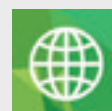


Sonderbericht

Analyse der Risiken im Zusammenhang mit einem ergebnisorientierten Ansatz für das Handeln der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
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, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3400-1	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/62803	QJ-AB-15-019-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-3414-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/514561	QJ-AB-15-019-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3383-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/367278	QJ-AB-15-019-DE-E

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung des Anhangs (Seite 41) muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht**Analyse der Risiken im
Zusammenhang mit einem
ergebnisorientierten
Ansatz für das Handeln der
EU im Bereich Entwicklung
und Zusammenarbeit**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer III (spezialisiert auf die Ausgaben in den externen Politikbereichen) unter Vorsitz von Karel Pinxten, Mitglied des Hofes und berichterstattendes Mitglied für diesen Bericht. Die Prüfung stand unter der Leitung von Philippe Froidure, Direktor der Kammer III. Herr Froidure wurde unterstützt von Hubert Devillé, seinem Assistenten.



Von links nach rechts: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Ziffer

I-V	Zusammenfassung
1-12	1. Einleitung
1-5	1.1. Warum es auf Ergebnisse ankommt
6	1.2. Was ist ein Ergebnis?
7-12	1.3. Der allgemeine Rahmen der EU für Ergebnisse im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit
13-19	2. Ergebnisorientierte Politik und regulatorischer Hintergrund
13-18	2.1. Politischer Hintergrund
14-15	2.1.1. Entwicklungsziele auf höchster Ebene
16-17	2.1.2. Hochrangige Foren zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe
18	2.1.3. Mitteilungen der EU
19	2.2. Rechtlicher und regulatorischer Hintergrund
20-22	3. Analyse des Hofes
23-79	4. Wesentliche Risikobereiche
24-38	4.1. Formulierung von Zielen und Indikatoren
24-26	4.1.1. Terminologie
27-31	4.1.2. Abstimmung und Kohärenz von Dokumenten
32-35	4.1.3. Festlegung von SMART-Zielen und klaren Indikatoren
36-38	4.1.4. Die Verpflichtung eines Partnerlandes zur Durchführung von Reformen als Ziel festlegen
39-46	4.2. Festlegung einer Ergebniskette
39-42	4.2.1. Verknüpfung von Maßnahmen und Ergebnissen durch eine klare logische Kette
43-46	4.2.2. Beitrag versus Zuordnung
47-50	4.3. Erhöhte Komplexität aufgrund der Berücksichtigung von Querschnittsthemen

51-57	4.4. Harmonisierung der Instrumente und Rahmen der Entwicklungspartner
51-53	4.4.1. Abstimmung mit den Ergebnisrahmen der Partnerländer
54-55	4.4.2. Harmonisierung der von den Akteuren im Bereich Entwicklung verwendeten Instrumente
56-57	4.4.3. Umgang mit dem Nebeneinander verschiedener Rechenschaftsstrukturen
58-61	4.5. Schwächen in der Evaluierung und Ergebnisberichterstattung
62-65	4.6. Datenkonsolidierung und -berichterstattung
66-68	4.7. Datenqualität
69-73	4.8. Haushaltsergebnis
74-79	4.9. Veränderungen des Kontextes von EU-Maßnahmen
74-77	4.9.1. Risikomanagement und Wahl der Umsetzungsmodalitäten
78-79	4.9.2. Äußere Faktoren
80-83	5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen
80-82	5.1. Schlussfolgerungen
83	5.2. Empfehlungen

Anhang — Umfassender Evaluierungsrahmen für Budgethilfeevaluierungen

Antworten der Kommission

I

Jedes Jahr stellt die EU Mittel in erheblichem Umfang für die Unterstützung der Entwicklung der ärmsten Länder der Welt bereit. Damit Entwicklungshilfe glaubwürdig ist, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die mithilfe der eingesetzten Mittel erzielten Ergebnisse nachgewiesen werden können.

II

In jüngster Zeit besteht wieder verstärktes Interesse aufseiten des Europäischen Parlaments und des Rates, den Schwerpunkt der EU-Politik im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit weg von den Tätigkeiten hin zu Ergebnissen zu verlagern. Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission im Dezember 2013 eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „*Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework*“ (Schaffung der Voraussetzungen für einen Ergebnisrahmen der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit) und präsentierte im März 2015 den dazugehörigen Rahmen, indem sie eine weitere Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veröffentlichte, die den Titel „*Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework*“ (Einführung des internationalen Ergebnisrahmens der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit) trug.

III

Im Rahmen seiner Analyse ermittelte der Hof neun wesentliche Risikobereiche im Zusammenhang mit einem ergebnisorientierten Ansatz für das Handeln der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit.

IV

Die Analyse des Hofes ergab, dass diese Risikobereiche von der Kommission in zahlreichen verschiedenen Dokumenten richtig erkannt worden waren. Außerdem zeigte sie das Interesse, das derzeit an den von der Kommission ergriffenen Maßnahmen zur Einrichtung eines Ergebnisrahmens der EU für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung besteht.

V

Dennoch bedarf es noch weiterer Maßnahmen, um das volle Potenzial der Initiativen der Kommission zur Verbesserung der Ergebnisse der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit zu nutzen. Vor diesem Hintergrund hat der Hof eine Reihe von Empfehlungen formuliert, denen die Kommission Rechnung tragen sollte.

1.1. Warum es auf Ergebnisse ankommt

01

Zur Unterstützung der Entwicklung der ärmsten Länder der Welt werden Mittel in erheblichem Umfang bereitgestellt. Unter Hinweis darauf, dass es keine einzelne Datenquelle zur Entwicklungsfinanzierung gibt, schätzte die Kommission im Juli 2014, dass Entwicklungsländern während des zehnjährigen Zeitraums ab 2002 kumulierte Mittel in Höhe von rund 2 171 Milliarden US-Dollar zur Verfügung standen, einschließlich inländischer und internationaler öffentlicher und privater Finanzmittel.

02

Vor dem Hintergrund der Zusage, im Hinblick auf die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) das auf internationaler Ebene vereinbarte Ziel einer ODA-Quote von 0,7 % des BNE zu erreichen, betragen 2013 die kollektiven Nettoausgaben der EU (einschließlich der Mitgliedstaaten) für ODA 56,5 Milliarden Euro, was einer ODA-Quote von 0,43 % des kollektiven BNE der EU entspricht¹.

03

Die für Entwicklung und Zusammenarbeit im Zeitraum 2014-2020 vorgesehenen Beträge belaufen sich auf 19 661 Millionen Euro aus dem Gesamthaushaltsplan der EU² und 30 506 Millionen Euro für AKP-Länder aus dem Europäischen Entwicklungsfonds³.

04

Damit Entwicklungshilfe – insbesondere im Hinblick auf die verwendeten Instrumente und Methoden zur Bereitstellung der Hilfe und die betroffenen Fonds – glaubwürdig ist, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die dank dieser Unterstützung erzielten Ergebnisse nachgewiesen werden können.

05

Öffentliche Rechenschaftspflicht ist ein weiterer wichtiger Punkt. In einem im Januar 2014 veröffentlichten Bericht wies das Europäische Parlament darauf hin, dass „die tätigkeitsbezogene Aufstellung des Haushaltsplans nach wie vor das Grundprinzip bei der Erstellung des Haushaltsplans der Union darstellt“, und bedauerte, dass einige Vorschläge für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 „nach wie vor grundsätzlich inputorientiert (ausgabenorientiert) sind, weswegen der Schwerpunkt eher auf der Einhaltung von Rechtsvorschriften als auf der Erbringung von Leistungen liegt“. Darüber hinaus wies das Parlament darauf hin, dass der von der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 verwendete Leistungsrahmen die drei folgenden Kernelemente umfassen sollte⁴:

- a) Verwirklichung der Programmziele (Ergebnisse);
- b) wirtschaftliche Programmverwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten;
- c) Beitrag der Programmergebnisse und der wirtschaftlichen Haushaltsführung zu den wichtigsten Zielen der Union.

- 1 SWD(2014) 235 final – „EU Accountability Report 2014 on Financing for Development – Review of progress by the EU and its Member States“ (Bericht über die Rechenschaftspflicht der EU im Bereich der Entwicklungsfinanzierung für 2014 – Überprüfung der Fortschritte der EU und ihrer Mitgliedstaaten).
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, Januar 2015.
- 3 Veröffentlichung der Kommission „Mehrfähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014 – Übersicht in Zahlen“.
- 4 Bericht über die Bewertung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse: ein neues Instrument für die Kommission im Interesse eines verbesserten Entlastungsverfahrens – A7-0068/2014, 30. Januar 2014.

1. Einleitung

1.2. Was ist ein Ergebnis?

06

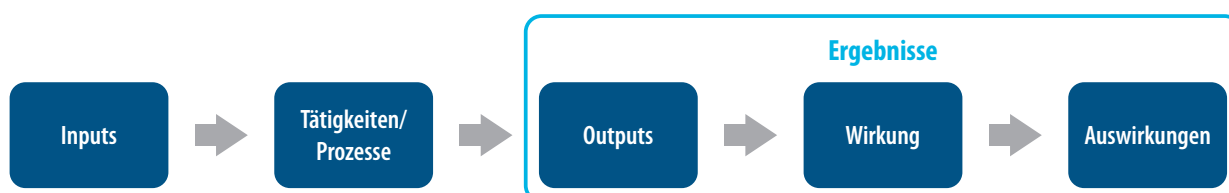
Ein Ergebnis ist eine messbare Folge, die sich – direkt oder indirekt – aus einer Kausalbeziehung ergibt. Der ergebnisorientierte Ansatz für Entwicklung und Zusammenarbeit beruht auf dem Grundsatz, dass der Schwerpunkt von Interventionen im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit auf dem Erzielen von Ergebnissen und weniger auf dem Tätigkeits- und Prozessmanagement liegen sollte. Ergebnisse werden meist in drei Kategorien unterteilt⁵:

- a) Output: Was mithilfe der einer Intervention zugewiesenen Ressourcen erzeugt oder erreicht wird (z. B. Weiterbildungskurse für Arbeitslose, Straßenbau);
- b) Wirkung: Veränderung aufgrund der Implementierung einer Intervention, die in der Regel in Beziehung steht zu den Zielen dieser Intervention. Wirkungen können erwartet oder unerwartet, positiv oder negativ sein (z. B. Praktikanten, die eine Arbeitsstelle finden; bessere Verkehrsanbindung eines Gebiets durch Bau einer Straße);
- c) Auswirkungen: Längerfristige sozioökonomische Folgen, die einige Zeit nach Abschluss einer Intervention zu beobachten sind und sich entweder auf die an einer Intervention direkt Beteiligten oder auf indirekt Beteiligte auswirken können.

5 Für die Zwecke des vorliegenden Berichts verwendet der Hof für diese drei Ergebniskategorien die Terminologie, die auch im Rahmen der Finanzierungsinstrumente für auswärtige Maßnahmen verwendet wird. In anderen EU-Dokumenten werden ähnliche Begriffe womöglich anders verwendet.

Abbildung 1

Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit „Ergebnissen“



1.3. Der allgemeine Rahmen der EU für Ergebnisse im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit

07

Abgesehen von den bestehenden Mechanismen zur Messung von und Berichterstattung über Ergebnisse war eine bemerkenswerte Initiative der Kommission im Dezember 2013 die Erstellung der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Paving the way for an EU Development

and Cooperation Results Framework“ (Schaffung der Voraussetzungen für einen Ergebnisrahmen der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit). Ziel dieser Initiative war es,

die Verfahren darzulegen, welche die Kommission vorantreibt, um der Verpflichtung gemäß der „Agenda für den Wandel“ nachzukommen, ihre Fähigkeit zur Überwachung und Meldung der operativen Ergebnisse zu verbessern, die durch die Umsetzung von EU-finanzierten Projekten und Programmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erzielt werden⁶.

6 SWD(2013) 530 final vom 10. Dezember 2013.

1. Einleitung

08

In dieser Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wurden die Schlussfolgerungen einer von der Kommission 2013 durchgeführten Studie berücksichtigt, in der die Erfahrungen von fünf Entwicklungsagenturen analysiert werden sollten, die bereits über einen eigenen Ergebnisrahmen verfügten. Die Arbeitsunterlage enthielt ein vorläufiges Konzept für die Ausarbeitung eines allgemeinen Rahmens der EU für Ergebnisse im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit. Dieser Rahmen wurde folgendermaßen beschrieben:

Ein Ergebnisrahmen ist ein Instrument, mit dessen Hilfe verschiedene Entwicklungspartner die im Hinblick auf strategische Entwicklungsziele erreichten Ergebnisse messen können. Der Ergebnisrahmen kann als Darstellung der verschiedenen Ergebnisebenen oder -ketten gesehen werden, die durch die Umsetzung einer bestimmten Strategie, eines bestimmten Programms oder eines bestimmten Projekts erwartet werden.

09

Der Ergebnisrahmen der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit wird vor allem zwei Zwecken dienen: Zum einen soll er als Instrument der Rechenschaftspflicht die Interessenträger über die erzielten Ergebnisse informieren, zum anderen soll er als Verwaltungsinstrument Leistungsdaten als Grundlage für Verwaltungsentscheidungen liefern.

10

Im Juni 2014 wurde eine weitere Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Ziel veröffentlicht, den Überwachungs-, Berichts- und Evaluierungsrahmen zum Ende des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens zu beschreiben, der sich aus den Rechtsinstrumenten zur Unterstützung der nächsten Programmgeneration sowie der zusätzlichen Arbeit der Kommission zur Fertigstellung des Rahmens ergibt – der „MORE-Rahmen“

(*monitoring, reporting and evaluation framework*). Diese Arbeitsunterlage bietet für jeden Politikbereich eine Übersicht über die allgemeinen und spezifischen Ziele der Instrumente, die wesentlichen Indikatoren zu jedem Ziel, die Regelungen für die Überwachung sowie die zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben für Evaluierungen und Berichterstattung⁷.

11

Im April 2014 äußerte das Europäische Parlament seine Unterstützung für „die kontinuierlichen Bestrebungen der Kommission, von einem inputgestützten zu einem leistungs- und wirkungsorientierten Ansatz überzugehen“⁸. Im Mai 2014 begrüßte der Rat die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen von Dezember 2013 mit dem Titel „*Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework*“ (Schaffung der Voraussetzungen für einen Ergebnisrahmen der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit) und gab an, man sehe „den Ergebnissen der Pilotphase im Hinblick auf eine rechtzeitige Fertigstellung des Ergebnisrahmens der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit erwartungsvoll entgegen, sodass über die 2014 erzielten Ergebnisse im ersten Halbjahr 2015 Bericht erstattet werden kann“⁹.

12

Im März 2015 veröffentlichte die Kommission eine weitere Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „*Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework*“ (Einführung des internationalen Ergebnisrahmens der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit). Mit diesem Dokument sollten die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen von 2013 (siehe Ziffer 7) dargelegten Ansätze in operative Pläne der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung umgesetzt werden, um ab 2015 jährlich darüber Bericht zu erstatten, wie die ausgegebenen Mittel zum Erreichen der politischen Ziele beitragen¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 final vom 26. Juni 2014 „*Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes – Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union's finances based on the results achieved*“ (Übersicht über die Überwachungs-, Berichts- und Evaluierungsrahmen für die Programme des MFR 2014-2020 – Begleitdokument zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse).
- 8 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 3. April 2014 betreffend die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen – Ref. P7_TA-PROV(2014)0287, Abschnitt „Außenbeziehungen“, Ziffer 264.
- 9 „Schlussfolgerungen des Rates über einen Ergebnisrahmen der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit“ – Sitzung des Rates der Europäischen Union Auswärtige Angelegenheiten (Entwicklung), 19.5.2014.
- 10 SWD(2015) 80 final vom 26. März 2015.

2. Ergebnisorientierte Politik und regulatorischer Hintergrund

2.1. Politischer Hintergrund

13

Die Rolle der Kommission auf internationaler Bühne ist in Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union verankert. Die Kommission arbeitet in Fragen der Entwicklungszusammenarbeit insbesondere mit den Vereinten Nationen sowie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammen. In diesem Zusammenhang werden auf höchster Ebene Entwicklungsziele sowie Grundsätze für die Bereitstellung einer wirksameren Hilfe vereinbart¹¹.

2.1.1. Entwicklungsziele auf höchster Ebene

14

Im September 2000 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, mit der sich deren Mitglieder zu einer neuen globalen Partnerschaft mit dem Ziel der Verringerung der extremen Armut sowie zu einer Reihe von befristeten Zielen verpflichteten – diese Ziele, deren Frist das Jahr 2015 war, werden gemeinhin als Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDG) bezeichnet.

15

Im Juni 2012 einigte sich die Rio+20-Konferenz darauf, einen Prozess zur Entwicklung einer Reihe von nachhaltigen Entwicklungszielen (*Sustainable Development Goals*, SDG) in die Wege zu leiten, die auf den Millenniumsentwicklungszielen aufbauen sollen¹². Im September 2013 bekräftigten die führenden Politiker der ganzen Welt ihr Bekenntnis zum Erreichen der MDG und beschlossen, im September 2015 einen Gipfel auf höchster Ebene abzuhalten,

um neue Ziele auf der Grundlage der Errungenschaften der Millenniumsentwicklungsziele zu verabschieden¹³. Weltweite Gespräche über eine breitere Agenda über 2015 hinaus finden derzeit im Rahmen verschiedener Prozesse statt. Ein Synthesebericht über die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung wurde im Dezember 2014 vom UN-Generalsekretär veröffentlicht^{14, 15}.

2.1.2. Hochrangige Foren zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe

16

Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten der EU haben an mehreren Hochrangigen Foren zur Verbesserung der Wirksamkeit von Entwicklungshilfeprogrammen teilgenommen. Hierzu zählen:

- a) die Erklärung von Rom über Harmonisierung (2003);
- b) die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe (2005);
- c) der Aktionsplan von Accra (2008);
- d) die Partnerschaft von Busan für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit (2011) und
- e) das erste hochrangige Treffen in Mexiko der Globalen Partnerschaft für Wirksame Entwicklungszusammenarbeit zum Thema „*Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda*“ (Aufbau einer integrativen Post-2015-Entwicklungsagenda) (2014).

- 11 http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en.
- 12 Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz „*The Future We Want*“ (Die Zukunft, die wir wollen).
- 13 Vereinte Nationen – Generalversammlung – Integrierte und koordinierte Umsetzung und Weiterverfolgung der Ergebnisse der großen Konferenzen und Gipfeltreffen der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich und auf damit zusammenhängenden Gebieten – Weiterverfolgung des Millenniums-Gipfels – Ref. A/68/L.4.
- 14 Vereinte Nationen – Generalversammlung – Der Weg zu einem Leben in Würde bis 2030: die Armut beenden, Menschenleben verändern und die Erde schützen – Synthesebericht des Generalsekretärs über die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung – Ref. A/69/700.
- 15 Siehe auch COM(2015) 44 final vom 5. Februar 2015 „Eine globale Partnerschaft für Armutsbeseitigung und nachhaltige Entwicklung nach 2015“.

2. Ergebnisorientierte Politik und regulatorischer Hintergrund

17

Im Rahmen dieser Foren wurden ein Konsens zwischen den Gebern und Partnerländern erreicht und eine Reihe von Grundsätzen im Zusammenhang mit Entwicklungsergebnissen vereinbart, darunter folgende:

- a) Stärkung der Fähigkeit der Regierungen von Partnerländern, eine größere Führungsrolle und mehr Eigenverantwortung für Entwicklungsergebnisse zu übernehmen;
 - b) Zusammenarbeit mit Partnerländern, um so weit wie möglich auf deren Rahmen für ergebnisorientierte Berichterstattung und Überwachung aufzubauen;
 - c) Harmonisierung der Überwachungs- und Berichterstattungsanforderungen der Geber;
 - d) Verbesserung der Verwaltung von Ergebnissen durch Geber und Partnerländer;
 - e) stärkere Konzentration auf Entwicklungsergebnisse.
- a) Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ (Ref. 14820/05 vom 24. Februar 2006);
 - b) Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Bewältigung der Krise (KOM(2009) 160 endgültig vom 8. April 2009);
 - c) Zwölfpunkte-Aktionsplan der EU zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (KOM(2010) 159 vom 21. April 2010);
 - d) Operativer Rahmen für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe – Generalsekretariat des Rates (Ref. 18239/10 vom 11. Januar 2011);
 - e) Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel (KOM(2011) 637 endgültig vom 13. Oktober 2011);
 - f) Ein menschenwürdiges Leben für alle: Beseitigung der Armut und Gestaltung einer nachhaltigen Zukunft für die Welt (COM(2013) 92 final vom 27. Februar 2013);
 - g) Nach 2015: Auf dem Weg zu einem umfassenden und integrierten Konzept für die Finanzierung von Armutsbeseitigung und nachhaltiger Entwicklung (COM(2013) 531 final vom 16. Juli 2013).

2.1.3. Mitteilungen der EU

18

Das Bekenntnis der Europäischen Union zu international vereinbarten Entwicklungszielen und zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe wurde in mehreren öffentlichen Erklärungen und Mitteilungen dokumentiert. In all diesen Dokumenten wird auf die eine oder andere Weise auf die Bedeutung von Ergebnissen im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit hingewiesen:

2. Ergebnisorientierte Politik und regulatorischer Hintergrund

2.2. Rechtlicher und regulatorischer Hintergrund

19

Die wesentlichen Bestimmungen zur Rechenschaftspflicht für Ergebnisse und zur öffentlichen Finanzkontrolle¹⁶ finden sich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in den Haushaltsordnungen für den Gesamthaushaltsplan der EU und den Europäischen Entwicklungsfonds sowie in der Verordnung zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns.

- a) Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist vorgesehen, dass
 - i) die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vorlegt, der sich auf die erzielten Ergebnisse stützt (Artikel 318 Absatz 2), und
 - ii) der Rechnungshof jederzeit seine Bemerkungen vorlegen kann, insbesondere in Form von Sonderberichten (Artikel 287 Absatz 4)¹⁷.
- b) In der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (die Haushaltsordnung) ist Folgendes vorgesehen^{18, 19}:
 - i) Für alle vom Haushaltsplan abgedeckten Tätigkeitsbereiche müssen konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene Ziele festgelegt werden. Die Verwirklichung dieser Ziele wird mithilfe von nach Tätigkeitsbereichen festgelegten Leistungsindikatoren kontrolliert (Artikel 30 Absatz 3).
 - ii) Um die Beschlussfassung zu verbessern, müssen die Organe

Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen bei allen Programmen und Tätigkeiten vornehmen, die mit erheblichen Ausgaben verbunden sind (Artikel 30 Absatz 4).

- iii) Die Kommission muss dem Entwurf des Haushaltsplans eine Reihe von Dokumenten beifügen. Hierzu zählen Tätigkeitsübersichten mit Informationen über die Verwirklichung aller zuvor festgelegten konkreten, messbaren, erreichbaren, sachgerechten und mit einem Datum versehenen Ziele sowie über die mithilfe von Indikatoren gemessenen neuen Ziele (Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe e Ziffer i), eine ausführliche Begründung einschließlich einer Kosten-Nutzen-Analyse für die vorgeschlagenen Änderungen der Höhe der Mittel (Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe e Ziffer ii) sowie eine Übersicht über die Bewertungsergebnisse, wenn dies für Änderungen im Haushaltsplan von Belang ist (Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe e Ziffer v).
- iv) Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten müssen dem jeweiligen Organ einen jährlichen Tätigkeitsbericht vorlegen, der Finanz- und Verwaltungsinformationen sowie Kontrollergebnisse enthält und in dem sie erklären, inwieweit sie die ihnen vorgegebenen Ziele realisiert haben, welche Risiken mit den Maßnahmen verbunden sind, wie sie die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel verwendet haben und wie effizient und wirksam die Systeme der internen Kontrolle sind (Artikel 66 Absatz 9).
- v) Die Sonderberichte des Rechnungshofes müssen unverzüglich dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt werden (Artikel 163).

16 Die Rechenschaftspflicht bezieht sich vorwiegend auf die demokratische Beaufsichtigung politischer Strategien und Tätigkeiten öffentlicher Stellen, während öffentliche Finanzkontrolle die Prüfung der Rechnungsführung und die Wirtschaftlichkeitsprüfung von politischen Strategien und entsprechenden öffentlichen Mitteln sowie deren Verknüpfung mit dem Rechenschaftsprozess betrifft. Siehe Bericht des Rechnungshofes „Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle“, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Siehe auch Artikel 163 der Haushaltsordnung.

18 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

19 Ähnliche Bestimmungen sind in den Finanzregelungen der Europäischen Entwicklungsfonds enthalten.

2. Ergebnisorientierte Politik und regulatorischer Hintergrund

- c) In der Verordnung zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns ist Folgendes vorgesehen²⁰:
- i) Finanzierungsbeschlüsse müssen im Anhang eine Beschreibung der einzelnen Aktionen umfassen, in der deren Ziele, die wichtigsten Tätigkeiten, die erwarteten Ergebnisse, die Methoden der Umsetzung, das Budget und ein vorläufiger Zeitplan, alle damit verbundenen flankierenden Maßnahmen sowie Regelungen für das Monitoring der Ergebnisse angegeben werden (Erwägungsgrund 5).
 - ii) Das auswärtige Handeln der Union im Rahmen der Instrumente muss dazu beitragen, dass eindeutige Ergebnisse (Leistungen, Wirkungen und Auswirkungen) bewirkt werden. Die Ergebnisse des auswärtigen Handelns der Union und die Wirksamkeit des jeweiligen Instruments müssen auf der Grundlage vorab festgelegter, klarer, transparenter und gegebenenfalls länderspezifischer sowie messbarer Indikatoren überwacht und bewertet werden (Erwägungsgrund 12).
 - iii) Die Aktionsprogramme müssen für jede Aktion die verfolgten Ziele, die erwarteten Ergebnisse und die wichtigsten Tätigkeiten angeben (Artikel 2).
 - iv) Ab 2015 muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr einen Bericht über die Verwirklichung der Ziele jeder Verordnung anhand von Indikatoren, mit denen die erzielten Ergebnisse und die Wirksamkeit des jeweiligen Instruments gemessen werden, vorlegen. In diesem Bericht sind die Ergebnisse der finanziellen Hilfe der Union unter möglichst weitgehender Anwendung spezifischer, messbarer Indikatoren für ihre Rolle bei der Erreichung der Ziele der Instrumente zu bewerten (Artikel 13).

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 236/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 95).

20

Das Ziel der Analyse des Hofes bestand darin, in einem einzigen Dokument darzulegen, welche Themen der Hof als Hauptrisikobereiche im Zusammenhang mit einem ergebnisorientierten Ansatz für das Handeln der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit erachtet. Zudem werden diese Risiken auf der Grundlage der Erfahrungen, die der Hof durch seine Prüfungen im Bereich der außenpolitischen Maßnahmen gewonnen hat, veranschaulicht. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund laufender Diskussionen zum Leistungsrahmen der Kommission (siehe Ziffer 5) sowie zur Umsetzung eines Ergebnisrahmens für das Handeln der EU im Bereich internationale Zusammenarbeit und Entwicklung relevant (siehe Ziffer 11).

21

Im Mittelpunkt der Analyse des Hofes stand folgende Frage: Hat die Kommission die wesentlichen Risiken eines ergebnisorientierten Ansatzes für Maßnahmen der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit angemessen berücksichtigt?

22

Die Analysearbeit des Hofes fand zwischen Oktober 2014 und Januar 2015 statt. Sie umfasste die Durchsicht von Unterlagen von EU-Organen und anderer wichtiger multilateraler und bilateraler Geber von Hilfen sowie Gespräche mit Bediensteten der EU-Kommission, einschließlich der EU-Delegation in Kambodscha, sowie mit Vertretern zweier internationaler Organisationen und mehrerer Durchführungsstellen. Des Weiteren wurden Sonderberichte des Hofes der letzten Jahre ausgewertet, um die wesentlichen Risikobereiche anhand konkreter Beispiele zu veranschaulichen. Die zeitliche Dimension von Entwicklungsmaßnahmen führt dazu, dass diese Beispiele sich mitunter auf Maßnahmen beziehen, die vor mehreren Jahren durchgeführt wurden.

23

Anhand seiner Analyse ermittelte der Hof neun wesentliche Risikobereiche, die im Folgenden ausführlich beschrieben und veranschaulicht werden. Sie beziehen sich auf

- a) die einheitliche Verwendung einer ergebnisorientierten Terminologie (Abschnitt 4.1);
- b) die Festlegung einer klaren Ergebniskette (Abschnitt 4.2);
- c) eine erhöhte Komplexität aufgrund der Berücksichtigung von Querschnittsthemen (Abschnitt 4.3);
- d) die Harmonisierung der Instrumente und Rahmen der Entwicklungspartner (Abschnitt 4.4);
- e) die Ergebnisberichterstattung und Evaluierung (Abschnitt 4.5);
- f) Datenkonsolidierung und Ergebnisübersicht (Abschnitt 4.6);
- g) Datenqualität (Abschnitt 4.7);
- h) die Schwerpunktlegung auf das Haushaltsergebnis (Abschnitt 4.8) sowie
- i) Veränderungen des Kontextes von EU-Maßnahmen (Abschnitt 4.9).

4.1. Formulierung von Zielen und Indikatoren

4.1.1. Terminologie

24

Angesichts der Anzahl und Vielfalt der Parteien, die in die Umsetzung eines neuen EU-Rahmens für Entwicklung und Zusammenarbeit einbezogen oder daran beteiligt sind, ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie eine gemeinsame und einheitliche Terminologie verwenden können.

25

Der Hof stellte jedoch fest, dass die ergebnisbezogene Terminologie nicht immer einheitlich verwendet wird (siehe **Kasten 1**).

26

Mangelnde Klarheit und Einheitlichkeit bei der Verwendung der Terminologie können zu Missverständnissen und Verwirrung unter den Akteuren im Bereich der Entwicklung und Zusammenarbeit der EU führen, vor allem im Zusammenhang mit Evaluierungsmaßnahmen.

4. Wesentliche Risikobereiche

Kasten 1

Beispiele für Probleme hinsichtlich der Terminologie

Während es in der Verordnung über gemeinsame Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns²¹ heißt, die Ergebnisse erstreckten sich auf Outputs, Wirkungen und Auswirkungen (siehe Ziffer 19), wird im Managementplan 2014 von EuropeAid eine andere Kategorisierung verwendet, in der Wirkungen (*outcomes*) Ergebnisse (*results*) und Auswirkungen (*impacts*) einschließen²².

Während in den Verordnungen von konkreten, messbaren, erreichbaren, sachgerechten und mit einem Datum versehenen (*specific, measurable, achievable, relevant, timed*) Zielen, den sogenannten SMART-Zielen, die Rede ist, wird im Handbuch von EuropeAid zur ergebnisorientierten Überwachung auf „SMART OVIs“ verwiesen, wobei „OVIs“ für „*objectively verifiable indicators*“, also objektiv verifizierbare Indikatoren, steht; hier werden also Ziele und Indikatoren durcheinandergebracht. Ähnlich wurden im Haushaltsrundsreiben der Kommission für 2014 die SMART-Bedingungen als die Mindestbedingungen bezeichnet, die von Zielen und Indikatoren erfüllt werden müssen²³.

Während in den Verordnungen vorab festgelegte, klare, transparente und gegebenenfalls länderspezifische sowie messbare Indikatoren vorgesehen sind, werden bisweilen auch andere Qualitätskriterien verwendet. So ist etwa den Leitlinien von EuropeAid zur Budgethilfe von 2012 zu entnehmen²⁴, dass es verschiedene Gruppen von Kriterien zur Bewertung der Qualität von Indikatoren gebe: SMART-Indikatoren seien spezifisch, messbar, erreichbar, realistisch und zeitgebunden. CREAM-Kriterien bezögen sich auf Indikatoren, die klar, relevant, wirtschaftlich, angemessen und kontrollierbar (*clear, relevant, economic, adequate, monitorable*) seien. Die Leitlinien von Eurostat in Bezug auf Indikatoren konzentrierten sich auf Logik, Relevanz, die Möglichkeit der Festlegung eines Ziels, die Häufigkeit der Datenerhebung, die Angemessenheit sowie die Möglichkeit der Abschätzung der Genauigkeit. RACER-Indikatoren bezögen sich auf Indikatoren, die relevant, anerkannt, glaubwürdig, leicht und robust (*relevant, accepted, credible, easy, robust*) sind.

21 Verordnung (EU) Nr. 236/2014.

22 Siehe beispielsweise Abschnitt 4.1.4 des Managementplans 2014 von EuropeAid zur Interventionslogik des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI).

23 Europäische Kommission – *Budget circular for 2014 – Standing instructions* (Haushaltsrundsreiben für 2014 – Ständige Anweisungen), 14.12.2012.

24 *Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* (Leitlinien für die Budgethilfe – Programmplanung, Konzeption und Verwaltung – Ein moderner Ansatz für Budgethilfe), September 2012.

4.1.2. Abstimmung und Kohärenz von Dokumenten

27

Ziele – in Verbindung mit den dazugehörigen Indikatoren – werden leichter verstanden und mit einer größeren Wahrscheinlichkeit erreicht, wenn sie in sämtlichen zusammenhängenden Dokumenten klar und einheitlich formuliert werden.

4. Wesentliche Risikobereiche

28

Ziele und Indikatoren für die Entwicklung und Zusammenarbeit der EU werden in einer Vielzahl unterschiedlicher Dokumente festgelegt. Hierzu gehören

- a) der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union;
- b) die Entwicklungsziele auf höchster Ebene (siehe Abschnitt 2.1.1);
- c) Verordnungen über Instrumente für die Finanzierung des auswärtigen Handelns²⁵;
- d) die regionalen und länderbezogenen Strategien sowie die indikativen Mehrjahresplanungsdokumente der Kommission;
- e) jährliche Aktionsprogramme im Anhang der Finanzierungsbeschlüsse der Kommission;
- f) Finanzierungsvereinbarungen mit Partnerländern, Verwaltungs-/Beitragsvereinbarungen mit internationalen Organisationen, Finanzhilfevereinbarungen und Verträge mit Nichtregierungsorganisationen und Dienstleistern;

- g) Tätigkeitsübersichten (oder Programmübersichten) als Teil des Haushaltsverfahrens;
- h) Jährliche Managementpläne und Jährliche Tätigkeitsberichte der betroffenen Generaldirektionen der Kommission.

29

Die Verwaltung all dieser Dokumente, für die ganz unterschiedliche Instanzen verantwortlich zeichnen und die verschiedenen Annahmezyklen und -verfahren unterliegen, führt zwangsläufig zu Anpassungen von Zielen und Indikatoren und in einigen Fällen zu Unstimmigkeiten. Vor diesem Hintergrund kam die Kommission 2014 im Rahmen eines Pilotprojekts zur Ergebnisberichterstattung als Vorbereitung für den Ergebnisrahmen zu dem Schluss, dass dort, wo logische Rahmen sowohl auf Entscheidungs- als auch auf Vertragsebene existierten, die Kohärenz zwischen diesen Rahmen bestenfalls als „durchwachsen“ bezeichnet werden könne²⁶.

30

Im Rahmen früherer Prüfungen stellte der Hof auch Unstimmigkeiten zwischen Dokumenten zur Festlegung von Zielen und Indikatoren fest (siehe **Kasten 2**).

25 ABl. L 77 vom 15.3.2014.

26 Ein logischer Rahmen ist ein Dokument, das einen Überblick über die Ziele, Tätigkeiten und Mittel eines Projekts bietet. Er beschreibt in der Regel kritische Annahmen, auf denen das Projekt basiert, und enthält Informationen dazu, wie das Projekt – unter anderem mittels Indikatoren – überwacht werden wird.

Kasten 2

Beispiel für Unstimmigkeiten zwischen Dokumenten

„Die Jährlichen Tätigkeitsberichte beinhalten sieben Indikatoren für Zentralasien. Zwar sind diese Indikatoren von allgemeiner Bedeutung für den Erfolg der EU-Entwicklungshilfe in Zentralasien, sie unterscheiden sich jedoch von denen, die im Regionalen Strategiepapier und in den Richtprogrammen festgelegt sind; zudem sind sie nicht unmittelbar an die in der neuen Partnerschaftsstrategie des Rates für Zentralasien angestrebten Ziele geknüpft“²⁷.

27 Sonderbericht Nr. 13/2013 „EU-Entwicklungshilfe für Zentralasien“, Ziffer 79 (<http://eca.europa.eu>).

4. Wesentliche Risikobereiche

31

Unstimmigkeiten in der Formulierung von Zielen und Indikatoren können zu Verwirrung darüber führen, was als Grundlage für die Bewertung des Erreichten dienen soll.

4.1.3. Festlegung von SMART-Zielen und klaren Indikatoren

32

Die Festlegung von konkreten, messbaren, erreichbaren, sachgerechten und mit einem Datum versehenen (SMART-) Zielen stellt eine rechtliche Verpflichtung für alle Tätigkeiten der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit dar. Darüber hinaus sollten die Ergebnisse des auswärtigen Handelns der EU – wozu Entwicklung und Zusammenarbeit zählen – und die Wirksamkeit des jeweiligen Instruments auf der Grundlage vorab festgelegter, klarer, transparenter und gegebenenfalls länderspezifischer sowie messbarer Indikatoren überwacht und bewertet werden (siehe Ziffer 19)²⁸.

28 Im April 2014 forderte das Europäische Parlament die Annahme spezifischer, messbarer, erreichbarer, relevanter und rechtzeitiger Richtwerte für alle Programme in Rubrik 4 – Europa in der Welt – des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020. Siehe Beschluss des Europäischen Parlaments vom 3. April 2014 betreffend die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen – Ref. P7_TA-PROV(2014)0287.

Abbildung 2

Die Notwendigkeit von SMART-Zielen und klaren Indikatoren

	SMART-Ziele	Klare Indikatoren
Ergebnisse	Input	
	Tätigkeiten	
	Outputs	
	Wirkung	
	Auswirkungen	

4. Wesentliche Risikobereiche

33

Bei früheren Prüfungen stellte der Hof oftmals fest, dass die festgelegten Ziele zu vage oder unrealistisch waren (siehe **Kasten 3**). Ebenso stellte der Hof häufig fest, dass Indikatoren fehlten oder unklar waren (siehe **Kasten 4**). Selbst wenn Indikatoren klar definiert sind, kann ihre Auslegung relativ sein und können ihre Werte je nachdem, in welchem Kontext sie verwendet werden, erheblich voneinander abweichen (siehe **Kasten 5**).

34

Die Kommission kam 2014 im Rahmen des Pilotprojekts zur Ergebnisberichterstattung als Vorbereitung für den Ergebnisrahmen ebenfalls zu dem Schluss, dass in vielen Fällen, in denen logische Rahmen auf Entscheidungs- und Vertragsebene existierten, die Qualität dieser Rahmen nicht gut war, d. h., die Ziele waren nicht SMART, und Indikatoren waren nicht gut definiert oder beruhten auf unklaren Datenquellen.

35

Ebenso wie einander widersprechende Regelungen unterminiert das Versäumnis, SMART-Ziele und klare Indikatoren festzulegen, die Leistungsüberwachung und Ergebnisbewertung, was der Rechenschaftspflicht sowie der öffentlichen Finanzkontrolle schadet. Ferner besteht die Gefahr, dass die Ergebnisse einer Intervention begrenzt sind, wenn deren Ziele nicht von Anfang an klar definiert sind.

Kasten 3

Beispiele für zu vage oder unrealistische Ziele

„Eine klare Definition der Projektziele fehlt vor allem in Bezug auf die geplanten Anlagen, deren Betriebsumfang (Quantität und Qualität) und die Zielgruppen, denen die Projektergebnisse zugutekommen sollen. Das Fehlen klarer und quantifizierter Maßnahmen hinderte die Kommission ganz erheblich an der Überwachung des Fortschritts während der Projektdurchführung und später dann an der Messung und Kontrolle im Hinblick darauf, ob die erzielten Ergebnisse längerfristig Bestand hatten oder nicht (...).“²⁹

„Mitunter sind die Ziele auch zu ehrgeizig, insbesondere im Fall von NRO-Projekten mit bescheidener Mittelausstattung und einem relativ kurzen Durchführungszeitraum. Dies traf insbesondere auf NRO-Projekte zu, die aus der Nahrungsmittelfazilität finanziert wurden: Für ihre Durchführung blieben rund 20 Monate, was in der Praxis eher 15 Monaten entsprach, da die ersten Monate für Beschaffungsverfahren und andere Vorbereitungsarbeiten benötigt wurden. In einigen Fällen beruhen die Maßnahmen auf unrealistischen Annahmen bezüglich der für eine erfolgreiche Umsetzung notwendigen Voraussetzungen, z. B. institutionelle und Verwaltungskapazitäten der nationalen oder lokalen Behörden, Qualität der ländlichen Infrastruktur oder Verfügbarkeit geeigneter Mitarbeiter (z. B. Ernährungsfachleute, Berater).“³⁰

²⁹ Sonderbericht Nr. 13/2012 „Entwicklungshilfe der Europäischen Union im Bereich Trinkwasser- und grundlegende Sanitärversorgung im Subsahara-Raum“, Ziffer 50 (<http://eca.europa.eu>).

³⁰ Sonderbericht Nr. 1/2012 „Wirksamkeit der Entwicklungshilfe der Europäischen Union für Ernährungssicherheit in afrikanischen Ländern südlich der Sahara“, Ziffer 52 (<http://eca.europa.eu>).

4. Wesentliche Risikobereiche

Kasten 4

Beispiele für fehlende oder unklare Indikatoren

„Die Finanzierungsvereinbarungen für die direkte Finanzhilfe im Rahmen von PEGASE sahen keine Erfolgsindikatoren vor, was es für den EAD, die Kommission und die Mitgliedstaaten schwer macht, die konkreten Ergebnisse der Hilfe zu bewerten (...). Da Erfolgsindikatoren fehlen, ist es außerdem schwieriger, Ergebnisse nachzuweisen, die es erlauben würden, neue Mittel zu mobilisieren. Darüber hinaus entspricht dies nicht der ausdrücklichen Anforderung der ENPI-Verordnung, wonach für alle Arten der ENPI-Hilfe Erfolgsindikatoren festzulegen sind, um die Überwachung zu ermöglichen.“³¹

„In Kirgisistan enthielt das Informationsprogramm über Ernährungssicherheit nur vage definierte Indikatoren, wie ‚die Informationen über Ernährungssicherheit gelten allgemein als präzise und aktuell‘, ‚eine angemessene Anzahl von Mitarbeitern wird ausgebildet‘ und ‚Verwendbarkeit von Ernteprogosen‘.“³²

31 Sonderbericht Nr. 14/2013 „Direkte Finanzhilfe der Europäischen Union zugunsten der Palästinensischen Behörde“, Ziffer 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Sonderbericht Nr. 13/2013, Ziffer 52.

Kasten 5

Beispiel für die sich ändernde Relevanz von Indikatoren

Die EU leistet Kambodscha Budgethilfe für die Entwicklung seines Bildungssektors. In den letzten Jahren wurden die Abschlussprüfungen der 12. Jahrgangsstufe in Kambodscha durch Betrugereien und Korruption untergraben mit dem Ergebnis, dass die Erfolgsraten bei rund 80 % lagen. 2014 nahmen sich die kambodschanischen Behörden vor, Unregelmäßigkeiten in diesen Prüfungen zu verhindern und letztlich zu beseitigen, insbesondere indem in den Prüfungszentren Maßnahmen gegen Betrugereien eingeführt werden sollten. Bei einer ersten Prüfung im August 2014 lag die Erfolgsrate bei 25 %; eine Nachholprüfung im Oktober führte für das Jahr 2014 zu einer Gesamterfolgsrate von 41 % der Kandidaten – ungefähr die Hälfte der Rate von 2013. Auf den ersten Blick könnte die Veränderung dieses Indikators als Verschlechterung interpretiert werden; es kann jedoch auch als Ausdruck einer besseren Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit der Prüfungen gesehen werden.

4.1.4. Die Verpflichtung eines Partnerlandes zur Durchführung von Reformen als Ziel festlegen

36

Damit die Ziele einer Maßnahme im Hinblick auf die Entwicklung von Bedeutung sind, sollten sie mit dem Erreichen eines Ergebnisses verknüpft werden, d. h. einer messbaren Veränderung, die eine Folge der fraglichen Maßnahme ist.

4. Wesentliche Risikobereiche

37

In früheren Prüfungen stellte der Hof fest, dass die Ziele von EU-Maßnahmen bisweilen als eine von einem Partnerland zu einem bestimmten Zeitpunkt einzugehende Verpflichtung formuliert sind. Allerdings kam es in einigen dieser Fälle vor, dass das erklärte Ziel zwar erreicht worden war, d. h., dass das Partnerland die erwartete Verpflichtung zwar offenbar eingegangen war, die Maßnahme dann im Laufe der Zeit jedoch keine oder nur eine geringe nennenswerte Wirkung zeigte; mit anderen Worten: Es wurde kein bedeutsames Ergebnis im Hinblick auf die Entwicklung erzielt (siehe **Kasten 6**).

38

Die Wirksamkeit der Maßnahmen der EU im Bereich Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit kann beeinträchtigt werden, wenn das augenscheinliche Bekenntnis des Partnerlandes zum Erreichen von Ergebnissen als ausreichende Bedingung für Zahlungen gilt, ohne dass weitere Nachweise darüber erbracht werden, dass tatsächlich bedeutsame Reformen umgesetzt werden.

Kasten 6

Beispiel für eine Intervention, bei der das Bekenntnis des Partnerlandes zur Durchführung von Reformen zu keinen Entwicklungsergebnissen führte

„Die Kommission zahlte ihre Budgethilfe für Kirgisistan in drei Tranchen aus, wobei jeder Zahlung eine Beurteilung der Fortschritte in Bezug auf PFM-Ziele vorausgegangen war. Die Kommission stellte zwar fest, dass nur langsam Fortschritte erzielt worden waren, begründete die Auszahlung aller drei Tranchen jedoch vor allem damit, dass die kirgisische Regierung nach wie vor weitere Reformen unterstütze. Allerdings gab es keine eindeutigen Beweise für diese Einschätzung. Die Kommission stützt ihre Auszahlungsentscheidungen im Wesentlichen auf ihre Beurteilung von Reformzusagen der Partnerländer und nicht auf tatsächlich erzielte Fortschritte.“³³

„Der Kommission gelang es nicht zu gewährleisten, dass die ägyptischen Behörden konkrete Maßnahmen ergriffen, um Probleme, die bei den Gesprächen im Unterausschuss angeschnitten worden waren, dann auch weiterzuverfolgen. Selbst wenn die aufgeworfenen Fragen am Ende der Sitzung als Themenpunkte in den Katalog der zu treffenden Maßnahmen aufgenommen wurden, wurden sie im Allgemeinen nicht umgesetzt. Im Jahr 2009 beinhaltete der Maßnahmenkatalog des Unterausschusses zum Beispiel den Punkt, Möglichkeiten auszuloten, die technische Hilfe der EU zu nutzen, um Ägypten über die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in Bezug auf Nichtregierungsorganisationen zu informieren. Dieser Punkt wurde nicht weiterverfolgt. (...) Die Kommission stellte keine Verbindung zwischen der in den Fortschrittsberichten geäußerten Kritik an Menschenrechtsverletzungen und einer möglichen Kürzung oder Aussetzung der EU-Hilfen her (...).“³⁴

³³ Sonderbericht Nr. 13/2013, Ziffer 57.

³⁴ Sonderbericht Nr. 4/2013 „Die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung“, Ziffern 39 und 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Wesentliche Risikobereiche

4.2. Festlegung einer Ergebniskette

4.2.1. Verknüpfung von Maßnahmen und Ergebnissen durch eine klare logische Kette

39

Um die erwarteten Ergebnisse zu erzielen, ist es erforderlich, geeignete Maßnahmen zu ermitteln und somit eine klare logische Verknüpfung zwischen Tätigkeiten, Outputs, Wirkung und Auswirkungen herzustellen^{35, 36}. Die Festlegung einer solchen logischen Kette ist zudem unabdingbar für den Nachweis, wie Interventionen der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit zum Erreichen von Ergebnissen beitragen³⁷.

40

In einigen früheren Sonderberichten des Hofes und Evaluierungsberichten der Kommission wurde festgestellt, dass die Verknüpfung zwischen Maßnahme und Ergebnissen nicht immer klar ersichtlich war (siehe **Kasten 7**).

41

Für einige Maßnahmen können ergebnisbasierte Zahlungsbedingungen in Finanzierungsvereinbarungen festgelegt werden, mit denen eine Zahlung unmittelbar an das Erreichen von Ergebnissen geknüpft wird und so Anreize für bessere Leistungen geschaffen werden, indem vollständig erzielte Ergebnisse zur vollständigen Auszahlung und teilweise erzielte Ergebnisse zu Teilzahlungen führen^{38, 39}. In früheren Prüfungen stellte der Hof bisweilen fest, dass eine derartige Verknüpfung entweder nicht existierte oder nicht durchgesetzt wurde (siehe **Kasten 8**).

42

Gibt es keine klare Verknüpfung zwischen Maßnahmen – oder Bedingungen für eine Zahlung – und ihren angestrebten Ergebnissen, können die Ziele von Interventionen leicht aus den Augen verloren werden, was sich nachteilig auf die Wirksamkeit der Hilfe auswirkt; darüber hinaus wird die Fähigkeit der EU, zu den Ergebnissen ihrer Maßnahmen Nachweise zu liefern und Rechenschaft abzulegen, untergraben. Ebenso können scheinbar voneinander getrennte Strategien eng miteinander verknüpft sein⁴⁰. Bei der Konzeption einer Maßnahme im Rahmen einer bestimmten politischen Strategie kann es vorkommen, dass ihre möglichen Ergebnisse im Hinblick auf andere Strategien nicht ausreichend berücksichtigt werden; beispielsweise könnte ein Projekt zum Erreichen von gesundheitsbezogenen Zielen wie der Bekämpfung von Malaria beitragen, während sich die erklärten Projektziele eigentlich nur auf die Verbesserung des Zugangs zu sauberem Trinkwasser beziehen.

- 35 Gemäß der *Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit – Final Report Volume 1: Final Summary Report* (Studie zu rechtlichen Instrumenten und aus den durch das gemeinsame Evaluierungsreferat verwalteten Evaluierungen gewonnenen Erkenntnissen – Abschlussbericht Teil 1: Zusammenfassender Abschlussbericht), Juli 2011, S. vi, ist die Formulierung klarer Logikketten von zentraler Bedeutung. Dies könne dadurch gefördert werden, dass unstrukturierte Listen von Tätigkeiten sowie unklare Verknüpfungen zwischen Tätigkeiten, Outputs und deren geplanten Auswirkungen vermieden werden. Die Beziehungen zwischen jedem einzelnen Schritt in der Kette sollten klar und logisch sein, um Logiklücken und „verwaiste“ Outputs oder Auswirkungen zu vermeiden. – Ref. Evaluierung DEVCO 1292.
- 36 Eine ausführliche Erläuterung einer Ergebniskette findet sich im *Results-based Management Handbook* (Handbuch für ergebnisorientierte Verwaltung) der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen, Oktober 2011, S. 14.
- 37 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (Studie zur Umsetzung der Erkenntnisse von strategischen Evaluierungen von EuropeAid in der Entwicklungspolitik und -praxis), Abschlussbericht, Juni 2014, S. vii.
- 38 Europäische Kommission – *Budget Support Guidelines – Executive Guide – A modern approach to Budget support* (Leitlinien zur Budgethilfe – Leitlinie für die Exekutive – Ein moderner Ansatz für Budgethilfe), September 2012.
- 39 Siehe Gemeinsamer Standpunkt der EU für die vierte Tagung des Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Busan, 29. November-1. Dezember 2011) – Schlussfolgerungen des Rates – 3124. Tagung des Rates Auswärtige Angelegenheiten, Brüssel, 14. November 2011: „Die EU fordert die Partnerländer und die Entwicklungspartner auf, verstärkt auf eine harmonisierte und ergebnisorientierte Konditionalität zu achten.“
- 40 *Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector* (Thematische Evaluierung der Unterstützung des Gesundheitssektors durch die Kommission) – Abschlussbericht – Teil 1, August 2012. S. xiv.

Beispiele für eine unklare Verknüpfung von Maßnahmen mit Ergebnissen

Bei den 24 untersuchten Interventionen wird die ENP-Strategie klar als Dachstrategie benannt, unter der die Zusammenarbeit stattfindet. In den Programmplanungsdokumenten wird deutlich Bezug auf eines oder mehrere ENP-Ziele genommen, und die Interventionen stehen im Einklang mit den Strategiedokumenten. Allerdings wird in den geprüften Unterlagen weder aufgezeigt noch explizit erläutert, wie die Ziele durch die konkreten Interventionen erreicht werden sollen und wie die programmierten Interventionen zum Erzielen der Ergebnisse beitragen sollen⁴¹.

„In den Budgethilfeprogrammen für Malawi und Ruanda wird auf die Ziele der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien sowie der sektorbezogenen Politiken und Programme verwiesen. Wie sie selbst zum Erreichen der Ziele der Regierungen beitragen sollen, wird darin nicht dargelegt.“⁴²

41 *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)* (Evaluierung der Unterstützung der Europäischen Union für zwei Regionen der europäischen Nachbarschaftspolitik (Osten und Süden)) – Abschlussbericht – Teil 1, Juni 2013, S. 24.

42 Sonderbericht Nr. 1/2012, Ziffer 53.

Beispiele für finanzielle Interventionen mit unwirksamen Zahlungsbedingungen

„Ein Ziel der beiden zielgerichteten Budgethilfeprogramme war es, zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements beizutragen. Im Rahmen der Programme wurde jedoch weder eine Verbindung zum Plan der Regierung zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements hergestellt, noch wurden die Prioritäten aufgezeigt, die unterstützt werden sollten. Es ist nicht klar, wie derartige Programme ihre Zielvorgabe erreichen können, zumal die entsprechenden Mittel in einer einzigen festen Tranche und ohne leistungsbezogene Auflagen oder Vorgaben für den politischen Dialog ausgezahlt wurden.“⁴³

„Bei Investitionsprojekten in die Straßeninfrastruktur setzt die Kommission Bedingungen in einer Weise ein, die den Partnerländern nur wenig Anreize für ihre Einhaltung liefern. Die festgelegten Bedingungen sind nicht rechtlich bindend, sondern erscheinen in den Finanzierungsvereinbarungen als ‚Begleitmaßnahmen‘, die vom Partnerland zu berücksichtigen sind. In der Praxis billigt die Kommission Bauaufträge zwischen den Partnerländern und Auftragnehmern in der Regel unabhängig davon, ob diese Begleitmaßnahmen getroffen wurden. Sie ist dann verpflichtet, die EEF-Mittel im Rahmen dieser Verträge auszus zahlen, und hat kaum Möglichkeiten, das Partnerland zur Einhaltung der Bedingungen zu zwingen.“⁴⁴

43 Sonderbericht Nr. 9/2013 „Die Unterstützung der EU für verantwortungsvolle Staatsführung in der Demokratischen Republik Kongo“, Ziffer 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Sonderbericht Nr. 17/2012 „Beitrag des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zu einem nachhaltigen Straßennetz in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara“, Ziffer 27 (<http://eca.europa.eu>).

4. Wesentliche Risikobereiche

4.2.2. Beitrag versus Zuordnung

43

Die Interventionen der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit erfolgen in einem komplizierten Kontext, in dem – zusätzlich zur Intervention der EU – viele andere Geber und zahlreiche äußere Faktoren – positiv wie negativ – zum Erreichen von Ergebnissen beitragen. Aus diesem Grund und um einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Handeln der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit und dessen Ergebnissen (siehe Abschnitt 4.2.1.) herzustellen, könnte es sinnvoll sein, die Stärke dieses Zusammenhangs, d. h., welcher Teil der Ergebnisse welcher Maßnahme der EU zugeordnet werden kann, zu bewerten.

44

Wie die Kommission jedoch in ihrer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „*Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework*“ (Schaffung der Voraussetzungen für einen Ergebnisrahmen der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit) (siehe Ziffer 7) herausstellt, ist es schwierig, den Beitrag einer Ebene der Ergebnishierarchie zu der jeweils nächsten, d. h. von Output zu Wirkung und von Wirkung zu Auswirkungen, zu messen. So können in der Tat die Outputs einer Intervention für gewöhnlich größtenteils der Intervention zugeordnet werden, was jedoch für die Wirkungen – und noch weniger für die Auswirkungen – häufig nicht der Fall ist, wie der Hof in einigen seiner Prüfungen feststellen konnte (siehe **Kasten 9**).

45

Im besonderen Fall von Interventionen im Bereich der Budgethilfe ist es normalerweise nicht möglich, die Outputs zu ermitteln, was auf die Fungibilität der finanziellen Unterstützung der EU innerhalb des Haushalts des Partnerlandes zurückzuführen ist. In der Tat wird aus dem Haushalt des Partnerlandes die Entwicklungsstrategie des gesamten Landes unterstützt, weshalb sich die Outputs von Interventionen der EU im Bereich Budgethilfe auf Änderungen von staatlichen Strategien und Dienstleistungen beziehen; diese sind jedoch nicht die Folge des Budgethilfeprogramms alleine, sondern auch von verschiedenen anderen staatlichen Maßnahmen und Entscheidungen, anderen Außenhilfeprogrammen (...) sowie externen regierungsunabhängigen Faktoren⁴⁵. Dies wird im umfassenden Evaluierungsrahmen der OECD für Budgethilfeevaluierungen gut veranschaulicht (siehe **Anhang**).

46

Folglich kann es selbst in den Fällen, in denen eine deutliche logische Verknüpfung zwischen Maßnahme und Ergebnissen hergestellt werden kann, schwierig – wenn nicht unmöglich – sein, zu bewerten, welcher Teil der Ergebnisse Interventionen der EU zugeordnet werden kann und welcher auf Interventionen anderer Geber oder sonstige Faktoren zurückzuführen ist. Aus diesem Grund ist es sachdienlicher, von Beiträgen anstatt von Zuordnungen zu sprechen. Neben den technischen Aspekten betrifft dieses Thema auch die eher politische Frage der Eigenverantwortung für Ergebnisse. So kann es vorkommen, dass in Fällen, in denen viele Akteure – darunter die EU, Partnerländer und andere Geber – involviert sind, dieselben positiven Ergebnisse von mehreren unterschiedlichen Akteuren beansprucht werden oder für negative Ergebnisse keine Verantwortung übernommen wird.

45 OECD – DAC-Netzwerk Entwicklungsevaluierung – *Evaluating Budget Support Methodological Approach* (Methodischer Ansatz zur Evaluierung von Budgethilfe), S. 11. Vgl. auch S. 12 zu den Wirkungen von Budgethilfe, wonach Wirkungen das Ergebnis des gesamten Bündels an politischen Maßnahmen, Strategien und Ausgabentätigkeiten der Regierung, der Reaktionen/Antworten der einschlägigen Interessenträger auf Veränderungen der öffentlichen Politikgestaltung und Entscheidungen über Mittelzuweisungen sowie des Einflusses anderer externer Faktoren seien. Diese Wirkungen würden demnach nur teilweise durch die bereitgestellte Budgethilfe beeinflusst. Der kausale Zusammenhang zwischen der geleisteten Budgethilfe und den Wirkungen werde daher aufgrund anderer Einflussfaktoren (stark) verwässert.

Beispiel für Schwierigkeiten bei der Zuordnung von Ergebnissen zu einer Intervention der EU

„Der Hof kann nicht beurteilen, inwieweit die EU-Budgethilfeprogramme in Malawi und Ruanda zu den Ergebnissen der Regierungsprogramme beigetragen haben, da dabei zahlreiche und komplexe Faktoren ins Spiel kommen (...).“⁴⁶

46 Sonderbericht Nr. 1/2012, Ziffer 57.

4.3. Erhöhte Komplexität aufgrund der Berücksichtigung von Querschnittsthemen

47

In ihrer Mitteilung „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“ (siehe Ziffer 18) schlug die Kommission vor, die Maßnahmen der EU in jedem Partnerland auf höchstens drei Bereiche zu fokussieren. Eine Ausrichtung der Interventionen der EU auf eine kleine Zahl von Bereichen könne deren Auswirkungen und Hebelwirkungen steigern und dazu beitragen, dass die Hilfe der EU nicht nur für die Partnerländer, sondern auch für die Kommission und EU-Delegationen gut zu verwalten bleibt⁴⁷.

48

Unterdessen müssen gemäß den Anweisungen der EU zur Erstellung mehrjähriger Programmplanungsdokumente für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 bei den sektorpolitischen Verpflichtungen auch neun Querschnittsthemen berücksichtigt werden; diese umfassen die Förderung von Menschenrechten, Gleichstellung der Geschlechter, Demokratie, verantwortungsvolle Staatsführung, Kinderrechte, Menschen mit Behinderungen, indigene Bevölkerungsgruppen, ökologische Nachhaltigkeit sowie die Bekämpfung von HIV/Aids⁴⁸ (siehe **Kasten 10**).

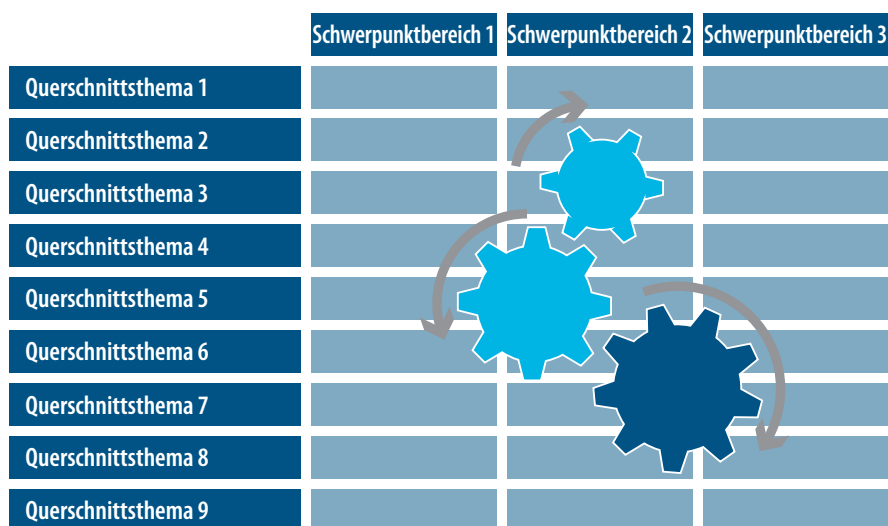
47 Gemeinsames Dokument von EAD und Kommission mit dem Titel „Instructions for the programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) – 2014-20“ (Anweisungen zur Programmplanung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) – 2014-2020).

48 Siehe beispielsweise auch die Verordnung (EU) Nr. 233/2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, in der Folgendes festgelegt ist: „Bei allen Programmen werden die im Europäischen Konsens genannten Querschnittsthemen durchgängig berücksichtigt. Die [sic!] gilt gegebenenfalls auch für die Themen Konfliktverhütung, menschenwürdige Arbeit und Klimawandel.“ (Artikel 3).

4. Wesentliche Risikobereiche

Abbildung 3

Schwerpunktbereiche und Querschnittsthemen



49

In früheren Evaluierungsberichten der Kommission wurden die Schwierigkeiten bei der durchgängigen Berücksichtigung des Themas Menschenrechte bei Entwicklungsmaßnahmen der EU herausgestellt (siehe **Kasten 11**).

50

Die durchgängige Berücksichtigung von Querschnittsthemen bei Interventionen der EU kann die Prioritätensetzung im Hinblick auf die Ziele dieser Interventionen komplizierter machen. Die erhöhte Komplexität aufgrund der Berücksichtigung von Querschnittsthemen in Programmen der EU stellt ein zusätzliches Risiko für das Erreichen von Ergebnissen und die Berichterstattung darüber dar.

Kasten 10

Berücksichtigung von Querschnittsthemen in einem Programm – das Beispiel Kambodscha

Im Mehrjahresrichtprogramm der Kommission für Kambodscha für den Zeitraum 2014-2020 sind drei Schwerpunktbereiche vorgesehen: Landwirtschaft/Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, Bildung/Fähigkeiten und verantwortungsvolle Staatsführung. Darüber hinaus ist die durchgängige Berücksichtigung mehrerer Querschnittsthemen vorgesehen, und zwar Gleichstellung der Geschlechter und Mitgestaltungsmacht der Frau, Ernährung, Umwelt sowie Informations- und Kommunikationstechnologien.

Beispiele für Schwierigkeiten bei der Behandlung von Querschnittsthemen – das Thema Menschenrechte

Die EU ist bestrebt, auf Programmplanungsebene – unter anderem bei regionalen Strategiepapieren, bilateralen Aktionsplänen sowie thematischen Programmen – ihre Verpflichtung weiter umzusetzen und das Thema Menschenrechte durchgängig zu berücksichtigen. Menschenrechte und Demokratie sind in den Strategiedokumenten als Leitprinzipien verankert. Nichtsdestotrotz lässt sich eine „Verwässerung“ der Demokratie- und Menschenrechtskomponente beobachten, je weiter sich der Zyklus „nach unten“ bewegt, d. h. von umfangreichen politischen Zusagen über politische Rahmenvorgaben bis hinunter zur Programmplanung, Auswahl von Instrumenten, Zuteilung von Finanzmitteln und Auswahl von Projekten. Diese „Verwässerung“ zeigt sich in verschiedener Form, unter anderem durch i) das Fehlen einer kohärenten Strategie, um Probleme durch konkrete Interventionen anzugehen, ii) die knappen Finanzmittel für damit zusammenhängende Demokratie- und Menschenrechtsaspekte in anderen thematisch wichtigen Bereichen und iii) die Tendenz, die Arbeit im Bereich der Menschenrechte auf thematische Instrumente zu beschränken⁴⁹.

Die Analyse der Unterlagen zu sechs konkreten Bereichen, in denen die Europäische Kommission bestrebt war, das Thema Menschenrechte durchgängig zu berücksichtigen, zeigt eine „Verwässerung“ der Menschenrechtskomponente, je weiter sich der Zyklus „nach unten“ bewegt (...). Verschlimmert wird all dies durch ein Fehlen selbst elementarer Systeme zur Überwachung und Bewertung im Hinblick auf die durchgängige Berücksichtigung dieses Aspekts. Diese Verwässerung steht in Zusammenhang mit politischem Widerstand aufseiten der Partnerländer, aber auch erheblichen internen Schwächen auf EU-Ebene, etwa geringe politische Hebelwirkung und widersprüchliche Entscheidungen im Hinblick auf die Stellung und das Gewicht von Menschenrechten im auswärtigen Handeln der EU. Die Schwierigkeiten der EU, Werte und Interessen in Einklang zu bringen, wurden durch die Medien sowie die Zivilgesellschaft ausgiebig dokumentiert und kritisiert. Der Arabische Frühling öffnete die Augen für die Grenzen des Modells „Stabilität versus Menschenrechte“ und kann Perspektiven für ein ernsthafteres Konzept zur durchgängigen Berücksichtigung von Menschenrechten eröffnen⁵⁰.

⁴⁹ *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)* (Evaluierung der Unterstützung der Europäischen Union für zwei Regionen der europäischen Nachbarschaftspolitik (Osten und Süden)) – Abschlussbericht – Teil 1, Juni 2013, S. 62.

⁵⁰ *Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)* (Thematische Bewertung der Unterstützung der Europäischen Kommission für die Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten (einschließlich der Solidarität mit Opfern von Repression)) – Abschlussbericht – Teil 1, Dezember 2011, S. 15.

4. Wesentliche Risikobereiche

4.4. Harmonisierung der Instrumente und Rahmen der Entwicklungspartner

4.4.1. Abstimmung mit den Ergebnisrahmen der Partnerländer

51

Entsprechend den auf Hochrangigen Foren vereinbarten Grundsätzen sollten sich Geber, einschließlich der EU, so weit wie möglich auf die Rahmen von Partnerländern für ergebnisorientierte Berichterstattung und Überwachung stützen (siehe Abschnitt 2.1.2). Insbesondere sollten die Geber möglichst wenig Gebrauch von zusätzlichen Rahmen machen und davon absehen, die Einführung von Leistungsindikatoren zu fordern, die nicht im Einklang mit den nationalen Entwicklungsstrategien der Länder stehen⁵¹.

52

Allerdings wurden in früheren Evaluierungsberichten der Kommission Probleme im Zusammenhang mit der mangelnden Abstimmung zwischen den jeweiligen Rahmen der Geber und Partnerländer festgestellt (siehe **Kasten 12**).

53

Wenn sich Partnerländer einer Vielfalt an von den unterschiedlichen Gebern auferlegten Berichterstattungspflichten und Zahlungsbedingungen auf verschiedenen Ebenen gegenüberstellt, so kann dies eine unzumutbare Belastung darstellen, die sich sowohl auf die Wirtschaftlichkeit als auch die Wirksamkeit der Hilfe nachteilig auswirkt.

51 Die Partnerschaft von Busan für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit.

Kasten 12

Beispiel für mangelnde Abstimmung mit dem Ergebnisrahmen eines Partnerlandes

Weit davon entfernt, einen unter der Leitung der Regierung stehenden, von Grund auf harmonisierten Rahmen zu bilden, hatte sich das *Performance Assessment Framework* (PAF) vielmehr zum Sammelbecken der individuellen Präferenzen und Anforderungen aller Entwicklungspartner entwickelt. (...) Die effektive Eigenverantwortung der Regierung war verloren gegangen, und der Bewertungsprozess des PAF wurde allenfalls zu einem verpflichtend vorgeschriebenen Prozess, der eingehalten werden musste, damit weiterhin Auszahlungen im Rahmen der Budgethilfe erfolgten (...). Parallel zu diesem Verlust an Eigenverantwortung und Engagement kam es zu einer erheblichen Erhöhung der Transaktionskosten im Zusammenhang mit dem jährlichen Bewertungsprozess und dem dazugehörigen politischen Dialog. Diese Wahrnehmung wurde übereinstimmend von sämtlichen befragten einschlägigen Interessenträgern geäußert. Das zeigt sich am deutlichsten an der stetigen Zunahme der Zahl der Indikatoren im Rahmen des PAF⁵².

52 *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future* (Gemeinsame Evaluierung der Budgethilfe für Tanzania: gewonnene Erkenntnisse und Empfehlungen für die Zukunft) – Abschlussbericht: Teil 1, 2013, Ziffern 74-75.

4. Wesentliche Risikobereiche

4.4.2. Harmonisierung der von den Akteuren im Bereich Entwicklung verwendeten Instrumente

54

In früheren Sonderberichten des Hofes wurden Probleme festgestellt, die auf den Mangel an Harmonisierung der von den Entwicklungspartnern verwendeten Instrumente zurückzuführen waren (siehe **Kasten 13**).

55

Mangelnde Harmonisierung der von den Entwicklungspartnern verwendeten Instrumente kann sich nachteilig auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Überwachung von Ergebnissen sowie die Berichterstattung darüber auswirken.

Kasten 13

Beispiele für Probleme aufgrund mangelnder Harmonisierung der von den Entwicklungspartnern verwendeten Instrumente

„Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) schätzt, dass es derzeit mehr als 50 internationale öffentliche Fonds, 45 CO₂-Märkte und 6 000 Private-Equity-Fonds gibt, die jeweils mit eigenen Verwaltungsstrukturen Mittel zur Klimaschutzfinanzierung bereitstellen. Wie die Weltbank feststellt, droht eine derartige Fragmentierung die Wirksamkeit der Klimaschutzfinanzierung insgesamt zu mindern (...). Kommission und Mitgliedstaaten verwenden sowohl bilaterale als auch multilaterale Kanäle für die Auszahlung von Mitteln zur Klimaschutzfinanzierung. 2010 bedienten sie sich dabei nicht weniger als 22 multilateraler Kanäle.

(...) Es wurden keinerlei Versuche unternommen, die Vielzahl unterschiedlicher Klimaschutzfonds zu reduzieren, was mit einem ernsthaften Risiko von Effizienzeinbußen, unzulänglicher Verantwortung und einer Fragmentierung von Hilfen verbunden ist (...).“⁵³

⁵³ Sonderbericht Nr. 17/2013 „EU-Klimaschutzfinanzierung im Kontext der Außenhilfe“, Ziffern 57-58 und Ziffer 68 (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Umgang mit dem Nebeneinander verschiedener Rechenschaftsstrukturen

56

Als Teil des Handelns der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit überträgt die Europäische Kommission im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung internationalen Organisationen gewisse Haushaltsvollzugsaufgaben⁵⁴. Für diese Aufgaben basiert die Rechenschaftspflicht auf den Rechenschaftsstrukturen der jeweiligen Organisation, wozu auch Governance, Ergebnisrahmen⁵⁵ und externe Prüfungen zählen, sowie auf den eigenen Prüfungs- und Rechenschaftsbestimmungen der EU.

57

In früheren Berichten stellte der Hof fest, dass das Nebeneinander verschiedener Rechenschaftsstrukturen für Aufgaben im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung mit internationalen Organisationen bisweilen zu Lücken in der Rechenschaftspflicht führte (siehe **Kasten 14**).

⁵⁴ Haushaltsordnung, Artikel 58 – Arten des Haushaltsvollzugs.

⁵⁵ Siehe beispielsweise das Handbuch der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen zur ergebnisbasierten Verwaltung, den integrierten Ergebnisrahmen des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen über das Handbuch des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen über Planung, Überwachung und Evaluierung von Entwicklungsergebnissen.

4. Wesentliche Risikobereiche

Kasten 14

Beispiel unterschiedlicher Rechenschaftsstrukturen – Vereinte Nationen

„Obwohl die Kommission die Mittelbewirtschaftungssysteme ihrer UN-Partner (mithilfe eines aus vier Säulen bestehenden Analyseverfahrens) prüft, ist sie von UN-Berichten abhängig, durch die die praktische Funktionsweise der Kontrollsysteme und die Erreichung der Ergebnisse bestätigt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung war es der Kommission noch nicht gelungen, von den Vereinten Nationen diesbezüglich ausreichende Informationen zu erhalten.“⁵⁶

„(...) die Kommission [erhält] über die UN-Berichte nicht rechtzeitig ausreichende Informationen (...). Ein großer Teil der Berichte wird nach wie vor zu spät vorgelegt; außerdem sind die Berichte nicht detailliert genug, und sie sind auf Tätigkeiten und nicht auf Ergebnisse ausgerichtet.“⁵⁷

56 Landscape-Analyse 2014: „Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle“, Kasten 1 (<http://eca.europa.eu>).

57 Sonderbericht Nr. 3/2011 „Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der über Organisationen der Vereinten Nationen in von Konflikten betroffenen Ländern bereitgestellten EU-Beiträge“, Ziffer IV (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Schwächen in der Evaluierung und Ergebnisberichterstattung

58

Die rechtlichen Bestimmungen für Ergebnisüberwachung, -evaluierung und -prüfung enthalten zwei verschiedene Arten von zeitlichen Vorgaben:

- a) **Periodische Zeitplanung:** In Artikel 318 AEUV ist beispielsweise festgelegt, dass die Kommission jährlich einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vorlegt, der sich auf die Ergebnisse stützt, die insbesondere in Bezug auf die Vorgaben erzielt wurden, die vom Europäischen Parlament und vom Rat im Zusammenhang mit dem jährlichen Entlastungsverfahren erteilt wurden.

- b) **Maßnahmenbasierte Zeitplanung:** In Artikel 18 Absatz 3 der Anwendungsbestimmungen der Haushaltsordnung ist beispielsweise vorgesehen, dass die Ergebnisse von Mehrjahresprogrammen, bei denen Ressourcen von mehr als 5 000 000 Euro eingesetzt werden, regelmäßig nach einem Zeitplan bewertet werden müssen, der es ermöglicht, die Bewertungsergebnisse bei allen Beschlüssen über die Fortführung, Änderung oder Unterbrechung des Programms zu berücksichtigen.

59

Der Hof stellte in früheren Prüfungsberichten fest, dass in einigen Fällen das Erreichen der Ziele von Projekten oder Programmen nicht vor deren Abschluss bewertet werden konnte, wodurch die regelmäßige Bewertung der Verwirklichung von Ergebnissen untergraben wurde (siehe **Kasten 15**).

4. Wesentliche Risikobereiche

60

Darüber hinaus ermittelte der Hof Schwächen im Hinblick auf die rechtzeitige Bereitstellung von Evaluierungen, d. h., strategische Evaluierungen nahmen häufig wesentlich mehr Zeit in Anspruch als geplant, und Programmevaluierungen wurden bisweilen verschoben oder abgesagt⁵⁸. In einer aktuellen von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie wurden erhebliche Zäsuren zwischen Evaluierungen und Formulierung, Programmplanung, Überwachung und ergebnisorientierter Verwaltung von politischen Strategien festgestellt. Insbesondere wurden – im Hinblick auf die Berücksichtigung von Erkenntnissen – verpasste Gelegenheiten festgestellt, in denen zuvor gewonnene Erkenntnisse nicht beachtet wurden, da Evaluierungsergebnisse zeitlich nicht auf den

Verwaltungsentscheidungsprozess abgestimmt waren oder sich zum Zeitpunkt der Vorlage der Erkenntnisse der jeweilige Kontext geändert hatte⁵⁹.

61

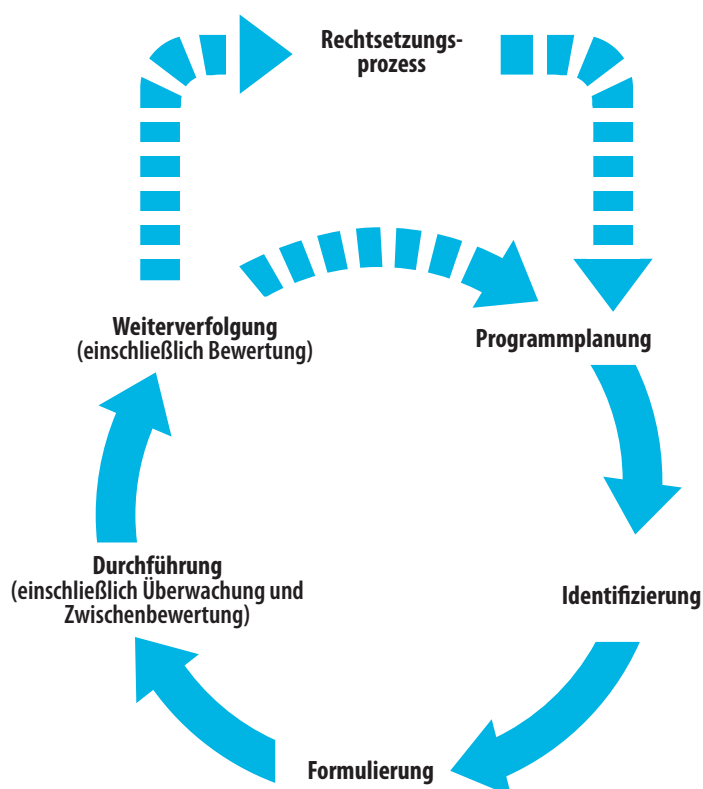
Schwächen in der Zeitplanung von Ergebnisberichterstattung und Evaluierung können dazu führen, dass maßgebliches Wissen und gewonnene Erkenntnisse in Berichterstattungs- und Entscheidungsprozessen nicht berücksichtigt werden.

58 Sonderbericht Nr. 18/2014 „Bei EuropeAid für die Evaluierung und das ergebnisorientierte Monitoring eingerichtete Systeme“, Ziffern 27-29 (<http://eca.europa.eu>).

59 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (Studie zur Umsetzung der Erkenntnisse von strategischen Evaluierungen von EuropeAid in der Entwicklungspolitik und -praxis) – Abschlussbericht, Juni 2014, S. vii.

Abbildung 4

Der zeitliche Zyklus einer Maßnahme



4. Wesentliche Risikobereiche

Kasten 15

Beispiele für Ergebnisse, die erst nach Abschluss der betreffenden Maßnahme bewertet werden konnten

„Der Hof beurteilte die Wirksamkeit einer Stichprobe von 19 Projekten, indem er die in der Beitragsvereinbarung angegebenen Ziele den tatsächlichen Ergebnissen gegenüberstellte. (...) Aufgrund unzulänglicher Informationen war in den folgenden Fällen keine Ergebnisbewertung möglich: (...) Bei einem Großprojekt handelte es sich um einen Treuhandfonds, und die in der Beitragsvereinbarung genannten Ziele betrafen den Fonds als Ganzen und waren daher eher allgemein gehalten. Für die zugrunde liegenden Projekte wurden zwar konkretere Ziele festgelegt, doch kann keine klare Verbindung zwischen der Erreichung der Projektziele und den allgemeinen Zielen laut Beitragsvereinbarung hergestellt werden. Die Wirksamkeit lässt sich somit erst bei Abschluss des Fonds beurteilen, was zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht der Fall war.“⁶⁰

60 Sonderbericht Nr. 3/2011, Ziffern 25 und 27 b.

4.6. Datenkonsolidierung und -berichterstattung

62

Zum Nachweis der durch Entwicklungsstrategien der EU erzielten Ergebnisse müssen Daten über Ergebnisse, die durch Maßnahmen der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit verwirklicht werden, mithilfe von Informationssystemen gesammelt und konsolidiert und über geeignete Berichtswege präsentiert und verbreitet werden.

63

Der Hof ermittelte jedoch in früheren Prüfungsberichten Probleme bezüglich der Fähigkeit der Informationssysteme von EuropeAid, ergebnisbezogene Daten zu sammeln (siehe **Kasten 16**). Ferner wies die Kommission 2014 darauf hin, dass Datenerfassungssysteme und -werkzeuge weiter rationalisiert und weiterentwickelt werden müssten, um der EU zu ermöglichen, über Ergebnisse Bericht zu erstatten⁶¹.

64

Daten über Tätigkeiten der EU im Bereich Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit dienen als Grundlage für eine große Bandbreite von Berichten. Zu nennen sind hier vor allem:

- a) der konsolidierte Jahresabschluss und der Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement der Kommission⁶²;
- b) der Jährliche Tätigkeitsbericht von EuropeAid und der Synthesebericht der Kommission⁶³;
- c) die jährliche Berichterstattung für den OECD-Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) gemäß den DAC-Richtlinien⁶⁴;
- d) ein monatlicher Datenbeitrag zum Datenregister der IATI gemäß den IATI-Standards⁶⁵;
- e) der jährliche Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse⁶⁶;

61 SWD(2013) 530 final, S. 12.

62 Haushaltsordnung, insbesondere die Artikel 141 und 142.

63 Haushaltsordnung, insbesondere Artikel 66 Absatz 9.

64 „Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire“ (Zusammengefasste Richtlinien zum statistischen Meldeverfahren für das Creditor Reporting System (CRS) und den jährlichen DAC-Fragebogen) und Ergänzungen – Referenz DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

65 Website der International Aid Transparency Initiative (www.iatiregistry.org).

66 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 318.

- f) der Jahresbericht über die Entwicklungspolitik der Europäischen Union und die Umsetzung der Außenhilfe;
- g) regelmäßige Aktualisierungen der Website „EU Aid Explorer“ der Kommission⁶⁷.

65

Derzeit konzentriert sich ein Großteil dieser Berichte auf Tätigkeiten, wohingegen keiner von ihnen generell konsolidierte Daten über die durch diese Tätigkeiten erzielten Ergebnisse enthält⁶⁸. Ein Mangel an konsolidierten Berichten und einer Übersicht über die durch EU-Hilfe erzielten Ergebnisse kann die Entscheidungsfindung und Rechenschaftspflicht beeinträchtigen.

67 <http://tr-aid.jrc.ec.europa.eu>.

68 Vor allem der jährliche Bericht über die Bewertung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse bietet kein klares Bild darüber, inwieweit die wichtigsten Ziele der Union erreicht wurden. Siehe Bericht über die Bewertung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse: ein neues Instrument für die Kommission im Interesse eines verbesserten Entlastungsverfahrens – A7-0068/2014, 30.1.2014.

Kasten 16

Beispiele für Schwachstellen im Informationssystem von EuropeAid

„Wichtigstes Instrument der Kommission für die Berichterstattung zwischen den Delegationen und EuropeAid sind die Berichte über die Verwaltung der Außenhilfe (EAMR) (...). Sie enthalten aber hauptsächlich eine Beschreibung der erfolgten Tätigkeiten und etwaiger Durchführungsprobleme. Zudem decken sich die Informationen in diesen Berichten teilweise mit den Informationen im Informationssystem CRIS. Angaben über die tatsächlichen Ergebnisse der Hilfe, entweder in Form von Bewertungen durch die Delegationen selbst oder in Form der Berichterstattung über die Ergebnisse der nach Abschluss der Maßnahmen durchgeführten Evaluierungen, finden sich dagegen kaum. (...).“⁶⁹

„Ebenso wenig kann CRIS ohne Weiteres genutzt werden, um den für eine bestimmte Politik verausgabten oder aus einem bestimmten Finanzinstrument finanzierten Gesamtbetrag zu berechnen. So werden in der Liste der Bereiche, die verwendet wird, um Einträge aus vielen CRIS-Modulen einem bestimmten Bereich zuzuordnen, geografische Gebiete (zum Beispiel Asien), Finanzinstrumente (...) und themenspezifische Politiken (zum Beispiel Ernährungssicherheit) vermischt.“

Aufgrund dessen gestaltet sich die Konsolidierung von Daten – vor allem von Finanzdaten – in CRIS zu Berichterstattungszwecken besonders kompliziert. Diese Situation ist der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von CRIS als Berichterstattungs- und Verwaltungsinstrument abträglich.“⁷⁰

69 Sonderbericht Nr. 1/2011 „Hat die Dekonzentration der Verwaltung der Außenhilfe von den zentralen Dienststellen der Kommission auf ihre Delegationen zu einer besseren Bereitstellung der Hilfe geführt?“, Ziffer 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Sonderbericht Nr. 5/2012 „Das Gemeinsame RELEX-Informationssystem (CRIS)“, Ziffern 40 und 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Wesentliche Risikobereiche

4.7. Datenqualität

66

Ergebnisüberwachung und -bewertung erfordern die Erhebung von hinreichenden, relevanten, zuverlässigen und aktuellen Daten. Entsprechend den in Hochrangigen Foren zur Wirksamkeit von Hilfe gemachten Zusagen (siehe Abschnitt 2.1.2) sollte sich die Datensammlung so weit wie möglich auf die eigenen Rahmen von Partnerländern für ergebnisorientierte Berichterstattung und Überwachung stützen.

67

Allerdings wurde in früheren Prüfungen des Hofes und Evaluierungen der Kommission mitunter festgestellt, dass Datenquellen keine hinreichenden, relevanten, zuverlässigen und zeitnahen Informationen über Ergebnisse boten (siehe **Kasten 17**). Die Datenerfassung ist bisweilen kostspielig – insbesondere im Fall von Volkszählungen – und wird daher von Partnerländern nicht oft durchgeführt.

68

Ein Mangel an hinreichenden, relevanten, zuverlässigen und aktuellen Daten kann die Qualität und Zuverlässigkeit der Ergebnisberichterstattung erheblich beeinträchtigen.

Kasten 17

Beispiele von Schwächen bezüglich der Datenqualität

„Generell sind die von der Kommission verwendeten Indikatoren angemessen auf die Millenniums-Entwicklungsziele zugeschnitten, wobei Indikatoren für die Bildungsqualität jedoch kein ausreichender Stellenwert eingeräumt wird. Allerdings liefern die nationalen Managementinformationssysteme für den Bildungsbereich, auf die sich die Kommission stützt, nicht durchgängig ausreichende, zuverlässige und zeitnahe Informationen.“⁷¹

71 Sonderbericht Nr. 12/2010 „EU-Entwicklungshilfe für Grundbildung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara und in Südasien“, Ziffer V (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Haushaltsergebnis

69

In früheren Jahren bestand ein gewisser Druck, die finanziellen Mittel für den Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit der EU aufzustocken, insbesondere vor dem Hintergrund der Verpflichtung, bis 2015 den international vereinbarten Zielwert einer ODA-Quote von 0,7 % des BNE zu erreichen⁷².

72 „(...) die Mitgliedstaaten verpflichten sich, bis 2015 eine [ODA]-Quote von 0,7% des BNE zu erreichen; diejenigen, die diese Zielquote bereits einhalten, verpflichten sich, sie nicht zu unterschreiten; die Mitgliedstaaten, die der EU nach 2002 beigetreten sind, werden sich bemühen, ihre Quote bis 2015 auf 0,33 % des BNE zu erhöhen“ – siehe Europäischer Rat vom 16. und 17. Juni 2005 in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Referenz 10255/1/05 REV 1, Absatz 27.

4. Wesentliche Risikobereiche

70

Gemäß Artikel 317 AEUV muss die Kommission den Haushaltsplan gemäß der Haushaltsordnung und entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausführen. In Artikel 38 Absatz 3 der Haushaltsordnung ist festgelegt, dass die Kommission dem Entwurf des jährlichen Haushaltsplans unter anderem Informationen über die Vollzugsquoten bei der Tätigkeit des letzten Jahres und die Durchführungsquoten für das vorhergehende Jahr beifügen muss.

71

Das Haushaltsergebnis kann als Ziel an sich gelten und wird mitunter auch als solches in den Managementplänen der Kommission benannt (siehe **Kasten 18**).

72

Aus diesem Grund kann es zu einem Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, den Haushaltsplan auszuführen, und dem Erfordernis, dies gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) zu tun⁷³. Vor allem sind Erfolge und Misserfolge im Hinblick auf den Haushaltsvollzug unmittelbarer sichtbar als Erfolge in Form von Leistungen (Ergebnisse). Aus diesem Grund kann die natürliche Tendenz bestehen, den Schwerpunkt eher auf den Haushaltsvollzug und weniger auf Ergebnisse zu legen, wie der Hof in seinem Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans 2013 feststellte: „Bei der Verwendung der EU-Mittel standen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 die Absorption (die Notwendigkeit der Inanspruchnahme) und die Einhaltung der Rechtsvorschriften und nicht eine gute Leistung im Vordergrund.“⁷⁴

73

Eine Konzentration auf das Haushaltsergebnis als Zielsetzung kann der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie dem Erreichen von Ergebnissen abträglich sein.

73 Eine Frage, die sich immer wieder stellt, ist die, wie sich der langfristige Charakter der Entwicklungszusammenarbeit, der einen mehrjährigen Planungshorizont erfordert, mit der normalen Praxis der jährlich auslaufenden Mittelzuweisungen für Entwicklungshilfe vereinbaren lässt. In vielen Mitgliedsländern des DAC müssen in einem bestimmten Haushaltsjahr zugewiesene Haushaltsmittel gemäß den allgemeinen staatlichen Verfahren im selben Jahr ausbezahlt werden oder zumindest innerhalb dieses Jahres gebunden und bald darauf ausgegeben werden. Folglich stehen die Verwalter von Hilfen in einigen Ländern unter erheblichem Druck, Mittel rasch zu binden und auszubezahlen, was dazu führt, dass die finanziellen Inputs von Entwicklungsmaßnahmen unangemessen stark betont und die erwünschten Wirkungen und tatsächlichen Ergebnisse vernachlässigt werden. Siehe OECD – Ausschuss für Entwicklungshilfe – *Managing aid: practices of DAC Member countries* (Verwaltung der Hilfe: die Praktiken der DAC-Mitgliedsländer) – Referenz DCD/DAC(2004)40.

74 Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2013, Ziffer 10.56 (ABl. C 398 vom 12.11.2014).

4. Wesentliche Risikobereiche

Kasten 18

Beispiel für ein Haushaltsvollzugsziel

Im Managementplan von EuropeAid für 2014 ist für den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in Afrika folgendes Ziel festgelegt⁷⁵: Grad des Haushaltsvollzugs – Beibehaltung eines hohen Grades des Haushaltsvollzugs einschließlich Budgethilfefzahlungen.

Der Managementplan von EuropeAid enthält darüber hinaus für andere externe Finanzierungsinstrumente als den EEF einen Anhang mit dem Titel „*Sound financial management and effective use of EC resources*“ (Wirtschaftliche Haushaltsführung und wirksame Verwendung von EG-Mitteln), in dem mehrere Indikatoren und Zielwerte für die Ausführung des Haushaltsplans aufgeführt sind:

	Indikator	Zielwert (2014)
1	Ausführung der ursprünglichen jährlichen finanziellen Vorausschau: Zahlungen	90 % bis 110 %
2	Ausführung der jährlichen finanziellen Vorausschau für Verträge	90 % bis 110 %
3	Ausführung der jährlichen finanziellen Vorausschau für Beschlüsse	90 % bis 110 %

75 Managementplan 2014 – Generaldirektion für Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid.

4.9. Veränderungen des Kontextes der EU-Maßnahmen

sich bringt als andere Modalitäten, bisweilen darauf zurückzuführen sein, dass von dieser Modalität bessere oder schnellere Ergebnisse erwartet werden.

4.9.1. Risikomanagement und Wahl der Umsetzungsmodalitäten

74

Die Maßnahmen der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit werden in zahlreichen Ländern mit jeweils unterschiedlichem Entwicklungsstand durchgeführt; in vielen dieser Länder herrschen kritische soziale, politische oder humanitäre Bedingungen oder sogar eine prekäre Sicherheitslage. Die Wahl einer bestimmten Modalität für die Umsetzung der Hilfe, um die Ziele einer Maßnahme zu erreichen, sollte darauf basieren, inwieweit zu erwarten ist, dass die gewählte Modalität angesichts des Kontextes der Maßnahme auf wirksame und wirtschaftliche Weise zu Ergebnissen führt. In einigen Fällen kann die Wahl einer Umsetzungsmodalität, die scheinbar mehr Risiken mit

4. Wesentliche Risikobereiche

75

Das Beispiel der Budgethilfe veranschaulicht diese Situation: Während Budgethilfe als Mittel verstanden werden kann, das eine besser vorhersehbare Bereitstellung umfangreicher Hilfen als der herkömmliche Projektansatz ermöglicht, wird sie häufig Ländern mit unzulänglichen Systemen für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen gewährt. Da die im Rahmen von Budgethilfemaßnahmen bereitgestellten Mittel mit anderen Haushaltsmitteln des Empfängerlands verschmelzen (was auch als „Fungibilität“ der Mittel bezeichnet wird), wirken sich Schwachstellen bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen – einschließlich Betrugs- und Korruptionsrisiken – auch auf diese Mittel aus⁷⁶. Darüber hinaus können die mittels Budgethilfe erzielten Ergebnisse und die Nachhaltigkeit dieser Ergebnisse im Falle politischer Instabilität im Partnerland – beispielsweise durch Missachtung des Prinzips der verantwortungsvollen Staatsführung, erhebliche wirtschaftliche und soziale Probleme oder Menschenrechtsfragen – gefährdet werden. Die Entscheidung über die Bereitstellung

von EU-Budgethilfe sollte daher auf Einzelfallbasis getroffen und auf einer Bewertung der erwarteten Vorteile und möglichen Risiken beruhen⁷⁷.

76

In früheren Prüfungsberichten stellte der Hof mitunter fest, dass der Wahl einer Modalität für die Umsetzung der Hilfe keine angemessene Analyse der damit verbundenen Risiken in Bezug auf die erwarteten Vorteile vorausgegangen war (siehe **Kasten 19**).

77

Wird im Zuge der Wahl von Umsetzungsmodalitäten kein Vergleich der erwarteten Vorteile mit den möglichen Nachteilen vorgenommen, kann dies dazu führen, dass die falsche Modalität gewählt wird oder EU-Haushaltsmittel unangemessen hohen Risiken ausgesetzt werden.

76 Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2011, Ziffer 7.10 (ABl. C 344 vom 12.11.2012).

77 KOM(2011) 638 endgültig vom 13. Oktober 2011 „Der künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten“.

Kasten 19

Beispiele fehlender Risikoanalysen für die jeweils ausgewählte Umsetzungsmodalität

„(...) die Kommission (...) weist (...) vor der Entscheidung, mit einer UN-Organisation zusammenzuarbeiten, nicht überzeugend nach, dass sie untersucht hat, ob die Vorteile eventuelle Nachteile aufwiegen. Entscheidungen zugunsten einer UN-Organisation stützen sich nicht auf ausreichende Nachweise dafür, dass dieser Ansatz wirtschaftlicher und wirksamer ist als andere Wege der Erbringung der Hilfe.“⁷⁸

78 Sonderbericht Nr. 15/2009, Ziffer III.

4. Wesentliche Risikobereiche

4.9.2. Äußere Faktoren

78

Die meisten Maßnahmen der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit werden so geplant, dass sie über einen Zeitraum von mehreren Jahren zu Ergebnissen führen. Während dieser Zeit können Maßnahmen erheblichen Veränderungen oder Instabilität unterliegen, und zwar insbesondere in Bezug auf

- a) den politischen oder wirtschaftlichen Kontext auf der Ebene der Partnerländer – dies war beispielsweise der Fall in Ägypten⁷⁹, der Demokratischen Republik Kongo⁸⁰ und Palästina⁸¹ – oder auf Projektebene (siehe **Kasten 20**);

- b) den Entwicklungskontext im Zusammenhang mit Naturkatastrophen, z. B. in Haiti im Januar 2010, als die Hauptstadt und ihre Umgebung von einem Erdbeben der Stärke 7,0 auf der Richterskala erschüttert wurden⁸²;
- c) die Systeme zur Verwaltung und Kontrolle der EU-Hilfe (siehe **Kasten 21**).

79

Solche Veränderungen des Kontextes der EU-Maßnahmen im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit können es schwierig machen, auf kohärente und sinnvolle Weise Ergebnisse nachzuvollziehen und darüber Bericht zu erstatten.

79 Sonderbericht Nr. 4/2013.

80 Sonderbericht Nr. 9/2013.

81 Sonderbericht Nr. 14/2013.

82 Sonderbericht Nr. 13/2014 „Rehabilitationshilfe der EU nach dem Erdbeben in Haiti“ (<http://eca.europa.eu>).

Kasten 20

Beispiel für Instabilität im wirtschaftlichen Kontext eines Projekts

In Kambodscha finanzierte die Kommission ein Projekt zur Förderung der Gewinnung von Energie aus Abfall in Reismühlen. In den letzten Jahren wurden in Kambodscha jedoch umfangreiche Investitionen in größere und effizientere Reismühlen getätigt, die zu einer Vervierfachung der Kapazitäten zwischen 2009 und 2013 führten⁸³. Nun rechnet man damit, dass die meisten Reismühlen leistungsstärkere Systeme benötigen als die, die ursprünglich für eine Förderung im Rahmen des Projekts vorgesehen waren, und zwar zu deutlich höheren Kosten. Aus diesem Grund haben die ursprünglichen Ziele des Projekts ein Stück weit an Relevanz verloren und werden voraussichtlich nicht wie anfangs geplant erreicht.

83 Bericht der Weltbank zur Handelsentwicklung – *Turning Cambodia into a leading rice exporter* (Kambodscha zu einem führenden Reisexporteur machen), September 2013.

Kasten 21

Beispiele für Änderungen in Verwaltungs- und Kontrollsystemen

Am 1. Januar 2015 wurden die „Unterstützungsgruppe für die Ukraine“ und die Direktion „Nachbarschaft“ von EuropeAid in die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, GD NEAR, (ehemals Generaldirektion Erweiterung, GD ELARG) verlagert⁸⁴. Dies wird sowohl die geografische Abdeckung des Ergebnisrahmens von EuropeAid als auch die Art beeinflussen, wie Ergebnisse der Nachbarschaftspolitik überwacht und gemeldet werden.

84 Protokoll der 2104. Sitzung der Kommission am Mittwoch, dem 5.11.2014 – PV(2014) 2104.

5.1. Schlussfolgerungen

80

Auf der Grundlage seiner Analyse ermittelte der Hof neun wesentliche Risikobereiche im Zusammenhang mit einem ergebnisorientierten Ansatz für das Handeln der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit.

- a) Wird ergebnisbezogene Terminologie nicht einheitlich verwendet oder keine logische Kette zwischen Maßnahmen, Outputs, Wirkungen und Auswirkungen hergestellt, kann dies zu Verwirrung führen und die Bewertung des Erreichten untergraben (Abschnitte 4.1 und 4.2).
- b) Eine erhöhte Komplexität aufgrund der Berücksichtigung von Querschnittsthemen in Programmen der EU stellt ein zusätzliches Risiko für das Erreichen von Ergebnissen und die Berichterstattung darüber dar (Abschnitt 4.3).
- c) Die mangelnde Harmonisierung der Instrumente zur Hilfeleistung, Ergebnisrahmen und Rechenschaftsstrukturen der Entwicklungspartner kann zu Effizienzeinbußen und Rechenschaftslücken führen (Abschnitt 4.4).
- d) Schwächen in der Evaluierung und Ergebnisberichterstattung können dazu führen, dass maßgebliches Wissen und gewonnene Erkenntnisse in Berichterstattungs- und Entscheidungsprozessen nicht berücksichtigt werden (Abschnitt 4.5).
- e) Ein Mangel an konsolidierten Berichten oder einer Übersicht über die durch EU-Hilfe erzielten Ergebnisse kann die Entscheidungsfindung und Rechenschaftspflicht beeinträchtigen (Abschnitt 4.6).

- f) Ein Mangel an hinreichenden, relevanten, zuverlässigen und aktuellen Daten kann die Qualität und Zuverlässigkeit der Ergebnisberichterstattung erheblich beeinträchtigen (Abschnitt 4.7).
- g) Eine Konzentration auf das Haushaltsergebnis als Zielsetzung kann der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie dem Erreichen von Ergebnissen abträglich sein (Abschnitt 4.8).
- h) Veränderungen des Kontextes von Maßnahmen können die Verwirklichung oder die Nachhaltigkeit von Ergebnissen untergraben und es schwierig machen, die erzielten Ergebnisse zu bewerten (Abschnitt 4.9).

81

Die Analyse des Hofes ergab, dass diese Risikobereiche von der Kommission in zahlreichen verschiedenen Dokumenten richtig erkannt worden waren. Außerdem zeigte sie das Interesse, das derzeit an den von der Kommission ergriffenen Maßnahmen zur Einrichtung eines Ergebnisrahmens der EU für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit besteht.

82

Dennoch bedarf es noch weiterer Maßnahmen, um das volle Potenzial der Initiativen der Kommission für bessere Ergebnisse der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit zu nutzen.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.2. Empfehlungen

83

Um die ermittelten Risiken abzuschwächen, spricht der Hof folgende Empfehlungen aus.

Empfehlung 1 – Verbesserung der Leitlinien zur Verwendung der Terminologie und Formulierung von Zielen und Indikatoren

Die Kommission sollte ihre Leitlinien verbessern, um für eine einheitliche Begrifflichkeit im Zusammenhang mit Ergebnissen (Outputs, Wirkungen, Auswirkungen) zu sorgen, und gegebenenfalls SMART-Ziele und klare Indikatoren für ihre Interventionen auf sämtlichen Ebenen formulieren.

Empfehlung 2 – Herstellung einer klaren Verknüpfung zwischen Maßnahmen und erwarteten Ergebnissen

Die Kommission sollte mithilfe ihrer internen Leitlinien, praktischen Werkzeuge und Prozesse zur Projektformulierung und -überwachung sicherstellen, dass eine klare Verknüpfung zwischen Maßnahmen und erwarteten Ergebnissen hergestellt wird, unter anderem auch bei Querschnittsthemen.

Empfehlung 3 – Verbesserung des Informationssystems zur Berichterstattung über Ergebnisse und gewonnene Erkenntnisse

Die Kommission sollte ihr Informationssystem verbessern, um in der Lage zu sein, die Ergebnisse ihrer Interventionen wirksam zu konsolidieren und darüber Bericht zu erstatten. Ergänzend dazu sollten Maßnahmen ergriffen werden, die es der Kommission ermöglichen, im Rahmen ihrer Evaluierungstätigkeiten nützliche Erkenntnisse für spätere Rechtsetzung, Programmplanung oder Maßnahmenkonzeption in den betroffenen Bereichen zu ermitteln.

Empfehlung 4 – Gewährleistung der Verfügbarkeit und Qualität von Daten

Die Kommission sollte im Rahmen all ihrer Interventionen die Verfügbarkeit und Qualität von Daten bewerten und bestrebt sein, ausreichende, relevante, zuverlässige und aktuelle Daten über erzielte Ergebnisse zu erlangen. Dies sollte sich auch in ihren Systemen und Leitlinien widerspiegeln.

Empfehlung 5 – Bewertung der mit einer Umsetzungsmodalität verbundenen Risiken vor der Bindung von Finanzmitteln

Vor der Bindung ihrer Finanzmittel und im Zuge der Erwägung der erwarteten Ergebnisse sollte die Kommission auch die Risiken bewerten, die mit ihrer Wahl einer bestimmten Umsetzungsmodalität einhergehen.

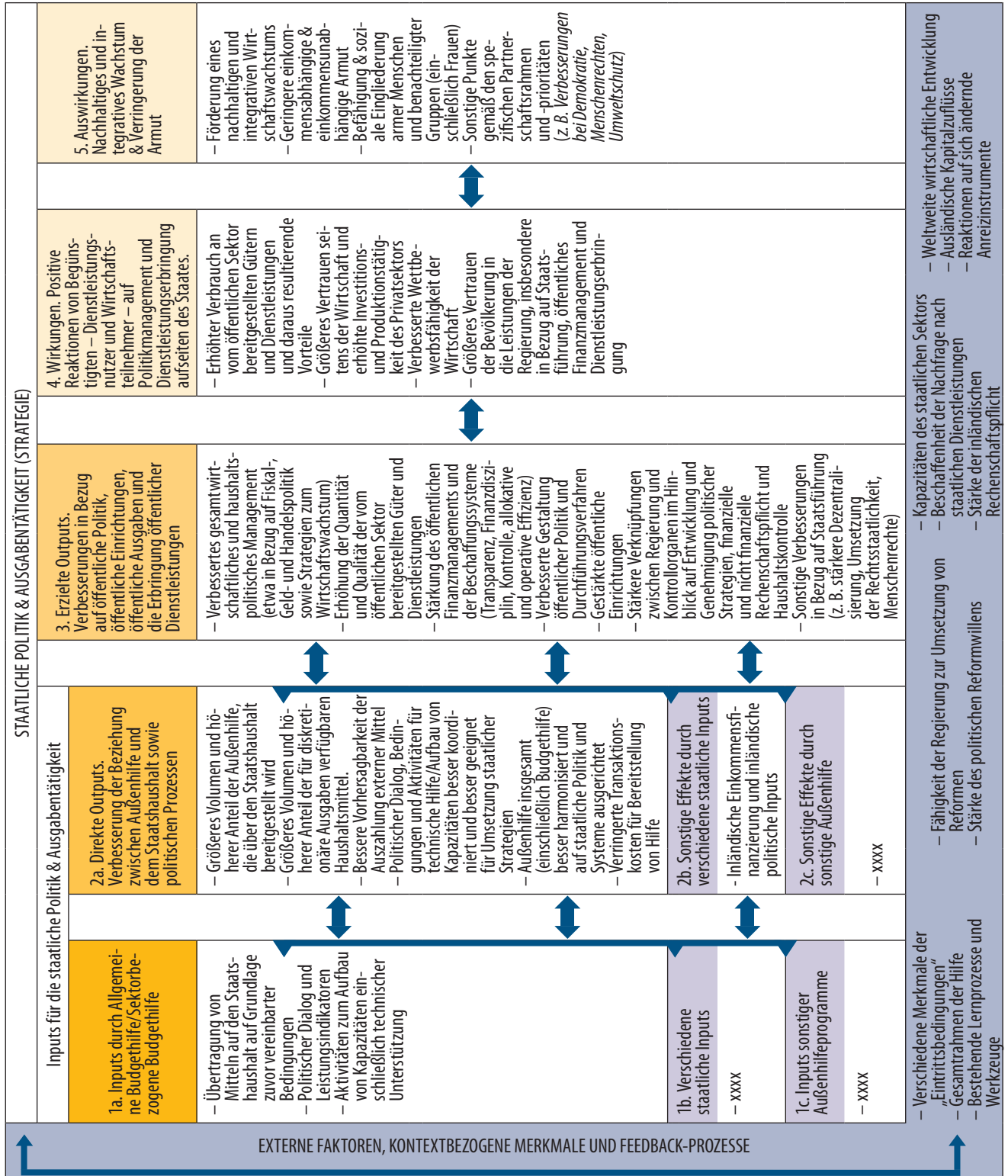
Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 17. November 2015 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Umfassender Evaluierungsrahmen für Budgethilfeevaluierungen



Quelle: OECD – DAC-Netzwerk Entwicklungsevaluierung – Evaluating Budget Support Methodological Approach (Methodischer Ansatz zur Evaluierung von Budgethilfe).

Zusammenfassung

III

Die Art der vom Hof durchgeführten Überprüfung bringt es mit sich, dass die angeführten Beispiele manchmal Maßnahmen betreffen, die vor etlichen Jahren durchgeführt wurden. Dies gilt insbesondere für die Beispiele im Bereich der Budgethilfe, in dem einige Risiken durch die Annahme überarbeiteter Leitlinien für die Budgethilfe im Jahr 2012 behoben wurden (siehe die Antworten zu einigen der nachstehenden Kästen), sowie für die Beispiele, die mehrjährige Programmplanungsdokumente (Strategiepapiere oder Richtprogramme) betreffen. Hier weist die Kommission darauf hin, dass sie in den Programmplanungsdokumenten für den Zeitraum 2014-2020 systematisch Indikatoren eingeführt hat.

1. Einleitung

07

Der Ergebnisrahmen ist eines der Instrumente für die Berichterstattung über Ergebnisse auf der Ebene der Outputs und der direkten Wirkung. Evaluierungen ermöglichen ein Urteil über die logische Kausalkette zwischen den verschiedenen Ergebnisebenen bis hinauf zu den Auswirkungen und dem Erreichen der „strategischen Entwicklungsziele“ auf Länder- oder globaler Ebene. Darüber hinaus wurden mehrere Initiativen zur Verbesserung des gesamten Monitoring- und Evaluierungssystems ergriffen, um den ergebnisorientierten Ansatz der Kommission zu verbessern.

10

Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum „MORE-Rahmen“ beschreibt die verschiedenen Rahmen, die für die Überwachung und Evaluierung der Umsetzung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) sowie für die Berichterstattung darüber zur Verfügung stehen. Sie beschreibt, welche Festlegungen in Bezug auf Ziele und Indikatoren in den Rechtsakten zur Schaffung der Finanzierungsinstrumente für den Zeitraum 2014-2020 getroffen wurden und welche ergänzenden Bestimmungen in den haushaltsbezogenen Programmübersichten für die Jahre 2014 und 2015 enthalten sind; außerdem werden die Überwachungs-, Berichts- und Evaluierungsinstrumente in den jährlichen Managementplänen und den jährlichen Tätigkeitsberichten beschrieben. Was die Instrumente für die Außenhilfe betrifft, so wird in der

Arbeitsunterlage außerdem auf den neuen Ergebnisrahmen als eines der Instrumente für die Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit der Umsetzung des MFR hingewiesen.

3. Unsere Überprüfung

22

Die Art der vom Hof durchgeführten Überprüfung bringt es mit sich, dass die angeführten Beispiele manchmal Maßnahmen betreffen, die vor etlichen Jahren durchgeführt wurden. Dies gilt insbesondere für die Beispiele, die mehrjährige Programmplanungsdokumente (Strategiepapiere oder Richtprogramme) betreffen – hier weist die Kommission darauf hin, dass sie in den Programmplanungsdokumenten für den Zeitraum 2014-2020 systematisch Indikatoren eingeführt hat – sowie für die Beispiele im Bereich der Budgethilfe, in dem einige Risiken durch die Annahme überarbeiteter Leitlinien im Jahr 2012 behoben wurden.

Im Zusammenhang mit einigen Beispielen verweist die Kommission außerdem auf ihre Antworten zu den betreffenden Sonderberichten des Hofes sowie auf ihre zusätzlichen Antworten zu den Bemerkungen des Hofes im vorliegenden Bericht; damit sollen Aspekte hervorgehoben werden, die sie im Rahmen ihrer Antwort auf diese Bemerkungen für besonders wichtig erachtet.

4. Wesentliche Risikobereiche

26

Die Kommission ist sich bewusst und stimmt mit dem Hof darin überein, dass eine einheitliche Verwendung der Terminologie sichergestellt werden muss. In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 26. März 2015 mit dem Titel „Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework“ (Einführung des internationalen Ergebnisrahmens der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit) werden im Einklang mit der international gebräuchlichen ergebnisbezogenen Terminologie des OECD-Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) die Begriffe Input-Output-Wirkung-Auswirkungen verwendet. Dies entspricht auch der Terminologie, die im Zusammenhang mit den Finanzierungsinstrumenten 2014-2020 verwendet wird. Dieselbe Terminologie wird in der (seit dem 1. Januar 2015 geltenden) neuen Vorlage für Maßnahmendokumente und im neuen Handbuch für

das ergebnisorientierte Monitoring (ROM) („Handbook on ROM reviews and support to end-of-project results reporting“) vom März 2015 angewendet.

Kasten 1

Die im jährlichen Managementplan von EuropeAid verwendete Terminologie entspricht den allgemeinen Anweisungen des Generalsekretariats der Kommission und der Generaldirektion Haushalt für die Erstellung von Managementplänen durch die Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission.

Das Risiko, das in dem Beispiel in Kasten 1 beschrieben wird, betrifft die Terminologie im Handbuch für das ergebnisorientierte Monitoring (ROM), das sich auf das im Frühjahr 2014 ausgelafene vorige ROM-System bezog. Dieses wurde durch ein neues System ersetzt, und im Frühjahr 2015 wurde ein neues Handbuch für das ergebnisorientierte Monitoring eingeführt, das keine solchen Verweise mehr enthält und das in vollem Umfang mit der international gebräuchlichen Terminologie übereinstimmt, bei der sich die SMART-Kategorien auf Ziele und nicht auf Indikatoren beziehen. Die Kommission wird das nächste Haushaltsrundschreiben entsprechend ändern.

Außerdem beabsichtigt die Kommission, die Formulierungen und Anweisungen in Bezug auf die Ziele und Indikatoren im Rahmen des Haushaltsrundschreibens zu präzisieren.

Die Kommission teilt die Ansicht, dass die Ziele und die erwarteten Ergebnisse so weit wie möglich den SMART-Kriterien entsprechen sollten, doch ist sie zugleich der Auffassung, dass dies in vielen Fällen nicht leicht umzusetzen ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die erwarteten Ergebnisse auf angemessene Weise nur qualitativ und nicht quantitativ gemessen werden können, was unter anderem bei den Ergebnissen allgemeiner Strategien oder Finanzierungsinstrumente der Fall ist.

Gemeinsame Ergebnisrahmen konzentrieren sich, wie in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework“ erwähnt, naturgemäß auf quantitative Ergebnisse. Die im Ergebnisrahmen der EU festgelegten Indikatoren berücksichtigen daher so weit wie möglich RACER-Kriterien („relevant, anerkannt, glaubwürdig, leicht und robust“), wie in den vom Hof angeführten Eurostat-Leitlinien für Indikatoren dargelegt.

29

Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass die Vielfalt der Dokumente das Risiko von Unstimmigkeiten erhöht. In Anbetracht dessen, dass die Dokumente in verschiedenen Phasen der Politikentwicklung und des Projekt- und Programmverwaltungszyklus (einschließlich der Programmplanungsphase) angenommen werden, bleibt es nicht aus, dass bei der Umsetzung Anpassungen vorgenommen und unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden müssen.

Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um die vom Hof erwähnten Risiken zu mindern. Im Rahmen der Programmplanung für 2014-2020 wurden die länderbezogenen, regionalen und thematischen Programmplanungsdokumente systematisch überprüft, um sicherzustellen, dass die erwarteten Ergebnisse und die Indikatoren von angemessener Qualität (das heißt messbar) sind und ihre Anzahl überschaubar ist (siehe die Programmplanungsdokumente unter http://eeas.europa.eu/around/index_de.htm).

Die Überarbeitung der Vorlage für die Maßnahmendokumente (die seit dem 1. Januar 2015 zu verwenden ist) und die noch fortdauernde Überarbeitung der damit verbundenen Dokumente der Gruppe für Qualitätsförderung innerhalb der Kommission soll sicherstellen, dass die Maßnahmendokumente angemessene Angaben zu erwarteten Ergebnissen und Indikatoren enthalten.

Darüber hinaus arbeiten die Dienststellen der Kommission an der Verbesserung des Monitoring- und Evaluierungssystems, was auch Spielraum für möglicherweise erforderliche Anpassungen bei der Durchführung der Maßnahmen sowie Flexibilität bei der Umsetzung solcher Anpassungen an sich verändernde Rahmenbedingungen und Strategien in den jeweiligen Ländern einschließt.

32

Die Kommission hat bereits Maßnahmen ergriffen, um die vom Hof erwähnten Risiken zu mindern. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 29.

Kasten 4

Gemäß der im Sonderbericht Nr. 14/2013 des Hofes enthaltenen Empfehlung 2 zur Ausarbeitung von Leistungsindikatoren hat die Kommission einen ergebnisorientierten Rahmen entwickelt, der Indikatoren zur Überwachung der Fortschritte der Palästinensischen Behörde bei ihren Reformbemühungen enthält.

Der in Zusammenarbeit mit der Weltbank und mit anderen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der lokalen Entwicklungsstrategie der EU ausgearbeitete ergebnisorientierte Rahmen wurde mit der Palästinensischen Behörde in einer am 25. März 2015 unterzeichneten Absichtserklärung vereinbart. Die in der Pilotphase abgedeckten Bereiche umfassen makroökonomische/fiskalische Indikatoren, die öffentliche Finanzverwaltung (PFM), die Reform der öffentlichen Verwaltung (einschließlich Maßnahmen zur Wiedereingliederung von nicht beschäftigten Beamten im Gazastreifen), Bildung, Gesundheit und Sozialschutz. Eine Bewertung der Pilotphase ist für Ende 2015/Anfang 2016 vorgesehen, und weitere Bereiche könnten in der nächsten Phase berücksichtigt werden. Die obigen Ausführungen zeigen, dass Indikatoren festgelegt wurden, was im Einklang mit der ENPI-Verordnung steht.

Kasten 5

Die Kommission betrachtet den Fall als ein Beispiel für eine Situation, in der sie letztlich das Verständnis des Indikators an die spezifischen örtlichen Rahmenbedingungen anpassen und die entsprechende Änderung der Zielvorgabe für den Indikator akzeptieren musste. Das Beispiel zeigt, wie wichtig ständige Wachsamkeit für solche Situationen ist, doch handelt es sich hierbei um ein Risiko, das die Kommission nicht anders als auf die beschriebene Weise bewältigen kann.

38

Institutionelle Reformen sind ein langwieriger und schwieriger Prozess, und es kann nachhaltiger sein, die Regierung eines Partnerlandes Schritt für Schritt auf diesem Weg zu begleiten, als eine auf schnelle Erfolge ausgerichtete Vorgehensweise zu verfolgen. Siehe Antwort zu Kasten 6.

Kasten 6

Die Kommission weist darauf hin, dass die genannten Zahlungen (vom Juni 2008, Dezember 2010 und Juli 2011) der Annahme der neuen Strategie für Budgethilfe, in deren Rahmen eine strengere Prüfung der Förderkriterien, insbesondere des PFM-Kriteriums, eingeführt wurde, erheblich vorausgehen. Das Risiko, das durch dieses Beispiel verdeutlicht werden soll, wird durch die Anwendung der 2012 herausgegebenen Leitlinien für die Budgethilfe gemindert.

In ihrer Antwort auf die Feststellungen des Hofes stellte die Kommission außerdem fest: „Zu unterscheiden sind einerseits die Kriterien für die Gewährung von Budgethilfe, die einen umfassenden Ansatz erfordern, der sich auf Glaubwürdigkeit und positive Umsetzung stützt, die naturgemäß allgemeiner Art sind, und andererseits die besonderen Bedingungen für die variablen Tranchen, die eindeutig und spezifisch sein müssen. (...) Die Geldgeber müssen sich der Komplexität von Reformen bewusst sein und vernünftiger, besser geordnete Ziele definieren. So ist beispielsweise die PFM-Reform in beiden Ländern, die Budgethilfe erhalten (Kirgisistan und Ägypten), langsamer vorangekommen als erwartet. Die anfänglichen Pläne zur Reform des PFM, die überwiegend von externen Geldgebern aufgestellt wurden, waren viel zu ambitioniert und haben den Bedarf an lokalen Kapazitäten für ihre Umsetzung unterschätzt. Deshalb wurden PFM-Reformpläne und Aktionspläne geändert und an die Realität angepasst, und es wurde zusätzliche technische Hilfe gewährt.“

Der Fall ist daher eher ein Beispiel für übertrieben ehrgeizige Ziele. Es muss außerdem betont werden, dass die Reform des Systems der öffentlichen Finanzverwaltung ein langwieriger Prozess ist. Innerhalb der dreijährigen Laufzeit einer Maßnahme lassen sich nur sehr begrenzte Ergebnisse nachweisen.

Was den Fall Ägyptens betrifft, so handelt es sich hier eher nicht um ein Beispiel, bei dem es darum geht, die Verpflichtung eines Partnerlandes zur Durchführung von Reformen als Ziel festzulegen (siehe die Überschrift des Abschnitts 4.1.4). Vielmehr geht es im Sinne der Leitlinien für die Budgethilfe von 2012 darum, dass Auszahlungen an Vorbedingungen geknüpft werden, die mit wesentlichen Themen wie den Menschenrechten in Zusammenhang stehen.

Gemäß den Schlussfolgerungen des Rates vom August 2013/Februar 2014 und den Empfehlungen des Hofes hat die Kommission ihre Hilfe auf sozioökonomische Interventionen und die Unterstützung der Zivilgesellschaft konzentriert.

Seit 2011 gibt es keine neuen Budgethilfemaßnahmen mehr für Ägypten, und seit 2012 werden aus den fünf laufenden Budgethilfemaßnahmen keine Auszahlungen mehr vorgenommen.

Kasten 7 – Zweiter Gedankenstrich

Die Budgethilfemaßnahmen in Malawi und Ruanda datieren aus der Zeit vor 2010 und gehen somit der Einführung der neuen Strategie für Budgethilfe mit ihrem strengeren Ansatz in Bezug auf die Klarstellung des Zusammenhangs zwischen den durch die EU finanzierten Maßnahmen und den nationalen Strategien erheblich voraus.

Das Risiko, das durch dieses Beispiel verdeutlicht werden soll, wird durch die Anwendung der 2012 herausgegebenen Leitlinien verringert.

Kasten 8

Bei den Interventionen handelte es sich um gezielte Sonderbudgethilfen zur makroökonomischen Stabilisierung des Landes mit dem allgemeinen Ziel, die Demokratische Republik Kongo in der Wirtschafts- und Nahrungsmittelkrise zu stützen. Die Ergebnisanalyse muss folglich in diesem Zusammenhang gesehen werden.

Der Reformplan für das öffentliche Finanzmanagement, auf den sich der Hof bezieht, wurde durchaus in der Finanzierungsvereinbarung erwähnt, und seine Erstellung war einer der Meilensteine zur Bewertung der Fortschritte.

Auch feste Tranchen sind an Förderkriterien gebunden, d. h., sie sind leistungsbezogen. Die Auszahlungsbedingungen waren somit an Ziele wie etwa Verbesserungen beim öffentlichen Finanzmanagement geknüpft.

46

Die Beiträge der EU zu den Entwicklungsergebnissen eines Landes werden künftig als „Unterstützung für Länderergebnisse“ („country results supported“) gemeldet, was die Entscheidung für einen beitragsorientierten Ansatz darstellt (siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom März 2015 mit dem Titel „Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework“). Zur Quantifizierung eines solchen Beitrags kommen zwei Methoden in Betracht, die beide derzeit von Gebern verwendet werden:

- der „Gesamtansatz“, bei dem die von der EU gemeinsam mit dem Partnerland und anderen Gebern erzielten Ergebnisse insgesamt und nicht dem Finanzierungsanteil der EU zugeordnete Ergebnisse gemeldet werden;
- der „proportionale Ansatz“, bei dem die gemeldeten Ergebnisse dem Anteil der EU-Mittel an den insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzierungsmitteln entsprechen. Bei diesem Ansatz werden die Ergebnisse von Projekten und Programmen als Pro-rata-Anteil entsprechend der Höhe der von der EU bereitgestellten finanziellen Inputs berechnet. Die Berichterstattung geht hierbei implizit von einer direkten kausalen Verknüpfung zwischen den bereitgestellten Finanzmitteln und den erzielten Ergebnissen aus.

Auf aggregierter Ebene muss man sich, wie im Fall der Berichterstattung auf der Basis des neuen Ergebnisrahmens, für eine Methode entscheiden. Da die für die Berechnung proportionaler Ergebnisse erforderlichen detaillierten Haushaltsangaben über die von anderen Entwicklungsakteuren, einschließlich der Regierungen der Partnerländer, bereitgestellten Inputs nicht immer leicht zu erhalten sind, hat sich die Kommission für die Berichterstattung nach dem Gesamtansatz entschieden. Dieser Ansatz stellt derzeit die einzig realistische Möglichkeit dar, um über gemeinsam erzielte Ergebnisse Bericht zu erstatten. Wie in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom März 2015 ebenfalls dargelegt wurde, ist der Gesamtansatz auch unter dem Aspekt der Wirksamkeit der Hilfe als geeigneter anzusehen, da er ein starkes Gewicht auf die Eigenverantwortung der Länder legt.

Kasten 9

Ob eine im Rahmen eines Budgethilfeprogramms unterstützte nationale Strategie zu bestimmten wohldefinierten Ergebnissen auf Länderebene beigetragen hat, kann durchaus allgemein beurteilt werden; es ist jedoch nicht möglich, den Finanzhilfen der EU einen bestimmten Anteil des Ergebnisses zuzuordnen.

Kasten 11

Das Beispiel in Kasten 11 befasst sich weniger mit der zunehmenden Komplexität infolge der Einbeziehung von Querschnittsthemen und den zusätzlichen Risiken, die dies sowohl für die Festlegung geeigneter Ziele und Indikatoren als auch für die Messung entsprechender Ergebnisse mit sich bringt, als vielmehr mit der ungenügenden Berücksichtigung der Menschenrechtsperspektive in Programmen.

Kasten 14 – Zweiter Gedankenstrich

Im Jahr 2015 hat die Kommission in die allgemeinen Bedingungen der Verwaltungsvereinbarung mit der Weltbank sowie in die allgemeinen Bedingungen der „PAGODA“-Vereinbarung, die alle der Säulenbewertung unterliegenden Organisationen, einschließlich der UN-Organisationen, erfasst, spezielle Vorschriften für die Ergebnisberichterstattung durch die Umsetzungspartner der EU eingeführt. Dies sollte sicherstellen, dass die von den Umsetzungspartnern der EU vorgelegten Fortschritts- und Abschlussberichte künftig mehr Ergebnisdaten enthalten.

59

Der Umstand, dass in bestimmten Fällen aufgrund der Art eines Projekts oder Programms dessen Ergebnisse erst bei Abschluss des Projekts oder Programms ermittelt und gemeldet werden können und eine regelmäßige Bewertung des Erfolgs somit nicht möglich ist, bedeutet nicht notwendigerweise eine Schwächung der Ergebnisberichterstattung. In solchen Fällen können Meilensteine oder Richtwerte festgelegt werden, anhand derer verfolgt werden kann, ob sich das Projekt oder Programm auf einem guten Weg befindet, die Ergebnisse wirksam zu erreichen.

60

Die Kommission hat bereits Schritte eingeleitet, um die Bewertungen zu verbessern:

- Ausarbeitung und Veröffentlichung einer „Bewertungsstrategie für die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union“ (2014);
- Verbesserung der Qualität der Planung, Durchführung und Überwachung der Evaluierung von Projekten und Programmen (laufend);
- stärkere Beteiligung des Managements an strategischen Evaluierungen bereits in der Anlaufphase (laufend) und
- Anwendung des Prinzips „zuerst evaluieren“ gemäß der Mitteilung der Kommission COM(2013) 686 final.

Kasten 15

Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass dieser Fall ein Beispiel für Schwächen bei der Ergebnisberichterstattung oder der Evaluierung der Maßnahme insgesamt darstellt; die Wirksamkeit der Maßnahme kann definitionsgemäß erst bei oder nach Abschluss aller Komponenten oder Teilprojekte bewertet werden.

65

Die Kommission wird 2015 ihren ersten konsolidierten Ergebnisbericht über die im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der EU bereitgestellte Hilfe vorlegen. Dies wird in Form eines Ergänzungsberichts zum Jahresbericht geschehen.

Kasten 16 – Dritter Gedankenstrich

Verbesserte Überwachungs- und Berichtssysteme und die Einführung eines operationellen Informationsmanagementsystems (das auch CRIS ersetzt) werden den Einsatz von Informationssystemen zur Berichterstattung, insbesondere zur Ergebnisberichterstattung, im Rahmen von EuropeAid erheblich voranbringen.

Kasten 17

Die Schwächen der nationalen Datensammlungs- und Informationsmanagementsysteme in den Ländern, in denen die EU Hilfe bereitstellt, sind ein dem Entwicklungsstand der betreffenden Länder geschuldetes inhärentes Problem, das regelmäßig von allen Gebern beklagt wird. Dieses Problem kann dauerhaft nur durch den Aufbau geeigneter nationaler statistischer Systeme gelöst werden. Gemildert wird dieser Risikofaktor seitens der EU durch die Bereitstellung sektoraler und anderer Unterstützung. Eine befriedigende Lösung dieses Problems kann jedoch nur erreicht werden, wenn das Land und die Gebergemeinschaft langfristig gemeinsame Anstrengungen unternehmen.

72

Im MFR 2014-2020 wurden einige neue Merkmale eingeführt, die insbesondere die Leistung der Ausgabenprogramme steigern sollen. Darauf aufbauend verfolgt die Kommission unter Führung der für Haushalt und Personal zuständigen Vizepräsidentin Kristalina Georgieva eine Initiative, die eine stärkere Ausrichtung des EU-Haushalts auf Ergebnisse anstatt auf Ausgaben anstrebt. Ziel ist es, die Bedingungen für eine weitere Stärkung der Haushaltsleistung zu schaffen, und zwar sowohl in Bezug auf die Programmergebnisse als auch in Bezug auf die wirtschaftliche Verwaltung der Mittel im Rahmen eines ausgewogenen, umfassenden Ansatzes. Dadurch soll das Risiko gemindert werden, dass der Ausführung des Haushaltsplans mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird als den Programmergebnissen, den Ausgabenbereichen, den Methoden zur Maximierung der Haushaltsergebnisse und der strengen Anwendung kostenwirksamer Kontrollen für eine bessere Einhaltung der Vorschriften.

73

Die Kommission begegnet diesem Risiko durch eine auf mehrere Jahre ausgelegte Programmplanung, eine auf 24 Monate ausgelegte Planung der Durchführung der einzelnen Maßnahmen sowie durch den Prozess der Qualitätsförderung innerhalb der dafür zuständigen Arbeitsgruppe der Kommission. Diese Maßnahmen werden durch weitere Schritte wie etwa den künftigen Ergebnisrahmen der EU ergänzt. Siehe auch die Antwort zu Ziffer 29.

75

Die Kommission hat für die Budgethilfeprogramme einen Rahmen für das Risikomanagement (RMF) entwickelt, mit dessen Hilfe wesentliche Risiken ermittelt und gemindert werden sollen. Der RMF wird bei der Entscheidungsfindung durch den internen Lenkungsausschuss für Budgethilfe berücksichtigt, insbesondere wenn es um verbesserte Regierungsführung geht. Die mithilfe des RMF gewonnenen Informationen fließen systematisch in den auf strategischer Ebene geführten politischen Dialog mit den Partnerländern ein und tragen zur Fokussierung auf Schlüsselthemen bei. Der RMF dient dazu, den erwarteten Nutzen, wie er im Maßnahmendokument beschrieben ist, gegen die ermittelten Risiken abzuwägen und Maßnahmen zur Risikominderung vorzuschlagen.

Eine interne Analyse (Budgethilfebericht 2013 und 2014) zeigt, dass sich in Ländern, die EU-Budgethilfen erhalten, das öffentliche Finanzmanagement verbessert und sie bessere PFM-Leistungen aufweisen als Empfängerländer, die keine Budgethilfen erhalten.

Das Risiko, das durch dieses Beispiel verdeutlicht werden soll, wird durch die Anwendung der 2012 herausgegebenen Leitlinien für die Budgethilfe verringert.

Kasten 19

Im Jahr 2015 hat die Kommission beschlossen, die Entscheidung, ob sie mit einer internationalen Organisation als Umsetzungspartner zusammenarbeitet oder nicht, auf Einzelfallbasis einer verstärkten vorherigen Abwägung zu unterziehen.

Kasten 20

Die Kommission erkennt an, dass Änderungen im politischen und ökonomischen Umfeld Risiken für das Erreichen der angestrebten Ergebnisse bergen. Derartige Risiken sind der Grund, warum die Kontextanalyse ein wichtiger Bestandteil des von den Kommissionsdienststellen und EU-Delegationen angewandten Standardverfahrens für die Projektfindung und -konzeption im Zuge der Vorbereitung von Projekten und Programmen ist.

Um Anpassungen an unvorhergesehene Änderungen des Hilfskontextes vornehmen zu können, wird in der Umsetzungsphase ein gewisses Maß an Flexibilität benötigt. Dies wurde durch die im Juli 2014 eingeführte Vereinfachung der entsprechenden Vorschriften und Verfahren sichergestellt. Diese Vereinfachungsmaßnahmen umfassten Änderungen in Bezug auf die Verwendung von Indikatoren, sodass Modifikationen bestimmter Prioritäten oder in Bezug auf die Sammlung und Verfügbarkeit von Daten berücksichtigt werden können.

Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass die ursprünglichen Ziele eines Projekts nicht erreicht werden können, in welchem Fall sie an die geänderten Bedingungen und Umstände angepasst werden müssen.

Kasten 21

Die Neugliederung vom Januar 2015 wird sich als solche weder auf die Definition der Ziele noch auf das Erreichen der entsprechenden Ergebnisse im Rahmen spezifischer Maßnahmen auswirken.

Die Kommission wird ungeachtet ihrer internen Verwaltungsorganisation und im Einklang mit den Bestimmungen der gemeinsamen Durchführungsverordnung, die auch die ENI-Länder erfasst, (insbesondere gemäß den Artikeln 12 und 13) ihren Verpflichtungen zur Überwachung der Durchführung der Projekte und zur Berichterstattung gegenüber den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und anderen Einrichtungen der EU nachkommen.

Die Kommission wird außerdem gemäß den Schlussfolgerungen des Rates Nr. 9145/15 vom 26.5.2015 über die Länder der Europäischen Nachbarschaft berichten und dazu ebenfalls den Ergebnisrahmen verwenden. Im Rahmen des neuen Systems für das ergebnisorientierte Monitoring (ROM) wurde ein spezielles Instrument für die Unterstützung der „Ergebnisberichterstattung bei Projektende“ eingerichtet. Es soll helfen, die Ergebnisdaten nach Projektende zu konsolidieren, insbesondere in Bezug auf die auf dem vereinbarten Ergebnisrahmen beruhenden Indikatoren.

Was die Evaluierung betrifft, so verfügt die GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) über eine eigene Evaluierungsstelle, die seit 2015 sowohl für die Regionen der Nachbarschaft als auch für die Erweiterungsregionen zuständig ist.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

80 a)

Die Kommissionsdienststellen haben auf verschiedenen Ebenen daran gearbeitet, eine einheitliche Terminologie sicherzustellen: durch die Erstellung von Leitlinien zu sektoralen Indikatoren im Jahr 2013, durch die seit dem 1. Januar 2015 anzuwendende Vorlage für Maßnahmendokumente und die entsprechenden Leitlinien sowie durch den neuen Ergebnisrahmen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die entsprechenden Anweisungen und Leitlinien für die Berichterstattung auf der Grundlage des Ergebnisrahmens.

Die Kommissionsdienststellen bemühen sich des Weiteren darum, die Unterstützung für die interne Qualitätssicherung bei den einzelnen Maßnahmendokumenten im Hinblick auf diese Aspekte zu stärken, die die Kommission für die Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf Umsetzung, Leistung und Ergebnisse sowie für die Evaluierung der Maßnahmen für wichtig erachtet.

Alle diese Instrumente stehen außerdem in Einklang mit der Terminologie in den Grundverordnungen, die den Regelungsrahmen für die EU-Außenhilfe darstellen.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Herstellung „einer klaren logischen Kette“ von den Inputs bis zu den Auswirkungen von größter Bedeutung auf Projektebene ist. Die Einführung der Vorlage für Maßnahmendokumente, die seit dem 1. Januar 2015 anzuwenden ist, trägt dem Rechnung. Auf strategischer oder politischer Ebene eine klare logische Kette herzustellen spiegelt jedoch niemals die Komplexität des Entwicklungskontextes wider. In der internationalen Evaluierungsfachwelt wird die Verwendung eines linearen logischen Rahmens auf der strategischen/politischen Ebene daher zunehmend infrage gestellt.

80 b)

Die Berücksichtigung von Querschnittsthemen stellt in der Tat erhebliche Herausforderungen an die angemessene Formulierung der spezifischen Ziele und Ergebnisse solcher Maßnahmen sowie an die Sammlung entsprechender Daten zur Überwachung der Umsetzung der Maßnahmen.

80 c)

Das Risiko von Effizienzeinbußen und Rechenschaftslücken, auf das der Hof verweist, scheint am stärksten die Länderebene zu betreffen. Dies zeigt, wie wichtig es ist, einen Ansatz zu verfolgen, bei dem sich die Geber nicht nur untereinander abstimmen, sondern bei dem die Geber eine Harmonisierung mit den Systemen/Strategien/Ergebnisrahmen der Partnerländer anstreben. Darauf hat der Hof bereits in Ziffer 17 Buchstaben a und b hingewiesen.

Durch die Verwendung dieses Ansatzes im Rahmen der Mehrjahresprogrammplanung 2014-2020 hat die Kommission bereits wichtige Anstrengungen unternommen, um gemäß den Verpflichtungen von Busan zur Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe eine größtmögliche Ausrichtung auf die Strategien und Rahmen der Länder zu erreichen. Denselben Ansatz hat die Kommission auch bei der Einrichtung des neuen gemeinsamen Ergebnisrahmens verfolgt. Auf Länderebene unterstützt die Kommission zusammen mit anderen Gebern die Festlegung länder eigener Ergebnisrahmen und betrachtet die gemeinsame Programmierung mit den EU-Mitgliedstaaten als eines der Mittel, um solche Rahmen zu fördern.

80 h)

Veränderungen des Kontextes von Maßnahmen können zu Änderungen bei den verwendeten Indikatoren oder den ursprünglichen Zielvorgaben führen.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und hat bereits Anstrengungen unternommen, um eine einheitliche Terminologie sicherzustellen: durch die Erstellung von Leitlinien zu sektoralen Indikatoren im Jahr 2013, durch die seit dem 1. Januar 2015 anzuwendende Vorlage für Maßnahmendokumente und die entsprechenden Leitlinien sowie durch den neuen Ergebnisrahmen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die entsprechenden Anweisungen und Leitlinien für die Berichterstattung auf der Grundlage des Ergebnisrahmens.

All diese Instrumente stehen in Einklang mit der in den Grundverordnungen verwendeten Terminologie.

Die Kommissionsdienststellen bemühen sich des Weiteren darum, im Rahmen der internen Qualitätssicherung bei den einzelnen Maßnahmendokumenten die Unterstützung für diese Aspekte zu stärken. Darüber hinaus werden sie weiter daran arbeiten, ihre allgemeinen Leitlinien zum Projekt- und Programmmanagement sowie die Module für Personalschulungen in diesem Bereich zu verbessern.

Empfehlung 2

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Sie hat in den vergangenen zwei Jahren verschiedene Maßnahmen zur Stärkung ihrer entsprechenden Systeme, Leitlinien und Verfahren entwickelt. Siehe auch die Antwort zu Empfehlung 1.

Die Kommission teilt die Auffassung (siehe die Antwort zu Ziffer 80 Buchstabe a), dass die Herstellung „einer klaren logischen Kette“ von den Inputs bis zu den Auswirkungen von größter Bedeutung auf Projektebene ist.

Empfehlung 3

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die derzeit laufenden Bemühungen zur Verbesserung des gesamten Monitoring- und Evaluierungssystems werden auch die Fähigkeit der Kommission stärken, Erkenntnisse zu ermitteln (siehe die Antworten der Kommission zum Sonderbericht des Hofes Nr. 18/2014).

Was insbesondere das Informationssystem betrifft, so hat die Kommission vor der Entwicklung der ersten Module ihres neuen operationellen Informationssystems, welches künftig auch die Berichterstattung über Ergebnisse umfassen soll, ein vorläufiges System eingerichtet, das für den ersten Ergebnisbericht 2015 eine konsolidierte Ergebnisberichterstattung sicherstellt.

Im Vorgriff auf das neue System und in Einklang mit einer der Empfehlungen des Hofes im Sonderbericht Nr. 18/2014 zu Evaluierungen und zum ergebnisorientierten Monitoring befindet sich die Kommission in der letzten Phase der Entwicklung eines speziellen Informationsmanagementmoduls für Evaluierungen. Dieses Modul wird voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2016 in Betrieb gehen und die Fähigkeit der Kommission verbessern, die im Hinblick auf die verschiedenen Zwecke relevanten Erkenntnisse zu ermitteln.

Empfehlung 4

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Wie in der Antwort zu Empfehlung 1 erwähnt, hat sie ihre diesbezüglichen Bemühungen bereits intensiviert.

Empfehlung 5

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Umsetzung der Empfehlung erfolgt im Rahmen der allgemeinen Bewertung der mit einer Maßnahme verbundenen Risiken (z. B. Wahl einer bestimmten Umsetzungsmodalität, siehe auch Abschnitt 2 „Risiken und Annahmen“ der seit dem 1. Januar 2015 anzuwendenden Vorlage des Maßnahmendokuments).

Die Kommission hat für die Budgethilfeprogramme einen Rahmen für das Risikomanagement (RMF) entwickelt, mit dessen Hilfe wesentliche Risiken ermittelt und gemindert werden sollen. Der RMF wird bei der Entscheidungsfindung durch den internen Lenkungsausschuss für Budgethilfe berücksichtigt, insbesondere wenn es um verbesserte Regierungsführung geht. Die mithilfe des Rahmens gewonnenen Informationen fließen auf strategischer Ebene systematisch in den politischen Dialog mit den Partnerländern ein. Der RMF dient dazu, den erwarteten Nutzen der geplanten Maßnahme abzuwägen, Risiken zu ermitteln und Maßnahmen zur Risikominderung vorzuschlagen.

Eine interne Analyse (Budgethilfebericht 2013 und 2014) zeigt, dass sich in Ländern, die EU-Budgethilfen erhalten, das öffentliche Finanzmanagement verbessert und sie bessere PFM-Leistungen aufweisen als Empfängerländer, die keine Budgethilfen erhalten.

Im Jahr 2015 hat die Kommission beschlossen, die Entscheidung, ob sie mit einer internationalen Organisation als Umsetzungspartner zusammenarbeitet oder nicht, auf Einzelfallbasis einer verstärkten vorherigen Abwägung zu unterziehen.

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>).

Im Rahmen seiner Analyse ermittelte der Hof neun wesentliche Risikobereiche im Zusammenhang mit einem ergebnisorientierten Ansatz für das Handeln der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit. Die Analyse des Hofes ergab, dass diese Risikobereiche von der Kommission richtig erkannt worden waren. Außerdem zeigte sie das Interesse, das derzeit an den von der Kommission ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Ergebnisse der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit besteht. Dennoch bedarf es noch weiterer Maßnahmen, um das volle Potenzial dieser Initiativen zu nutzen. Vor diesem Hintergrund hat der Hof eine Reihe von Empfehlungen formuliert.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen