verfahren zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs unter Zuständigkeit des EAD und Vorkehrungen für die Umverteilung von Personal in Notfällen eingeführt worden sind. Zudem möchte sie darauf verweisen, dass in einem Land, in dem sich EU-Personal aufhält, die Sicherheit dieses Personals in Krisen- oder Katastrophensituationen oberste Priorität hat.

Bemerkungen

Die Kommission ist der Auffassung, dass Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung in Anbetracht der schwierigen Umstände hinreichend miteinander verknüpft waren.

35

Obwohl nicht offiziell eine gemeinsame Strategie erarbeitet wurde, kamen die Partner in der Praxis zu zahlreichen gemeinsamen Sitzungen zusammen, und zwischen ECHO und EuropeAid fand ein Informationsaustausch statt. Dies sorgte für Komplementarität und für eine Verknüpfung der geförderten Aktivitäten im humanitären und im entwicklungspolitischen Bereich.

Seit dem Haitibesuch des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments hat die Kommission viel getan, um eine Änderung der Lage herbeizuführen.

Vor Ort wird die Koordinierung zwischen den dortigen ECHO-Mitarbeitern und der EU-Delegation durch regelmäßige Treffen sichergestellt, bei denen die jeweils andere Seite über die Programmgestaltung und die erzielten Ergebnisse unterrichtet und mit ihr entsprechend Rücksprache genommen wird. Beide Stellen arbeiten derzeit an einem gemeinsamen humanitären und entwicklungspolitischen Rahmen. Darüber hinaus bringt der Leiter der Delegation im Namen der EU humanitäre Probleme zur Sprache.

Zudem wurde die Koordinierung auf Ebene der zentralen Dienststellen mit diversen Maßnahmen und Verfahren deutlich verstärkt:

- einem Resilienz-Aktionsplan;
- einer schriftlichen Anleitung der EU-Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Resilienzkonzepts der Europäischen Union, mit der die Mitgliedstaaten zu wirksamer Zusammenarbeit angehalten und die humanitäre Hilfe, die langfristige Entwicklungszusammenarbeit und das aktuelle politische Engagement auf europäischer wie auch auf einzelstaatlicher Ebene zusammengeführt werden sollen;
- einer dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppe „Überleitung“;
- LRRD-Leitlinien;
- formellen und informellen Konsultationsverfahren zu den Programmen.

35 b)

Nach Meinung der Kommission stimmen die beiden Stellen zwar in ihren Auffassungen überein, es gibt jedoch Unterschiede in ihren Aufträgen und Verfahren. Der Auftrag von ECHO schließt keine langfristigen Entwicklungsinvestitionen ein, daher kann es keine festen Häuser finanzieren.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission 2013 die Finanzierung provisorischer Unterkünfte in Port-au-Prince eingestellt hat, bei der wirkungsvolle Synergien zwischen den Erfahrungen, die von ECHO-Partnern gesammelt worden waren, und dem von DEVCO finanzierten Nachbarschaftsprogramm für Wiederaufbau und Entwicklung entstanden waren. ECHO finanzierte einige provisorische Unterkünfte in Form von traditionellen kreolischen Häusern im Raum Les Palmes, d. h. im Epizentrum des Erdbebens, wo Flächen zur Verfügung standen, auf die niemand Anspruch erhob und wo keine Gefahr bestand, zur Zunahme der Slums beizutragen. In vielen, wenn nicht in den meisten Fällen stellte die provisorische Unterkunft für die Betroffenen, gemessen an ihrer Wohnsituation vor dem Erdbeben, eine Verbesserung dar.

35 c)

Die EU-geförderten humanitären Maßnahmen orientieren sich am Bedarf. Eine ECHO-Ausstiegstrategie für Haiti wurde als solche nicht formalisiert. Jedoch war in allen einschlägigen Finanzierungsbeschlüssen von ECHO systematisch auf die Bedingungen für das Auslaufenlassen des humanitären Instruments verwiesen worden.

37

Verzögerungen wurden zumeist durch externe Faktoren verursacht, die durch das sich rasch entwickelnde Umfeld bestimmt wurden und sich der Kontrolle der ECHO-Partner entzogen.

40

Die Budgethilfe beruht auf dem Grundsatz, dass Zahlungen unter Zugrundelegung der erzielten Ergebnisse geleistet werden. Das macht es erforderlich, eine sorgsame Abwägung zwischen Vorhersagbarkeit und Konditionalität sicherzustellen.

Dass von der EU und anderen Gebern im Sommer 2012 Zahlungen zurückgehalten wurden, lag daran, dass in nationalen Prüfberichten Unzulänglichkeiten bei Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge während des Ausnahmezustands von 2011 beanstandet worden waren. Der von der Gebergemeinschaft ausgeübte Druck führte zum Einsetzen einer speziellen Auditkommission für die Bewertung von 41 Verträgen, die im Rahmen von Notstandsverfahren zustande gekommen waren. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Auditkommission wurden zunächst sechs dieser Verträge von der Regierung für unwirksam erklärt, woraufhin die Geber die Zahlungen wieder aufnahmen. Dies ist ein exemplarisches Beispiel für die Hebelwirkung im Sinne einer besseren wirtschaftlichen Steuerung, die Budgethilfemaßnahmen haben können, und für den Reformbeitrag des Programms.

Die Kommission und der EAD sind der Auffassung, dass die Durchführung der EU-Rehabilitationshilfe in hohem Maße wirksam war.

42

Trotz der schwierigen Umstände, die die Hauptursache von Verzögerungen waren, wurden bei den meisten Programmen die angestrebten Ergebnisse erreicht.

43

Entlastungsmaßnahmen, die durch das plötzliche Auftreten von Krisen notwendig werden, sind in der Regel mit einer gewissen Gefahr verbunden, dass Verzögerungen verursacht bzw. in einigen Fällen Abhilfemaßnahmen erforderlich werden, damit ein positives Endergebnis der Projekte gesichert ist.

In diesem Zusammenhang waren es vorwiegend in dem komplexen humanitären Umfeld zum Tragen kommende externe Faktoren, die die Zusammenarbeit zunehmend erschwerten und eine Änderung des Interventionsbereichs nach sich zogen. Allen Hindernissen zum Trotz konnten die Partner die mit den Maßnahmen gesteckten Ziele erreichen. Änderungen, die sich im Laufe der Projektumsetzung ergaben, wurden von ECHO und seinen Partnern im Vorfeld von Entscheidungen entsprechend erörtert.

Bei der Planung der Verhandlungen mit Kommunen oder nationalen Behörden lassen sich Komplikationen dieser Art nur schwer voraussehen.

44

Die Umsetzung des Instandsetzungsprojekts wurde durch zwei Dinge beeinträchtigt:

1. soziale Unruhen im Raum Bristou-Bobin, wo ein ECHO-finanziertes Projekt umgesetzt wurde. Wiederholte gewalttätige Zwischenfälle im Zusammenhang mit den Wahlen oder mit kommunalen Problemen brachten die Maßnahmen aus Sicherheitsgründen zum Erliegen;
2. darüber hinaus fanden die Partner im Projektverlauf heraus, dass 30 % der Gebäude von Bristou-Bobin nicht vom Ministerium für Öffentliche Arbeiten (MT-PTC) bewertet worden waren. Eine Gebäudebewertung, mit der nicht gerechnet worden war, musste vorgenommen werden, wodurch das Erreichen der geplanten Ergebnisse weiter in Gefahr geriet.

46

Als der abschließende Bewertungsbericht vorlag, traf die Kommission als Folgemaßnahme dazu die Entscheidung, sich der angesprochenen Probleme in Bezug auf unzureichende und nicht sonderlich geeignete Ausbildung, unzureichende Materialqualität der Notfallausstattung und weitere Kritikpunkte im Rahmen eines auf drei Jahre ausgelegten Interimsprogramms zusammen mit einem anderen Durchführungspartner anzunehmen, der mehr Erfahrungen vor Ort vorweisen kann.

48

Anliegen der Kommission ist ein ausgewogenes Verhältnis einerseits zwischen Programmen, die vollständig vom jeweiligen Begünstigten zum Zweck des Kapazitätsausbaus betrieben und umgesetzt werden, und andererseits raschen Ergebnissen des betreffenden Programms. Die Kommission strebte dieses ausgewogene Verhältnis über die Arbeit mit unterschiedlichen Partnern an.

51

Es wurden bereits Maßnahmen zur Abstellung der Konzeptionsmängel ergriffen.

53

Die Kommission räumt ein, dass die Auszahlungen nicht strikt im Rahmen des vorläufigen Zeitplans erfolgt sind, hält jedoch dagegen, dass die Zahlungen ausgesetzt werden mussten, um den Festlegungen der Finanzierungsvereinbarung zu genügen und den nötigen Druck zur Unterstützung von Fortschritten bei den Reformen auszuüben.

54

In den Budgethilfe-Leitlinien wird nicht das Vorliegen einer entsprechenden Strategie für das öffentliche Finanzmanagement (PFM-Strategie) als Förderfähigkeitskriterium für Budgethilfe vorausgesetzt; was jedoch gefordert wird, sind Reformbemühungen, die sich in „sektorale“ Strategien für das öffentliche Finanzmanagement umsetzen lassen. In Haiti wurde zwar erst vor Kurzem – im Mai 2014 – von der

Regierung eine umfassende PFM-Strategie verabschiedet, doch hat sie lange Zeit verschiedene Reformstrategien umgesetzt, die verschiedenen Aspekten des öffentlichen Finanzmanagements galten. Zudem wurde in das zukunftsgerichtete Budgethilfekonzert der Kommission als Voraussetzung für die erste Zahlung an Haiti die Annahme einer umfassenden und realistischen PFM-Strategie im Rahmen des im November 2013 verabschiedeten neuen Budgethilfeprogramms aufgenommen. Mit der kürzlich erfolgten Annahme der Strategie ist diese Voraussetzung inzwischen erfüllt.

56

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie den Risiken für die Durchführung der EU-Programme angemessen Rechnung getragen hat. Die Arbeit in einem instabilen Land ist zwangsläufig mit Risiken verbunden.

56 a)

Die Zollprobleme wurden durch das nach dem Erdbeben entstandene Chaos zusätzlich verschärft. Von allen Durchführungspartnern wurde eine systematische Risikoanalyse vorgenommen, und potenzielle Verzögerungen, unter anderem durch zollbedingte Verzögerungen, wurden berücksichtigt und im Projektplanungsrahmen zu den Vorschlägen erfasst. Es ließ sich eindeutig nicht genau vorhersagen, wie lange diese Verzögerungen anhalten würden. In Anbetracht der Tatsache, dass es keine Alternative zur Einfuhr von Unterkünften gab, wenn der Unterbringungsbedarf der Bevölkerung gedeckt werden sollte, überwogen die Vorteile dieses Vorgehens die ermittelten Risiken im Zusammenhang mit zollbedingten Verzögerungen.

56 b)

Als Ergänzung zu der institutionellen Unterstützung anderer Geber für das Agrarministerium zur Wiederherstellung der Saatgutproduktion und zum Ausbau seiner Kapazitäten im Bereich Qualitätssicherung wurden im Rahmen des EU-Programms Gruppen von örtlichen Landwirten gefördert, die Saatgut mit handwerklichen Methoden erzeugten.

56 c)

Mit diesem Projekt war das Ziel angestrebt worden, unmittelbare Auswirkungen auf operationeller Ebene zu erreichen, indem 300 Container mit Nothilfeausrüstung aufgestellt und Freiwillige der lokalen Ebene im Umgang mit dieser Ausrüstung beim Eintreten von Naturkatastrophen unterwiesen wurden. Zwar konnten im Rahmen des Projekts tatsächlich 302 Container ins Land gebracht werden, wobei der Durchführungszeitraum lediglich um zwei Monate überschritten wurde, und eine Grundausbildung für 3 041 Freiwillige vor Ort erfolgen, gleichzeitig war es aber als Pilotprojekt konzipiert, das innerhalb des für die Zusammenarbeit mit Haiti vorgesehenen Finanzrahmens (Europäischer Entwicklungsfonds) laufen könnte.

Zur Wahl des Durchführungspartners möchte die Kommission anmerken, dass in Haiti kein Partner mit entsprechenden und über einen langen Zeitraum gesammelten Erfahrungen zur Verfügung stand, der diese Maßnahme hätte übernehmen können.

Kasten 6

Die Standorte für die Container waren von den haitianischen Behörden (DPC – *Direction de la Protection Civile*) und den Bürgermeisterern der betroffenen Dörfer festgelegt worden. Allein von der DPC wurden zehn Fälle gemeldet (von 302), in denen eine Umsetzung notwendig wurde.

In dem als Folgemaßnahme vorgesehenen Interimsprogramm soll auf die unzureichende Ausbildung der Freiwilligen eingegangen werden. Außerdem soll es die Nachhaltigkeit des Freiwilligennetzes verbessern, indem seine Struktur an die Behörden der regionalen und der lokalen Ebene (*Collectivités territoriales*) angebunden wird, und gegebenenfalls die Ausstattung der Nothilfepakete wieder auffüllen.

57

Das Budgethilfeprogramm entstand im Anschluss an das Erdbeben und wurde mit anderen Gebern von Budgethilfe koordiniert. Schwerpunkt war dabei, die Regierung mit den dringend benötigten Kassensmitteln auszustatten, verbunden mit flankierenden Maßnahmen zur Berücksichtigung der geplanten technischen Hilfe durch andere Geber.

Im Rahmen des 2013 verabschiedeten neuen Budgethilfeprogramms (Vertrag über die Konsolidierung des Staates) wurde der Finanzrahmen für die technische Hilfe auf 12 Mio. EUR angehoben, um den Bedarf der Regierung an einem Ausbau der Kapazitäten decken zu können.

Kasten 7

Das neue Budgethilfeprogramm für Haiti, das im November 2013 angenommen wurde, beruht auf einer speziellen Modalität für instabile Länder. Neben anderen Maßnahmen sind in diesem Rahmen eine Prüfung der Beamtenegehälter, die Stärkung der Finanzbehörden und spezifische Unterstützung für die Oberste Rechnungskontrollbehörde (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*) vorgesehen.

58

Die Kommission und der EAD hatten die politischen Risiken in Haiti eingehend untersucht, sich aber dennoch zum Eingreifen entschlossen, da die potenziellen Vorteile, zu denen auch die Möglichkeit zur politischen Einflussnahme im Interesse von Reformen gehörte, die Risiken aufwogen.

Unter Berücksichtigung der begrenzten Kapazitäten der haitianischen Stellen und der Notwendigkeit der Achtung der Souveränität Haitis wurden anschließend im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten Maßnahmen zur Risikominderung eingeleitet. Wie die zahlreichen Kontakte auf hoher Ebene, die in den vergangenen beiden Jahren stattgefunden haben, und die Aufnahme eines strukturierten und regelmäßigen politischen Dialogs im Dezember 2013 belegen, wurde der politische Dialog der EU mit Haiti vertieft und intensiviert. Es werden besondere Unterstützungsmaßnahmen umgesetzt, die als Beitrag zur politischen Stabilität gedacht sind. Die Kommission und der EAD möchten auch betonen, dass sich eine Konsolidierung der Demokratie und eine Stabilisierung des politischen Umfelds in Haiti nur langfristig und, wie die jüngsten Fortschritte im „innerhaitianischen Dialog“ deutlich machen, nur in einem endogenen Prozess erreichen lassen.

59

Die Kommission und der EAD möchten betonen, dass sie die Kapazitäten in dem Maße gestärkt haben, in dem Haushalts- und Personalzwänge und bestehende Verwaltungsverfahren dies zuließen. So wie alle anderen nationalen und internationalen Partner war auch die Delegation gezwungen, ihre Arbeit unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen auszuführen: Das Gebäude, in dem die Delegation untergebracht war, galt als unsicher, daher wurde in einer sicheren Residenz der Delegation ein provisorisches Büro eingerichtet. Nach dem Erdbeben wurden die Mitarbeiter der Delegation in die Dominikanische Republik evakuiert, während der Leiter der Delegation mit den wichtigsten Sicherheits- und Verwaltungskräften im Lande verblieb.

Zusätzliche Unterstützung kam von der Delegation in der Dominikanischen Republik und den zentralen Dienststellen.

63

Im Laufe der Jahre 2010 und 2011 wurden die begrenzten Ressourcen der Delegation durch mehr Hilfe seitens der zentralen Dienststellen aufgestockt. Im Zusammenhang mit der Budgethilfe unternahm beispielsweise Experten aus den zentralen Dienststellen in regelmäßigen Abständen Reisen nach Haiti und vertraten die EU bei den Geberkoordinierungstreffen mit der Regierung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

64

Die Kommission und der EAD begrüßen die positiven Momente in den Schlussfolgerungen des Hofes. Die meisten Projekte erreichten ihr Ziel ungeachtet der schwierigen Rahmenbedingungen, unter denen sie umgesetzt wurden.

66

Obwohl keine Pflicht für eine offizielle gemeinsame Länderstrategie zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (LRRD) in Haiti bestand, koordinierten die Dienststellen der Kommission ihre Herangehensweise und sorgten auf Sektorbasis dafür, dass die Soforthilfe mit der Entwicklung verknüpft wurde. Die vollständige und systematische

Einbeziehung des LRRD-Konzepts wurde in den Finanzierungszyklus für den Zeitraum 2014-2020 aufgenommen.

67

Die Kommission und der EAD betonen, dass bei den meisten Projekten die angestrebten Ergebnisse erreicht wurden.

Zu den Risiken möchten die Kommission und der EAD in Erinnerung rufen, dass die Arbeit in einem fragilen Staat zwangsläufig mit Risiken verbunden ist. Diese Risiken wurden zwar ermittelt und mögliche Maßnahmen zu ihrer Begrenzung eingeleitet; in einigen Fällen entschlossen sich die Kommission und der EAD aber im Interesse der Bevölkerung, ungeachtet der damit verbundenen Risiken, dennoch zur Umsetzung der Programme.

Die Kapazitäten der Delegation wurden so weit aufgestockt, wie die Budget- und Personalzwänge und die üblichen Haushaltsverfahren dies gestatteten.

Die Kommission und der EAD haben aus den Erfahrungen des Erdbebens in Haiti und Krisensituationen in anderen Ländern Lehren gezogen und eine Reihe von Soforthilfemaßnahmen eingeleitet.

Empfehlung 1

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

- i) Seit Annahme der neuen Leitlinien für Budgethilfen im Januar 2013 kommt die Empfehlung bei Budgethilfeprogrammen bereits zur Anwendung.
- ii) Ein angemessenes Risikomanagement spielt bei allen Programmen eine wichtige Rolle. Bis ins Detail ausgefeilte Verfahren sollen schon bei der Erarbeitung des Programmkonzepts eine Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit, der potenziellen Auswirkungen und der Begrenzungsmaßnahmen sicherstellen. Während der Umsetzung wird ein Risikomanagement im Rahmen der bereits vorhandenen Verfahren in Erwägung gezogen.

Empfehlung 2

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an. Im Rahmen der Resilienz-Agenda setzt sie bereits eine LRRD-Strategie um und wird dies auch weiterhin tun.

Empfehlung 2 – Erster Gedankenstrich

Die Kommission nimmt diesen Teil der Empfehlung an; die Ziele der gemeinsamen Strategie wurden im Zuge der Erarbeitung der Landespläne bereits bestimmt (kontextspezifisch). Die Aufgaben der Abteilungen sind in ihren Aufgabenbeschreibungen festgelegt.

Empfehlung 2 – Zweiter Gedankenstrich

Die Kommission nimmt diesen Teil der Empfehlung an (vgl. Leitlinien zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung und Workshops).

Empfehlung 2 – Dritter Gedankenstrich

Die Kommission nimmt diese Empfehlung als Teil der länderspezifischen Aktionspläne an.

Empfehlung 3

Die Kommission nimmt die Empfehlung des Hofes an.

Die Kommission betont, dass für Länder, in denen Instabilität und Krisen oder Nachkrisensituationen herrschen, die Hilfe an die Lage vor Ort angepasst werden muss, damit die Maßnahmen zum Erfolg führen. Zu diesem Zweck hat die Kommission ein spezielles, als „Vertrag über die Konsolidierung des Staates“ bezeichnetes Interventionsinstrument entwickelt, in dem Vorkehrungen für solche Situationen getroffen sind.

Die Kommission möchte betonen, dass die Empfehlung 3 des Hofes in die Leitlinien für Budgethilfen aufgenommen wird.

Empfehlung 4

Die Kommission und der EAD nehmen diese Empfehlung an, jedoch möchte die Kommission in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam machen, dass inzwischen für alle Delegationen Verfahren zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs unter Zuständigkeit des EAD und Vorkehrungen für die Umverteilung von Personal in Notfällen eingeführt worden sind. Zudem möchte sie darauf verweisen, dass in einem Land, in dem sich EU-Personal aufhält, die Sicherheit dieses Personals in Krisen- oder Katastrophensituationen oberste Priorität hat.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

Das Erdbeben, von dem Haiti am 12. Januar 2010 erschüttert wurde, forderte viele Menschenleben und richtete massive Zerstörungen in der Hauptstadt und deren Umgebung an. In diesem Bericht untersucht der Europäische Rechnungshof, ob die dem Land bereitgestellte Rehabilitationshilfe der EU gut konzipiert war und angemessen umgesetzt wurde und ob die Kommission für eine angemessene Verknüpfung der Soforthilfe mit Rehabilitations- und Entwicklungshilfemaßnahmen sorgte. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Rehabilitationshilfe insgesamt gut konzipiert und auf die dringendsten Bedürfnisse des Landes ausgerichtet war. Allerdings wurden die Programme nicht wirksam genug umgesetzt, und Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung waren nicht ausreichend miteinander verknüpft. Dies war zum Teil auf die schwierige Situation und die schwachen nationalen Behörden zurückzuführen, jedoch auch auf Mängel bei der Verwaltung einiger Faktoren, die der Kontrolle der Kommission unterlagen.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen