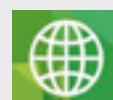


Sonderbericht

EU-Hilfe zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung in der Republik Moldau



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4979-1	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/49361	QJ-AB-16-013-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-4985-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/824096	QJ-AB-16-013-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4981-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/115857	QJ-AB-16-013-DE-E

© Europäische Union, 2016
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Sonderbericht

EU-Hilfe zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung in der Republik Moldau

(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. Die Prüfung stand unter der Leitung von Hans Gustaf Wessberg, Mitglied des Hofes. Herr Wessberg wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Peter Eklund, dem Attaché Emmanuel-Douglas Hellinakis, der Leitenden Managerin Sabine Hiernaux-Fritsch, der Aufgabenleiterin Laura Gores sowie den Prüfern Erika Soveges und Alexandre Tan.



Von links nach rechts: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges, P. Eklund

Ziffer

Akronyme

I - VII **Zusammenfassung**

1 - 8 **Einleitung**

9 - 11 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

12 - 67 **Bemerkungen**

12 - 47 **Die Budgethilfe trug begrenzt zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung in den Zielsektoren bei**

13 - 28 Die Kommission hätte schneller auf Risiken reagieren können, und die Programme stimmten nicht ausreichend mit den nationalen Strategien überein

29 - 34 Von der Konditionalität wurde nicht ausreichend Gebrauch gemacht

35 - 37 Für zusätzliche, als Anreiz konzipierte Finanzmittel bestand keine begründete Rechtfertigung

38 - 47 Zum Fortschritt in den Sektoren, die Ziel der sektorbezogenen Budgethilfe waren, lagen nur begrenzte Nachweise vor

48 - 67 **Die Projekte trugen teilweise zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung bei**

49 - 51 Die Projekte waren relevant, aber die Bedarfsanalysen wiesen Schwachstellen auf

52 - 63 Die Projekte waren nicht immer gut mit den SBS-Programmen koordiniert

64 - 67 Aufgrund des mangelnden politischen Willens und anderer externer Faktoren waren die Ergebnisse nicht immer nachhaltig

68 - 77 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang I – Liste der geprüften Verträge

Anhang II – Zusammenfassende Bewertung der Verträge über sektorbezogene Budgethilfe in der geprüften Stichprobe

Anhang III – Zusammenfassende Bewertung der Projektverträge in der geprüften Stichprobe

Antworten der Kommission und des EAD

ENI: Europäisches Nachbarschaftsinstrument

ENP: Europäische Nachbarschaftspolitik

ENPI: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument

EUHLPAM: *European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova* (Hochrangige Politikberatungsmission der Europäischen Union für die Republik Moldau)

JSRS: *Justice Sector Reform Strategy* (Reformstrategie für den Justizbereich)

PFPR: *Public Finance Policy Reforms* (Reformen der öffentlichen Finanzpolitik)

SBS: *Sector Budget Support* (sektorbezogene Budgethilfe)

I

Die Republik Moldau ist das ärmste Land Europas. Seit 2007 wurden dem Land über die Europäischen Nachbarschaftsinstrumente Hilfen in Höhe von 782 Millionen Euro zugewiesen. Dies entspricht jährlich fast 37 Euro pro Einwohner – der höchste Betrag in allen östlichen Nachbarländern der EU. Im Jahr 2014 unterzeichneten Moldau und die EU ein Assoziierungsabkommen, worunter auch die Einrichtung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone fällt.

II

Zu den Hauptproblemen Moldaus gehören weitverbreitete Korruption und Schwachstellen in den öffentlichen Einrichtungen, worauf seit 2007 ein Schwerpunkt der EU-Hilfen liegt. Ein wesentlicher Teil der Hilfe erfolgt in Form von Budgethilfe, d. h. durch den Transfer von Finanzmitteln an die Staatskasse des Partnerlandes unter der Voraussetzung, dass bestimmte Anforderungen zufriedenstellend erfüllt werden. Die restliche Hilfe erfolgt über Projekte.

III

Der Hof untersuchte, ob EU-Hilfen wirksam zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen haben. Die Stichprobe umfasste vier Budgethilfeprogramme in den Bereichen Justizwesen, öffentliche Finanzen, Gesundheitswesen und Wasserbewirtschaftung sowie 20 Projekte in verschiedenen staatlichen Behörden.

IV

Der Hof kam zu dem Schluss, dass die EU-Hilfen nur teilweise zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen haben. Einige der beobachteten Mängel ließen sich durch externe Faktoren erklären, andere waren auf Schwächen bei der Konzeption und Umsetzung der geprüften Programme und Projekte zurückzuführen.

V

Da in den Sektoren, auf die sich die Hilfe bezog, nur wenige Fortschritte erzielt wurden, kam der Hof zu dem Schluss, dass die Budgethilfe nur begrenzt zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen hat. Die Kommission hätte schneller reagieren können, als sich im Zusammenhang mit den Hilfen Risiken abzeichneten, und die Programme stimmten nicht ausreichend mit den Strategien Moldaus überein. Der potenzielle Nutzen der Programme wurde dadurch gemindert, dass die Kommission von der Möglichkeit, die Auszahlungen an Vorbedingungen zu knüpfen, nicht in vollem Umfang Gebrauch machte. Einige spezifische Bedingungen wurden im Zeitraum zwischen den Verhandlungen über das Programm und dem Beginn der SBS erfüllt oder ihre Erfüllung war nicht direkt messbar. Die Kommission hätte bei der Beurteilung, ob die Bedingungen erfüllt wurden, strenger sein können. Außerdem bestand für die Bewilligung zusätzlicher, als Anreiz konzipierter Finanzmittel keine vollständige Rechtfertigung.

VI

Die Projekte waren im Allgemeinen sachdienlich konzipiert. Die EU-Hilfe, die im Rahmen von Projekten geleistet wurde, erwies sich bei der Stärkung der öffentlichen Verwaltung als teilweise wirksam. In diesem Zusammenhang waren der Umfang und die Zeitplanung der Projekte nicht immer gut mit den Budgethilfeprogrammen koordiniert. Die spezifische, auf die Budgethilfe bezogene technische Hilfe für den Aufbau von Verwaltungskapazität lief erst Monate nach dem eigentlichen Budgethilfeprogramm an. Sonstige technische Hilfe und Partnerschaftsprojekte wurden nicht immer genutzt, um Budgethilfeprogramme vorzubereiten oder zu unterstützen. Die Projekte lieferten allgemein die erwarteten Outputs. Aufgrund des mangelnden politischen Willens und anderer externer Faktoren waren die Ergebnisse jedoch nicht immer nachhaltig.

VII

Der Hof unterbreitet der Kommission einige Empfehlungen, wie die Wirksamkeit der EU-Hilfe für Moldau verbessert werden kann.

01

Moldau liegt im Südosten Europas, zwischen Rumänien und der Ukraine, und hat 3,6 Millionen Einwohner. Das Land wurde im Jahr 1991 nach der Auflösung der Sowjetunion zu einer unabhängigen Republik. Allerdings erklärte die Region Transnistrien einseitig ihre Unabhängigkeit und verfügt nach wie vor über eine eigene Regierung.

02

Nach einer lang anhaltenden Phase des wirtschaftlichen Niedergangs begann die Wirtschaft Moldaus im Jahr 1998 wieder zu wachsen. Trotzdem ist Moldau mit einem Pro-Kopf-BIP von 1 687 Euro und einer Armutsquote von 12,7 % immer noch das ärmste Land Europas¹. Seit der Unabhängigkeit ist die Bevölkerungszahl Moldaus vor allem aufgrund einer niedrigen Geburtenrate und hoher Arbeitsmigration rückläufig. Heimatüberweisungen spielen seither im sozialen und wirtschaftlichen Leben eine wichtige Rolle.

03

Erste vertragliche Beziehungen zwischen Moldau und der EU bestehen seit dem Jahr 1994 aufgrund eines Partnerschafts- und Kooperationsabkommens. Im Juni 2014 unterzeichneten beide Seiten ein Assoziierungsabkommen, worunter auch eine vertiefte und umfassende Freihandelszone fällt. Dieses Abkommen hat die Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen sowie die allmähliche Integration Moldaus in den Binnenmarkt der EU zum Ziel. Die Freihandelszone sieht die Abschaffung von Zolltarifen und -kontingenten sowie die Harmonisierung der Gesetze und Verordnungen Moldaus mit denen der EU in verschiedenen Handelsbereichen vor. Das Europäische Parlament „hebt hervor, dass die Republik Moldau [...] eine europäische Perspektive hat und beantragen kann, Mitglied der Europäischen Union zu werden, sofern sie sich an die Grundsätze der Demokratie hält, die Grundfreiheiten achtet, die Menschen- und die Minderheitenrechte und die Rechtsstaatlichkeit gewährleistet“².

04

Die EU arbeitet im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und insbesondere deren auf die östlichen Nachbarländer ausgerichteten Komponente – der Östlichen Partnerschaft – mit Moldau zusammen. Das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) ist ein Finanzierungsinstrument der EU, mit dem im Zeitraum 2014-2020 EU-Nachbarländer unterstützt werden. Es löst das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) ab, das den Zeitraum 2007-2013 abdeckte. Von 2007 bis 2015 wurden Moldau über diese Programme 782 Millionen Euro an bilateralen Hilfen zugewiesen³. Im Jahr 2014 beliefen sich die Hilfen auf fast 37 Euro pro Einwohner – der höchste Betrag in allen östlichen Nachbarländern der EU⁴.

- 1 Pro-Kopf-BIP im Jahr 2014 gemäß Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); Armutsquote im Jahr 2013 gemäß den jüngsten Weltentwicklungsindikatoren der Weltbank (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Bericht mit einem nichtlegislativen Entschließungsantrag zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Moldau andererseits im Namen der Europäischen Union, A8-0022/2014 vom 21.10.2014.
- 3 Im selben Zeitraum beliefen sich die vertraglich vereinbarten Hilfen auf 547 Millionen Euro und die ausgezahlten Hilfen auf 363 Millionen Euro. Moldau erhielt auch Hilfen über regionale Projekte im Rahmen der grenzüberschreitenden ENPI-Zusammenarbeit, der Makrofinanzhilfe, der Nachbarschaftsinvestitionsfazilität, des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte und des Stabilitätsinstruments.
- 4 Die östlichen Nachbarländer im Rahmen der ENP sind Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine.

05

Eines der Hauptprobleme Moldaus sind die Schwachstellen in seiner öffentlichen Verwaltung. Öffentliche Einrichtungen leiden unter übermäßiger Bürokratie, mangelnder Schwerpunktsetzung auf wesentliche Aufgaben, einer hohen Personalfluktuation und folglich unter geringer Wirtschaftlichkeit. Auch die Korruption stellt weiterhin ein Problem dar, denn Moldau rangiert im Korruptionswahrnehmungsindex 2015 von Transparency International auf Platz 103 von 168. In diesem Zusammenhang ist die Unterstützung der öffentlichen Verwaltung von Moldau seit 2007 wichtiger Bestandteil der Zusammenarbeit in allen Sektoren. Mit dem ENI wird dieser Bereich noch stärker gefördert, da die Reform der öffentlichen Verwaltung zu den drei vorrangigen Bereichen für die Zusammenarbeit in den Jahren 2014-2017 zählt, zusammen mit Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung sowie der Reform von Polizei und Grenzverwaltung.

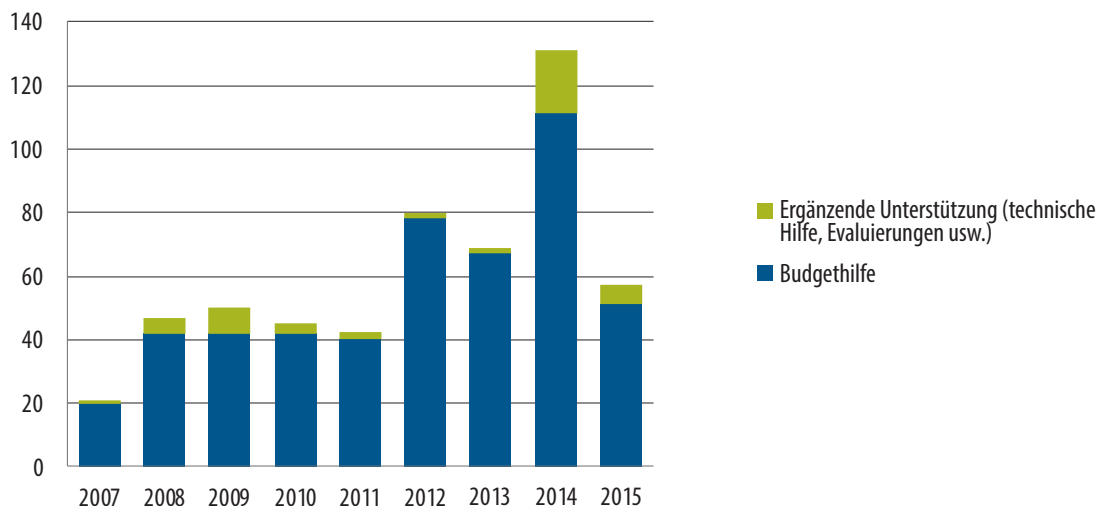
06

Die meistverwendete Methode zur Bereitstellung von Hilfen in Moldau ist die sektorbezogene Budgethilfe (SBS⁵). Die Budgethilfemittel und die über dieselben Finanzierungsvereinbarungen gewährte ergänzende Unterstützung machten 74 % der im Zeitraum 2007-2015 ausgezahlten bilateralen Hilfen aus (siehe auch **Abbildung 1**). Bei der Budgethilfe werden Finanzmittel an das Partnerland transferiert, sofern dieses die vereinbarten Bedingungen für die Auszahlung erfüllt hat. Die Einhaltung dieser Bedingungen ist eine wichtige Voraussetzung für die Budgethilfe (dieses Prinzip ist auch als „Konditionalität“ bekannt). Festgelegte Tranchen werden dann ausgezahlt, wenn die Förderkriterien erfüllt sind⁶. Die Auszahlung variabler Tranchen ist darüber hinaus daran geknüpft, welche Fortschritte in Bezug auf spezifische Bedingungen erzielt werden.

5 Budgethilfen können entweder als sektorbezogene Budgethilfe (SBS) oder als allgemeine Budgethilfe (GBS) bereitgestellt werden. Während die allgemeine Budgethilfe zu einer nationalen Entwicklungsstrategie beiträgt, wird mit der sektorbezogenen Budgethilfe eine besondere Sektorstrategie unterstützt. Seit 2013 gewährt die EU sektorbezogene Budgethilfe über *Sector Reform Contracts* (sektorspezifische Reformverträge), ehemals *Sector Policy Support Programmes* (sektorspezifische Förderprogramme). Aus Gründen der Einheitlichkeit wird in diesem Bericht der Begriff „SBS“ für alle geprüften Budgethilfekonverträge verwendet.

6 EU-Budgethilfen unterliegen vier Förderkriterien: stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, ein solides öffentliches Finanzmanagement, Transparenz und Überwachung des Budgets sowie relevante und glaubwürdige nationale bzw. sektorspezifische politische Maßnahmen und Reformen.

Abbildung 1 Moldau im Zeitraum 2007-2015 gewährte Budgethilfe (in Millionen Euro)



Anmerkung: Die Finanzmittel sind entsprechend dem Haushaltsjahr des zugrunde liegenden Beschlusses der Kommission ausgewiesen.
Quelle: Gemeinsames RELEX-Informationssystem (CRIS).

07

In Moldau sehen die Finanzierungsvereinbarungen der Kommission auch ergänzende Unterstützung vor, die die SBS-Programme begleitet, insbesondere Projekte der technischen Hilfe für den Kapazitätsaufbau in öffentlichen Stellen („mit der SBS verbundene technische Hilfe“).

08

In zahlreichen Bereichen wurde Moldau auch durch Projekte unterstützt. Die Projekte aus der Stichprobe des Hofes bezogen sich auf Partnerschaften (Twinning) und technische Hilfe. Partnerschaften umfassen die Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden eines EU-Mitgliedstaats, während technische Hilfe normalerweise durch externe Sachverständige aus der Privatwirtschaft bereitgestellt wird.

09

Bei der Prüfung wurde untersucht, ob die EU-Hilfen an Moldau einen wirksamen Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung geleistet haben, um sie in die Lage zu versetzen, die verschiedenen Verwaltungsaufgaben wirksam und effizient zu erfüllen, einschließlich der Erbringung öffentlicher Dienste. Der Hof untersuchte die beiden meistverwendeten Methoden zur Bereitstellung von Hilfen und konzentrierte sich dabei auf die folgenden zwei Fragen:

- a) Haben die SBS-Programme wirksam zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen?
- b) Haben die Projekte wirksam zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen?

10

Die Prüfung bezog sich auf Hilfen im Rahmen des ENPI sowie des ENI im Zeitraum 2007-2014. Die geprüfte Stichprobe umfasste

- a) vier SBS-Programme zur Förderung sektorspezifischer Reformen: zwei Programme in Kernbereichen der öffentlichen Verwaltung, d. h. Justizwesen und öffentliche Finanzpolitik, und zwei Programme zur Verbesserung des Gesundheitswesens und der Wasserbewirtschaftung,
- b) 20 Projekte zur Stärkung der zentralen Behörden, insbesondere sieben Projekte im Justizbereich, drei aufeinanderfolgende Projekte zur hochrangigen Politikberatung für moldauische Ministerien (sogenannte EUHLPAM-Projekte im Rahmen der *European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova*, der hochrangigen Politikberatungsmission der Europäischen Union für die Republik Moldau) und ein Projekt zur Unterstützung der Staatskanzlei als der zentralen Behörde, die für die Koordinierung von EU-Mitteln in Moldau verantwortlich ist.

11

Die Stichprobe des Hofes deckte 40 % der bilateralen Hilfen ab, die seit 2007 im Rahmen des ENPI bzw. ENI vertraglich vereinbart wurden (siehe **Anhang I**). Die Prüfung wurde zwischen März und September 2015 durchgeführt. Untersucht wurden Belegunterlagen wie etwa Programmplanungsdokumente und Fortschritts-, Kontroll- und Evaluierungsberichte. Die Prüfung umfasste Aktenprüfungen und einen Besuch vor Ort in Moldau. Befragt wurden Bedienstete der moldauischen Behörden, der EU-Delegation des Europäischen Auswärtigen Dienstes in Chisinau, der Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen der Kommission, internationaler Organisationen, sonstiger Geldgeber, Beratungsgesellschaften und Nichtregierungsorganisationen.

Die Budgethilfe trug begrenzt zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung in den Zielsektoren bei

12

In diesem Abschnitt werden die Beiträge der SBS-Programme zur Verbesserung der öffentlichen Verwaltung in Moldau untersucht. Der Hof beurteilt die Ausgestaltung der Programme, die Anwendung der Konditionalität, die Voraussetzungen für die Gewährung zusätzlicher Finanzmittel und die Beiträge der SBS zur Entwicklung der vier geprüften Bereiche: Justizwesen, öffentliche Finanzen, Gesundheitswesen und Wasserbewirtschaftung (siehe **Anhang II**).

Die Kommission hätte schneller auf Risiken reagieren können, und die Programme stimmten nicht ausreichend mit den nationalen Strategien überein

13

Um die Ausgestaltung der SBS-Programme zu beurteilen, überprüfte der Hof, ob die Kommission ausreichende Schritte unternommen hatte, um die mit der sektorbezogenen Budgethilfe einhergehenden Risiken zu analysieren und zu mindern. Zudem untersuchte der Hof, ob die vier geprüften Programme den nationalen Reformstrategien in ausreichendem Maße entsprachen.

Die Kommission hätte schneller reagieren können, als sich im Zusammenhang mit der SBS Risiken abzeichneten

14

Wenngleich die Budgethilfe Vorteile wie eine größere Eigenverantwortung der Länder, geringere Transaktionskosten und eine bessere Koordinierung der Geldgeber mit sich bringt, ist sie auch mit einigen inhärenten Risiken verbunden (siehe Sonderbericht Nr. 11/2010 des Hofes)⁷. Das spezifische Risiko der Budgethilfe ergibt sich daraus, dass auf die Systeme des Empfängerlandes zurückgegriffen wird, da Finanzmittel an die Staatskasse dieses Landes überwiesen werden⁸. Da die Budgethilmittel mit den Haushaltsmitteln des Empfängerlandes verschmelzen, wirken sich jegliche Schwächen im öffentlichen Finanzmanagement des Landes auch auf die Hilfen aus⁹. Der Hof überprüfte, ob die Europäische Kommission diese Risiken korrekt analysierte und minderte.

- 7 Sonderbericht Nr. 11/2010 über die Verwaltung allgemeiner Budgethilfen in AKP-Staaten sowie in lateinamerikanischen und asiatischen Ländern durch die Kommission (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Europäische Kommission, Generaldirektion für Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid, *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, S. 126.
- 9 Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2014, Ziffern 8.6-8.8 (ABl. C 373 vom 10.11.2015).

Bemerkungen

15

Im Jahr 2012 führte die Kommission eine systematischere Risikoanalyse, hochrangige Lenkungsausschüsse für Budgethilfemaßnahmen und ein Frühwarnsystem¹⁰ ein für den Fall, dass Risiken auftraten. Dies war eine deutliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen Ansatz.

16

Sowohl die dezentrale Verwaltung¹¹ als auch die Budgethilfe sind stark auf die Systeme des Landes angewiesen. Die Systeme des Landes für die öffentliche Finanzkontrolle sind nicht von den Dienststellen der EU zertifiziert worden. Die dezentrale Verwaltung von EU-Hilfen für Projekte wird nicht angewandt. Gleichzeitig machten Budgethilfen fast drei Viertel der gesamten EU-Hilfen aus, die in den Jahren 2007 bis 2015 an Moldau ausgezahlt wurden, und stellten somit die meistverwendete Form der Hilfe dar.

17

Das Korruptionsrisiko in Moldau ist hoch. Laut Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International hat sich die Lage seit 2012 verschlechtert (siehe **Kasten 5**).

18

Im November 2014 zeichneten sich in Moldau makroökonomische Risiken ab, als bekannt wurde, dass Spareinlagen in Höhe von 1 Milliarde US-Dollar in einem Korruptionsskandal verloren gegangen waren, in den drei moldauische Banken verwickelt waren (siehe **Kasten 1**). Der hochrangige Lenkungsausschuss beschloss im Dezember 2014, im Zusammenhang mit der Vergabe von Budgethilfen die Situation in Moldau im Jahr 2015 aufmerksam zu verfolgen, da mit einer Zunahme des Risikos zu rechnen war. Nach einer internen Analyse zu risikomindernden Maßnahmen reagierte die Europäische Kommission im Juli 2015 mit einer öffentlichen Erklärung, in der sie bekannt gab, die Budgethilfefzahlungen bis zum Abschluss eines Abkommens zwischen dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und Moldau¹² auszusetzen. Auch verringerte sie die für das Jahr 2015 veranschlagte Budgethilfe im Vergleich zum Vorjahr deutlich (siehe **Abbildung 1**). Durch die Lage im Bankensektor wurde auch die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Finanzmittel, die in den moldauischen Staatshaushalt flossen, ernsthaft infrage gestellt. Allerdings kann nicht nachgewiesen werden, dass speziell die EU-Mittel betroffen waren, weil diese mit dem gesamten Staatshaushalt verschmolzen sind.

10 Das Frühwarnsystem greift, wenn sich die Lage unmittelbar und schwerwiegend verschlechtert oder ein Ereignis eintritt, das als Risiko identifiziert wurde, welches umfangreiche Auswirkungen auf die Ziele des Programms hat. In diesen Fällen muss die EU umgehend reagieren, um zu verhindern, dass ihr Ansehen und ihr Ruf schweren Schaden nehmen. Hierzu kann es beispielsweise durch eine große Korruptionsaffäre, einen schweren Betrugsfall oder eine Verletzung der Grundwerte kommen. Die EU-Delegation sollte in solchen Fällen umgehend Bericht an die zentralen Dienststellen erstatten. Vgl. *Budget Support Guidelines* (Leitlinien für die Budgethilfe), S. 132.

11 Die Kommission kann beschließen, für die dezentrale Verwaltung die Vergabe- oder Bewilligungsverfahren des begünstigten Landes anzuwenden. Vgl. Artikel 18 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments.

12 EU-Delegation in Moldau, *EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions* (EU-Budgethilfe für die Republik Moldau – abhängig von der Erfüllung mehrerer Bedingungen), Chisinau, 8. Juli 2015.

Hintergrundinformationen zur Bankenkrise in Moldau

Im November 2014 wurden drei moldauische Banken unter besondere Verwaltung der Nationalbank gestellt, nachdem sie Darlehen in Höhe von 1 Milliarde US-Dollar vergeben hatten. Diese Transaktionen waren wirtschaftlich nicht zu begründen und führten zu einer so erheblichen Verschlechterung in den Bilanzen der Banken, dass diese als Unternehmen nicht mehr existenzfähig waren. Dieser Vorfall führte zu enormen öffentlichen Verbindlichkeiten, und die geschätzten Kosten für die Rettung der Banken belaufen sich auf mindestens 13 % des moldauischen BIP.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die strafrechtlichen Ermittlungen zum Bankenbetrug noch nicht sehr weit fortgeschritten, und es war keine Strategie zur Wiedererlangung der Mittel ausgearbeitet worden. Diese Situation löste öffentliche Proteste aus und trug zu einer Phase langwieriger politischer Instabilität bei. Im Zeitraum zwischen November 2014 und Dezember 2015 traten drei Regierungen zurück.

19

Das jüngste IWF-Programm Moldaus lief im Jahr 2013 aus. Die letzte Überprüfung des Programms wurde aufgrund von Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich Maßnahmen im Haushalts- und Finanzbereich nicht abgeschlossen. Die Weltbank setzte ihre Budgethilfe von 45 Millionen US-Dollar im April 2014 aus, weil sie der Auffassung war, dass die vom Bankensektor ausgehenden Risiken für die öffentlichen Mittel zu erheblich waren, um Zahlungen an den Staatshaushalt Moldaus vorzunehmen.

20

Wenngleich die Europäische Kommission die Korruptionsrisiken und die makroökonomische Instabilität in Moldau richtig erkannte, hätte sie schneller reagieren können, als Risiken aufkamen. Vor dem Hintergrund der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens im Jahr 2014 (Einrichtung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone) schloss die Kommission im Oktober und November 2014 zwei Finanzierungsvereinbarungen ab, eines über sektorbezogene Budgethilfen für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik (PFPR) und eines zur Umsetzung der Freihandelszone. Im Dezember 2014 wurden in diesem Zusammenhang 16 Millionen Euro ausgezahlt. Auf Risiken im Bankensektor hatten seit 2012 sowohl der IWF als auch die Kommission hingewiesen¹³.

13 Internationaler Währungsfonds, *IMF Country Report No. 12/288, Republic of Moldova: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation, Fifth Reviews Under the Extended Arrangement and Under the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility, and Requests for Waivers for Non-Observance and Modification of Performance Criteria* (IWF-Länderbericht Nr. 12/288, Republik Moldau: Stabsbericht über die Konsultation nach Artikel IV für das Jahr 2012, die fünfte Überprüfung auf der Grundlage der erweiterten Vereinbarung und der Dreijahresvereinbarung im Rahmen der erweiterten Kreditfazilität sowie einen Antrag auf Freistellung hinsichtlich der Nichteinhaltung und einen Antrag auf Änderung von Leistungskriterien), September 2012; *IMF Country Report No. 14/190, Staff report for the 2014 Article IV Consultation and first Post-Program Monitoring Discussions* (IWF-Länderbericht Nr. 14/190, Stabsbericht über die Konsultation nach Artikel IV für das Jahr 2014 und erste Gespräche im Rahmen der Überwachung nach Ablauf des Programms), Juni 2014.

SBS-Programme stimmten nicht ausreichend mit den nationalen Strategien überein, und es war unklar, wie der Umfang der sektorbezogenen Budgethilfen festgelegt wurde

21

Der Hof untersuchte, ob die SBS-Programme der Unterstützung sachdienlicher, eindeutig formulierter und eigenverantwortlich umgesetzter nationaler Strategien dienten. Die Bedingungen für die Auszahlung von Finanzmitteln zur Budgethilfe sollten aus der nationalen Strategie hervorgehen und mit dieser übereinstimmen¹⁴.

22

Zwei der vier SBS-Programme aus der geprüften Stichprobe stimmen nicht vollständig mit den nationalen Strategien überein. Die SBS für die öffentlichen Finanzen kommt einer nationalen Strategie ohne sektorbezogene Ziele zugute (siehe **Kasten 2**), während die SBS für das Justizwesen nicht direkt zur Umsetzung der nationalen Reformstrategie beiträgt.

14 Weitere Einzelheiten sind Anhang 3 der *Budget Support Guidelines* (Leitlinien für die Budgethilfe) mit dem Titel „Assessing Public Policy Eligibility“ (Beurteilung der Förderfähigkeit staatlicher Maßnahmen) zu entnehmen.

Kasten 2

Spezifische Bedingungen stimmten nicht ausreichend mit einer nationalen Strategie überein: SBS für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik

Die SBS für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik beruht auf der nationalen Entwicklungsstrategie Moldaus für das Jahr 2020, welche sieben Sektoren abdeckt, u. a. Infrastruktur, Altersvorsorgesysteme und Bildung. Allerdings enthält sie keine Zielsetzungen in Bezug auf die öffentlichen Finanzen. Für die Jahre 2013 bis 2020 hat Moldau eine nationale Strategie für das öffentliche Finanzmanagement, welche eine Gesamtstrategie, jährliche Aktionspläne und einen Überwachungsrahmen umfasst.

In der Finanzierungsvereinbarung für die SBS sind zwölf spezifische Bedingungen festgelegt, die erfüllt werden müssen, damit eine Auszahlung der drei variablen Tranchen erfolgt. Diese Bedingungen sind in der nationalen Entwicklungsstrategie nicht vorgesehen und entsprechen auch nicht direkt den Prioritäten, die in der Strategie für das öffentliche Finanzmanagement festgelegt wurden.

Eine Bedingung betrifft beispielsweise die Schaffung eines Fiskalrats, was in keiner der strategischen Unterlagen, die von Moldau und der EU unterzeichnet wurden, ausdrücklich vorgesehen ist. Gleiches gilt für zwei Bedingungen, welche die Veröffentlichung eines „Haushalts der Bürger“¹⁵ sowie Halbjahresberichte über den Vollzug des Haushaltsplans vorsehen. Der öffentliche Zugang zu wesentlichen Informationen über den Staatshaushalt erhielt in der Beurteilung für öffentliche Finanzen und finanzielle Rechenschaftspflicht¹⁶ von 2011 die Note A.

15 Beim Haushalt der Bürger handelt es sich um eine allgemein verständliche Vorstellung des Staatshaushalts, die einen größtmöglichen Teil der Bevölkerung erreichen und von den Bürgern verstanden werden soll.

16 Das Programm für öffentliche Finanzen und finanzielle Rechenschaftspflicht, genannt *Public Expenditure and Financial Accountability program* (PEFA), ist ein partnerschaftlicher Zusammenschluss mehrerer Geldgeber, der die Beurteilung der Lage der öffentlichen Finanzen, des öffentlichen Beschaffungswesens und der Systeme finanzieller Rechenschaftspflicht zum Ziel hat. In einer PEFA-Beurteilung wird die Leistungsfähigkeit des Systems für das öffentliche Finanzmanagement eines Landes mithilfe von 31 Indikatoren untersucht, die jeweils eine Note von A bis D erhalten (www.pefa.org).

23

Während die Unterstützung der moldauischen Reformstrategie für den Justizbereich (JSRS) ein erklärtes Ziel der SBS für das Justizwesen ist, weicht die Formulierung der spezifischen Bedingungen im Justizbereich von der JSRS ab. Einige Bedingungen der SBS betreffen Angelegenheiten der öffentlichen Finanzen und werden in der Reformstrategie nicht erwähnt. Daher besteht kein strikter Zusammenhang zwischen den Maßnahmen zur Umsetzung der Reformstrategie für den Justizbereich und den Maßnahmen im Rahmen der SBS. Zudem erfordert dies zusätzliche Überwachungs- und Berichtsanforderungen für die SBS.

24

Die SBS-Programme, mit denen die Leistungen des Gesundheitswesens und des Wassersektors verbessert werden sollten, beruhen nicht auf eindeutig formulierten Reformstrategien Moldaus. Die Leitlinien erfordern die korrekte Veranschlagung der Ausgaben für sektorbezogene Strategien im Haushalt, damit diese durch SBS gefördert werden dürfen¹⁷. In Bezug auf die SBS für das Gesundheitswesen stimmt die nationale Strategie jedoch nicht völlig mit der übergeordneten nationalen Gesundheitspolitik überein und wurde in den Haushaltsprojektionen nicht vollständig berücksichtigt. Die SBS für die Wasserbewirtschaftung war auf die Unterstützung der nationalen Wasserstrategie von 2007 ausgelegt. Diese Strategie stellte sich jedoch als zu ambitioniert heraus, weil viele Ziele gesetzt wurden, ohne einen Aktionsplan mit festgelegten Fristen oder einen klaren institutionellen Rahmen für die Umsetzung aufzustellen.

25

Der Hof untersuchte auch, auf welcher Grundlage die Budgets für SBS-Programme veranschlagt wurden. Gemäß den *Budget Support Guidelines*, den Leitlinien für die Budgethilfe, die im Jahr 2012 veröffentlicht wurden, richtet sich die Höhe der Budgets nach mehreren Kriterien, u. a. nach dem finanziellen Bedarf des Partnerlandes und seinem Einsatz für eine Verwendung der Budgetmittel in Übereinstimmung mit seiner nationalen Strategie. Zu den sonstigen Kriterien zählen die Wirksamkeit, das Kosten-Nutzen-Verhältnis, der Beitrag der Budgethilfe zur Erreichung von Zielen, die Erfolgsbilanz sowie die bisherige Kapazität zur Aufnahme ausgezahlter Mittel. Darüber hinaus wird betrachtet, wie wirksam die vereinbarten Ziele mit der Budgethilfe erreicht wurden und wie ergebnisorientiert die Entwicklungsstrategie ist.

26

Aus der Überprüfung der ausgewählten Programme ging nur unzureichend hervor, wie das jeweilige Budget festgelegt worden war. Die SBS für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik war das erste Programm aus der geprüften Stichprobe, das gemäß dem neuen Konzept umgesetzt werden sollte. Es war jedoch keine umfassende Beurteilung der in Ziffer 25 aufgeführten Kriterien durchgeführt worden.

17 Weitere Einzelheiten sind Anhang 3 der *Budget Support Guidelines* (Leitlinien für die Budgethilfe) mit dem Titel „Assessing Public Policy Eligibility“ (Beurteilung der Förderfähigkeit staatlicher Maßnahmen) unter Ziffer 3.2 mit dem Titel „Policy Financing“ (Finanzierung politischer Maßnahmen) zu entnehmen.

Bemerkungen

27

Obwohl die Leitlinien nicht für SBS-Programme galten, die vor 2012 geplant worden waren, war eine vorherige Beurteilung des Finanzierungsbedarfs für die Reformstrategie für den Justizbereich durchgeführt worden. Sie lieferte jedoch keine zuverlässigen Informationen, denn die ursprüngliche Schätzung von 124 Millionen Euro wurde zwei Jahre nach Beginn der Umsetzung halbiert¹⁸. Der Finanzierungsbedarf wurde mit Unterstützung eines durch EU-Mittel finanzierten Projekts der technischen Hilfe im Jahr 2015 neu bewertet (siehe Ziffer 61). Bei den anderen drei SBS-Programmen konnte nicht nachgewiesen werden, dass der Finanzierungsbedarf ermittelt worden war.

28

In Bezug auf das Verfahren zur Festlegung des Budgets stellte der Hof außerdem fest, dass sich das geplante Budget in der Vorbereitungsphase ohne eindeutige Begründung veränderte. Für die SBS für das Justizwesen, deren Budget bei 58,2 Millionen Euro lag, waren im Rahmen einer externen Beurteilung, die vor der Ausgestaltung des Programms durchgeführt wurde, 40 Millionen Euro veranschlagt worden. Die SBS für die Wasserbewirtschaftung wurde während ihrer Umsetzung aufgrund von politischen Erwägungen spontan um 5 Millionen Euro erhöht.

Von der Konditionalität wurde nicht ausreichend Gebrauch gemacht

29

Das Leistungsüberwachungssystem und die Auszahlungskriterien stehen im Mittelpunkt der Budgethilfe und bilden den Rahmen für die Konditionalität. Variable Tranchen werden abhängig von den Fortschritten ausgezahlt, die in Bezug auf spezifische Bedingungen erzielt werden: Sie schaffen Anreize für eine bessere Leistung, weil geringere Leistung zu einer geringeren Auszahlung führt. Der Hof überprüfte, ob die Bedingungen für die Auszahlung der Tranchen einen erheblichen Anreiz für Reformen darstellten. Dabei wurde ebenfalls untersucht, ob die Auszahlungen konsequent unter der Voraussetzung erfolgten, dass diese Bedingungen erfüllt wurden.

Einige spezifische Bedingungen für die Auszahlung von Tranchen wurden im Zeitraum zwischen den Verhandlungen über das Programm und dem Beginn der SBS erfüllt oder ihre Erfüllung war nicht direkt messbar

30

Die Verträge aus der geprüften Stichprobe enthielten spezifische Bedingungen, die von den moldauischen Behörden nur begrenzte Maßnahmen erforderten oder im Zeitraum zwischen den Verhandlungen über das Programm und dem Beginn der SBS erfüllt wurden (siehe **Kasten 3**). Unzureichend anspruchsvolle Ziele verringern die Wirkung des Anreizes. Werden Maßnahmen in die Bedingungen aufgenommen, die bereits vor dem Beginn des Programms erfüllt wurden, besteht das Risiko, dass diese Maßnahmen möglicherweise auch ohne die Hilfe vollständig oder teilweise ausgeführt worden wären.

18 Der Aktionsplan (Beschluss Nr. 6 des Parlaments vom 16. Februar 2012, S. 168) sieht für die Umsetzung der *Justice Sector Reform Strategy*, der Reformstrategie für den Justizbereich, 1 989 Millionen Moldau-Leu (entspricht im Jahr 2012 etwa 124 Millionen Euro) vor. Im Jahresbericht 2014 wird von 1 034 Millionen Leu (entspricht im Jahr 2014 etwa 50 Millionen Euro) ausgegangen.

Beispiele für spezifische Bedingungen

Beispiel 1 – Einige spezifische Bedingungen erforderten nur begrenzte Maßnahmen der moldauischen Behörden

Eine Bedingung der SBS für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik (PFPR), die im Jahr 2014 eingeleitet wurde, sieht die Veröffentlichung von Halbjahresberichten über den Vollzug des Haushaltsplans vor. Moldau hatte bereits seit mehreren Jahren monatliche Berichte über den Vollzug seines Haushaltsplans veröffentlicht.

Beispiel 2 – Einige spezifische Bedingungen wurden bereits im Zeitraum zwischen den Verhandlungen über das Programm und dem Beginn der SBS erfüllt

Die Finanzierungsvereinbarung zur SBS für das Gesundheitswesen wurde im Jahr 2009 unterzeichnet. Die erste variable Tranche von 13,4 Millionen Euro wurde nach einer Beurteilung von 53 Indikatoren ausgezahlt, von denen 22 Maßnahmen betrafen, die im Jahr 2008 nach den Verhandlungen über das Programm ergriffen worden waren.

Die SBS für das Justizwesen begann im Juni 2013. Drei Auszahlungsbedingungen in Bezug auf die Modernisierung des Berufungssystems, eine Änderung des Strafprozessrechts und den Abbau der Immunität für Richter wurden vollständig oder teilweise durch Gesetze erfüllt, die zwischen April und Juli 2012 nach den Verhandlungen über das Programm erlassen worden waren.

31

Die vier Verträge enthielten spezifische Bedingungen, deren Erfüllung nicht eindeutig gemessen werden konnte. Die spezifischen Bedingungen in Bezug auf die SBS für das Justizwesen mussten beispielsweise nach Auszahlung der ersten variablen Tranche genauer erläutert werden, weil es bei der Einigung über die Bedeutung der Bedingungen Schwierigkeiten gab¹⁹. Hinsichtlich der SBS für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik (PFPR) bestehen spezifische Bedingungen, aber keine separaten Indikatoren, und nicht bei allen spezifischen Bedingungen ist die Erfüllung direkt messbar. In Bezug auf die SBS für das Gesundheitswesen war etwa die Hälfte der Indikatoren zu ungenau²⁰. Auch bei der SBS für die Wasserbewirtschaftung waren nicht überprüfbare, aggregierte oder unklare Indikatoren vorhanden.

Bedingungen wurden nicht immer konsequent angewandt, um Reformen zu fördern

32

Die Leitlinien der Kommission für die Budgethilfe legen fest, dass Tranchen nur ausgezahlt werden dürfen, wenn die jeweiligen spezifischen Bedingungen und Leistungsindikatoren erfüllt wurden. Bei drei der vier geprüften Programme fand der Hof Beispiele für eine inkonsequente Anwendung der Konditionalität²¹. Wie in **Kasten 4** ersichtlich, wurden bei der SBS für das Gesundheitswesen auch dann Mittel ausgezahlt, wenn die Bedingungen nicht erfüllt worden waren. Bei den drei SBS-Programmen für das Gesundheitswesen, das Justizwesen und die Wasserbewirtschaftung hätte die Erfüllung einiger Bedingungen außerdem strenger beurteilt werden können.

19 Mit Unterstützung eines durch EU-Mittel finanzierten Projekts der technischen Hilfe (siehe Ziffer 61) wurden erläuternde Tabellen erstellt und in der Arbeitsgruppe diskutiert, die die SBS überwacht.

20 Beispiele sind Indikatoren wie etwa *Optimisation of the primary health care structure* (Optimierung der primären Gesundheitsfürsorge), *Analysis of options for encouraging of private investments into health care system* (Analyse der Optionen zur Förderung privater Investitionen in das Gesundheitsversorgungssystem) oder *Continuation of improvement of strategic planning in health care sector based on the MTEF* (Weitere Verbesserung der strategischen Planung im Gesundheitswesen auf der Grundlage des mittelfristigen Finanzrahmens).

21 Zum Zeitpunkt der Prüfung war die Erfüllung der spezifischen Bedingungen des Budgethilfeprogramms für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik, das erst Ende 2014 angelaufen war, noch nicht beurteilt worden.

Finanzmittel wurden ausgezahlt, auch wenn spezifische Bedingungen und Leistungsindikatoren nicht erfüllt waren**Beispiel 1 – Es wurden mehr Finanzmittel ausgezahlt als im externen Evaluierungsbericht empfohlen**

Die Entscheidungen über die Auszahlung von sektorbezogener Budgethilfe wurden auf der Grundlage eines externen Evaluierungsberichts getroffen, in dem die Erfüllung der spezifischen Bedingungen untersucht wurde, mit denen die Auszahlungen verbunden sind. Die Auszahlungsbeträge der SBS für das Gesundheitswesen wichen bei zwei der drei variablen Tranchen von den Empfehlungen aus dem externen Evaluierungsbericht ab. Im Jahr 2011 umfasste die zweite variable Tranche insgesamt 13,6 Millionen Euro, 9 % mehr als der empfohlene Betrag von 12,5 Millionen Euro, der auf der Beurteilung von 28 Bedingungen beruhte. Die dritte Tranche (4,1 Millionen Euro) aus dem Jahr 2012 lag um 11 % höher als der (auf der Grundlage von neun beurteilten Bedingungen) empfohlene Betrag. Die Abweichung ergab sich größtenteils aus der Auszahlung von Finanzmitteln, die von der mit der sektorspezifischen Budgethilfe verbundenen technischen Hilfe auf die Budgethilfe umverteilt wurden und nicht an neue Bedingungen geknüpft oder mit neuen Tätigkeiten verbunden waren.

Beispiel 2 – Auszahlungen fanden auf der Grundlage einer unzureichend strengen Beurteilung der Erfüllung der Bedingungen statt

Gemäß einer Bedingung der SBS für die Wasserbewirtschaftung sollten mindestens 600 Millionen Moldau-Leu aus dem Staatshaushalt dem Wasser- und dem Abwassersektor zugewiesen werden. Im Jahr 2012 betragen die Mittelzuweisungen insgesamt 252 Millionen Leu (42 % der vorgegebenen 600 Millionen Leu) und lagen damit deutlich unter dem minimalen Schwellenwert. Die Bedingung wurde trotzdem als teilweise erfüllt beurteilt, und 42 % der damit verbundenen Finanzmittel wurden ausgezahlt.

Gemäß einer weiteren Bedingung der SBS für das Gesundheitswesen durften die öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen inflationsbereinigt nicht sinken. Im Jahr 2010 stieg der moldauische Gesundheitshaushalt im Vergleich zu 2009 nominal um 5 %. Unter Berücksichtigung einer Inflationsrate von 9 % für das Jahr 2010 ergibt sich jedoch für die bereinigten Ausgaben im Gesundheitswesen tatsächlich ein Rückgang im Vergleich zum Vorjahr. Trotzdem wurde die Bedingung als erfüllt betrachtet.

33

Gemäß den Leitlinien der Kommission für die Budgethilfe führt die Neuverteilung nicht ausgezahlter Finanzmittel in späteren Tranchen zu dem Risiko, dass sich die ursprüngliche Anreizwirkung der Bedingungen verringert. Die SBS für das Gesundheitswesen umfasste jedoch eine letzte Tranche, um den Saldo der nicht ausgezahlten Finanzmittel aus früheren Tranchen neu zu verteilen.

34

Bei der SBS für die Wasserbewirtschaftung war zu Beginn des Programms im Jahr 2009 keine letzte Tranche für verbleibende Finanzmittel vorgesehen. Trotzdem wurde später im Vorfeld der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens (Schaffung einer Freihandelszone) im Jahr 2014 eine zusätzliche Tranche von 6,1 Millionen Euro bereitgestellt. In Übereinstimmung mit den allgemeinen Zielsetzungen der SBS für die Wasserbewirtschaftung wurden neue Bedingungen festgelegt, was die Auszahlung von 4,9 Millionen Euro aus den Finanzmitteln ermöglichte, die wegen Nichterfüllung der mit den vorherigen Tranchen verbundenen Bedingungen übrig geblieben waren.

Bemerkungen

Für zusätzliche, als Anreiz konzipierte Finanzmittel bestand keine begründete Rechtfertigung

35

Im Jahr 2012 führte die Kommission das Konzept „mehr für mehr“ ein, das zusätzliche, als Anreiz konzipierte Finanzmittel vorsieht, um den Fortschritt der Partnerländer in Richtung Demokratie zu belohnen. Nach diesem Konzept sollen sich zusätzliche länderspezifische Mittelzuweisungen nach den Fortschritten beim Reformprozess richten. Diese Fortschritte werden im ENP-Fortschrittsbericht bewertet und gemäß international anerkannten Normen und Benchmarks ermittelt²².

36

Insgesamt erhielt Moldau auf diese Weise 93 Millionen Euro im Zeitraum 2012-2014, einschließlich 28 Millionen Euro im Jahr 2012 und 35 Millionen Euro im Jahr 2013 über das Integrations- und Kooperationsprogramm der Östlichen Partnerschaft und 30 Millionen Euro über das ENI-Rahmenprogramm im Jahr 2014²³. Diese Finanzmittel flossen hauptsächlich in neue oder laufende SBS-Programme.

37

Die Begründung für die Vergabe zusätzlicher Finanzmittel an Moldau war auf der Grundlage der vom Hof überprüften Unterlagen nicht klar. In den drei Jahren beruhten die Mittelzuweisungen auf einer begrenzten Analyse der Fortschritte. Die ENP-Fortschrittsberichte belegen nicht, dass Moldau Fortschritte in Richtung Demokratie gemacht hat. Laut dem Bericht von 2013 durchlief Moldau im ersten Halbjahr seine tiefste politische Krise seit Jahren²⁴, die als institutioneller Zusammenbruch²⁵ beschrieben wird, welcher die Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen Moldaus dauerhaft geschädigt habe²⁶.

Zum Fortschritt in den Sektoren, die Ziel der sektorbezogenen Budgethilfe waren, lagen nur begrenzte Nachweise vor

38

Soweit möglich prüfte der Hof auf der Grundlage der verfügbaren Indikatoren und Berichte, ob die SBS-Programme in den vier geprüften Bereichen Justizwesen, öffentliche Finanzen, Gesundheitswesen und Wasserbewirtschaftung zu Fortschritten beigetragen hatten. Bei der Evaluierung der Budgethilfe schlägt die OECD einen Ansatz in drei Schritten vor: i) Schritt eins: Beurteilung der Inputs sowie der direkten und der erzielten Outputs der Budgethilfe, ii) Schritt zwei: Beurteilung der Wirkungen und der Auswirkungen der politischen Maßnahmen, Strategien und Ausgaben der Regierung und iii) Schritt drei: Untersuchung des Beitrags der Budgethilfe zu den politischen Maßnahmen, Strategien und Ausgaben der Regierung, die zu den Wirkungen und Auswirkungen aus Schritt zwei geführt haben. Im Rahmen dieser Untersuchung werden die Ergebnisse aus den Schritten eins und zwei jeweils zusammengefasst und miteinander verglichen²⁷.

22 Die zentralen Kriterien für die Beurteilung von Fortschritten sind demokratische und glaubwürdige Wahlen, Vereinigungs-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, freie Presse und Medien, die durch eine unabhängige Justiz verwaltete Rechtsstaatlichkeit und das Recht auf ein faires Verfahren, Korruptionsbekämpfung, die Reformierung der Sicherheit und Strafverfolgung, demokratische Kontrolle über die Streitkräfte und die Achtung sonstiger Menschenrechte (Anhang zum Durchführungsbeschluss der Kommission C(2012) 4170 vom 26.6.2012).

23 10 % der ENI-Mittelausstattung sind für die Umsetzung des Anreizkonzepts vorgesehen: Mehrländer-Rahmenprogramme belohnen Fortschritte, die beim Aufbau einer vertieften und tragfähigen Demokratie sowie bei der Verwirklichung der vereinbarten Reformziele erreicht wurden (Artikel 7 Absatz 6 und Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EU) Nr. 232/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 27); Durchführungsbeschluss der Kommission C(2014) 2988 vom 2.5.2014). Den Partnern, die in Bezug auf Reformen für eine vertiefte und tragfähige Demokratie sowie hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte Fortschritte vorweisen konnten, wurden über das Integrations- und Kooperationsprogramm der Östlichen Partnerschaft zusätzliche Finanzmittel gewährt (Durchführungsbeschlüsse der Kommission C(2012) 4170 vom 26.6.2012, C(2013) 8140 vom 27.11.2013).

24 Europäische Kommission, Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Joint Staff Working Document* (gemeinsame Arbeitsunterlage der Dienststellen). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova* (Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik in der Republik Moldau). *Progress in 2013 and recommendations for action accompanying the document* *Joint Communication to the European Parliament, the*

39

Es kann jedoch selbst in den Fällen, in denen eine deutliche logische Verknüpfung zwischen Maßnahme und Ergebnissen²⁸ hergestellt werden kann, schwierig – wenn nicht unmöglich – sein zu bewerten, welcher Teil der Ergebnisse Interventionen der EU zugeordnet werden kann und welcher auf sonstige Faktoren zurückzuführen ist²⁹. In der Tat wird aus dem Haushalt des Partnerlandes die Entwicklungsstrategie des gesamten Landes unterstützt, weshalb sich die Outputs der EU-Budgethilfe auf Änderungen beziehen, die nicht die Folge des Budgethilfeprogramms alleine, sondern auch von verschiedenen anderen staatlichen Maßnahmen, Hilfeprogrammen sowie externen Faktoren sind³⁰. Trotz dieser Einschränkungen ist belegt, dass die SBS in Moldau nur zu begrenzten Ergebnissen führte, weil in drei der Zielsektoren (Justizwesen, Gesundheitswesen und Wasserbewirtschaftung) gemäß den Indikatoren und Berichten keine größeren Fortschritte erzielt wurden. Zum Zeitpunkt der Prüfung war es zu früh, um die potenziellen Auswirkungen des SBS-Programms auf die öffentlichen Finanzen zu beurteilen.

40

Über die SBS für das Justizwesen wurden bislang 28,2 der 30 Millionen Euro in zwei Tranchen ausgezahlt. Die Summe wurde reduziert, weil nur 88 % der Bedingungen erfüllt wurden. Outputs, wie etwa Gesetzesänderungen, wurden in den Bereichen vorgerichtliche Ermittlungsverfahren, Jugendgerichtsbarkeit und Ächtung von Korruption nicht erreicht.

41

Laut ENP-Fortschrittsbericht vom März 2015 hat die Republik Moldau insgesamt zwar einige Fortschritte bei der Umsetzung der Reformstrategie für den Justizbereich erzielt, jedoch lassen internationale Indikatoren Zweifel aufkommen, ob es Fortschritte gegeben hat (siehe **Kasten 5**).

Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Fortschritte im Jahr 2013 und Empfehlungen für Maßnahmen zu der Gemeinsamen Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen). Die Nachbarschaft am Scheideweg: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2013, S. 5.

25 Ebd., S. 2.

26 Ebd., S. 5.

27 Vgl. OECD-DAC, *Evaluating Budget Support, Methodological Approach* (Evaluierung der Budgethilfe, methodologischer Ansatz), S. 3.

28 Die Ergebnisse umfassen normalerweise drei Kategorien: Outputs, Wirkungen und Auswirkungen. Konkrete Definitionen finden sich im Sonderbericht Nr. 21/2015 „Analyse der Risiken im Zusammenhang mit einem ergebnisorientierten Ansatz für das Handeln der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit“, S. 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Sonderbericht Nr. 21/2015.

30 Sonderbericht Nr. 21/2015, S. 23.

Internationale Indikatoren zeigen, dass die Republik Moldau bei den Reformen des Justizwesens und bei der Korruptionsbekämpfung nur geringe Fortschritte erzielt hat

Mehrere Studiengruppen und Nichtregierungsorganisationen veröffentlichen Indikatoren zu Recht und Korruption auf der ganzen Welt. Daraus ergibt sich, was den Fortschritt in Moldau betrifft, ein gemischtes Bild.

Die Organisation Freedom House bewertete den Rechtsrahmen und die Unabhängigkeit der Justiz des Landes (auf einer Skala von 1-7) im Jahr 2015 schlechter als 2012 (Herabstufung von 4,5 auf 4,75). Das Rating für die Korruption verbesserte sich leicht von 6 auf 5,75³¹.

Im *Global Competitiveness Report* – dem Bericht über die weltweite Wettbewerbsfähigkeit – für 2014-2015 rangierte die Unabhängigkeit der Justiz Moldaus auf Platz 141 unter 144 Ländern³².

Der prozentuale Indikator für Rechtsstaatlichkeit der Weltbank verschlechterte sich von 45 im Jahr 2012 auf 42,7 im Jahr 2013, verbesserte sich aber im Jahr 2014 auf 46,6³³.

Laut dem Public Policy Institute sank das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz im letzten Jahrzehnt von 41 % auf 23 % Ende 2014³⁴.

Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International verlor Moldau an Boden: Das Land rangierte im Jahr 2012 unter 176 Ländern auf Platz 94 und im Jahr 2015 auf Platz 103 von 168. Die Moldauer halten die Justiz nach der Polizei für den zweitkorruptesten Bereich³⁵.

31 <https://freedomhouse.org>.

32 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf.

33 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>.

34 Public Policy Institute of Moldova, *Barometer of Public Opinion* (Barometer der öffentlichen Meinung) vom November 2014 (<http://www.ipp.md>).

35 <http://www.transparency.org/country#MDA>.

42

Im Rahmen der SBS für das Gesundheitswesen wurden 43,5 Millionen Euro ausbezahlt, was 99,2 % des Budgets entspricht. Diese Quote wurde erreicht, da in einer letzten Tranche Finanzmittel ausbezahlt werden konnten, die übrig geblieben waren, weil die mit den vorherigen Tranchen verbundenen Bedingungen nicht erfüllt worden waren (siehe Ziffer 33). Zuvor hatte die Auszahlungsquote bei 89,7 % gelegen.

43

Eine Beurteilung der Weltgesundheitsorganisation aus dem Jahr 2012 zu den Wirkungen im Gesundheitswesen Moldaus fällt gemischt aus. Was die finanzielle Absicherung (d. h. das Maß, in dem Menschen vor den finanziellen Folgen von Gesundheitsproblemen abgesichert sind) und eine gerechte Finanzierung des Gesundheitssystems betrifft, bleiben die Fortschritte hinter den Erwartungen zurück. Der ungleiche Zugang zu Gesundheitsdiensten ist nach wie vor ein Problem. Wenngleich es schwierig ist, die allgemeine Qualität von Gesundheitsleistungen zu bewerten, wurden laut Studie einige Fortschritte erzielt, insbesondere im Bereich Gesundheitsvorsorge³⁶. Insgesamt ist schwer zu beurteilen, wie das SBS-Programm zur Verbesserung des Gesundheitssystems und folglich zur Verbesserung der Gesundheit der moldauischen Bevölkerung beigetragen hat. Andere Faktoren spielten eine Rolle, wie etwa Verbesserungen des sozioökonomischen Status³⁷. Zudem wurden relevante Daten nicht systematisch gesammelt und waren nicht gezielt verfügbar³⁸. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass nach Beendigung des Programms im Jahr 2013 keine Folgebeurteilung zu den Auswirkungen der SBS für das Gesundheitswesen durchgeführt wurde.

44

Die SBS für die Wasserbewirtschaftung blieb in Bezug auf die Outputs, die in der Finanzierungsvereinbarung festgelegt wurden, hinter den Erwartungen zurück. Die Bedingungen wurden bei sämtlichen variablen Tranchen nur teilweise erfüllt. Grund waren externe Faktoren, wie etwa die Wirtschaftskrise, die Moldau im Jahr 2009 traf, und die politische Instabilität im Land, sowie die Schwäche der Institutionen im Wassersektor und fehlende technische Hilfe. Aus diesem Grund zahlte die Kommission nur 68 % der Finanzmittel der dritten Tranche aus.

36 Europäisches Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik, eine Partnerschaft, bei der die WHO als Gastgeberin fungiert, *Republic of Moldova, Health system review* (Die Republik Moldau: Studie über das Gesundheitssystem), *Health Systems in Transition* (Gesundheitssysteme im Wandel), Ausgabe 14 Nr. 7, 2012, S. 131-139.

37 Es ist immer schwer zu ermitteln, welchen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit das Gesundheitssystem leistet und welcher Beitrag auf allgemeine Verbesserungen des sozioökonomischen Status zurückzuführen ist. Dies trifft insbesondere auf die Republik Moldau zu, die eine relativ kleine Bevölkerung hat, sodass einige Entwicklungen im Zeitverlauf mit Vorsicht zu betrachten sind (ebd., S. 135).

38 Es ist schwierig, die allgemeine Qualität von Gesundheitsleistungen zu beurteilen, weil die notwendigen Daten für die betreffenden Indikatoren nicht routinemäßig gesammelt und zur Verfügung gestellt werden. Beispielsweise werden nicht systematisch Ergebnismessungen auf der Grundlage von Patientenbefragungen durchgeführt, und die Sterberaten in den Notfallaufnahmen der Krankenhäuser werden nicht dokumentiert. Daten zur Patientensicherheit werden ebenfalls nicht routinemäßig gesammelt und analysiert. Obwohl zum Beispiel Daten zu postoperativen Komplikationen im Allgemeinen gesammelt werden, werden diese nicht nach Ursachen oder Einflussfaktoren aufgeschlüsselt, sodass sie nicht als Indikatoren für die Patientensicherheit verwendet werden können (ebd., S. 136).

45

Bei den öffentlichen Wasserdienstleistungen in Moldau gibt es weiterhin Schwachstellen. Nur etwa 50 % der Bevölkerung haben Zugang zu sauberem Trinkwasser, der Sektor ist deutlich unterentwickelt, die institutionelle Kapazität ist schwach, und die Durchführungskapazität der Gemeinden bei der Verwaltung der Wasserversorgung und Wassernetze ist begrenzt. In einem Bericht von 2012 über die Leistungsfähigkeit des Wassersektors kam der moldauische Rechnungshof zu dem Schluss, dass die Lage der Gemeinden in der Republik Moldau im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung schwierig und dem Stillstand unterworfen ist. Aus einem weiteren Bericht des moldauischen Rechnungshofs von 2012 geht hervor, dass der erwartete Nutzen bei der Sanierung und dem Bau von Wasserversorgungs- und Abwassersystemen nur erzielt werden kann, wenn die Verwaltung der öffentlichen Mittel, die zu diesem Zweck eingesetzt werden, und das Verwaltungssystem der staatlichen Behörden, die für die Umsetzung der Projekte in diesem Bereich verantwortlich sind, verbessert werden. In einer aktuellen Studie weisen die WHO und UNICEF jedoch darauf hin, dass sich der Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen von 1995 bis 2015 verbessert hat³⁹.

46

Die Finanzmittel der SBS bringen für die nationalen öffentlichen Mittel im jeweiligen Bereich unter Umständen nur einen geringen Mehrwert. Der Hof beobachtete dies bei der SBS für das Gesundheitswesen: In den Jahren 2010 und 2011 verringerte sich die inflationsbereinigte Mittelausstattung für das Gesundheitswesen während der Umsetzung des Programms⁴⁰ (siehe **Kasten 4**, Beispiel 2). Dies wurde als Zeichen gedeutet, dass dem Sektor begrenzte Priorität beigemessen wurde, und ließ Zweifel daran aufkommen, ob das Gesundheitsministerium in der Lage sein würde, die nationale Gesundheitspolitik umzusetzen. Laut einer von der WHO im Jahr 2012 veröffentlichten Studie waren die Gesamtausgaben für das Gesundheitswesen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern nach wie vor sehr niedrig, und dies führte zu erheblichen Einschränkungen im Umfang und in der Qualität der staatlichen Gesundheitsleistungen⁴¹.

47

Auch mit der SBS für die Wasserbewirtschaftung wurden nur wenige Fortschritte erzielt, was auf die Wahlperiode, fehlende Mittel für Investitionen in dem Bereich und Verwaltungsprobleme beim Umweltministerium zurückzuführen war (siehe auch **Kasten 4**, Beispiel 2). Diese Situation verdeutlicht, wie wichtig es ist, dass sich die im Zusammenhang mit der EU-Budgethilfe eingegangenen Verpflichtungen im Staatshaushalt niederschlagen, indem entsprechende Mittel für die jeweiligen Fachministerien zur Verfügung gestellt werden, damit die Auszahlungsbedingungen erfüllt werden können.

39 Vgl. WHO/UNICEF, *Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation* (Gemeinsames Beobachtungsprogramm für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung), Juni 2015 (wssinfo.org).

40 Den meisten Quellen zufolge nahmen die realen Staatsausgaben im Gesundheitswesen in den Jahren 2010 und 2011 ab (WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Studie über die Finanzierungsreformen im Gesundheitswesen der Republik Moldau), 2012, S. 4; Berechnungen mit Inflationsdaten (Verbraucherpreisindex, BIP-Deflator) der Weltbank (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) und Verbraucherpreisindex des Nationalen Statistikbüros Moldaus (<http://www.statistica.md>)). Die realen Ausgaben stiegen im Jahr 2011 bei Verwendung des BIP-Deflators des Nationalen Statistikbüros leicht an.

41 Europäisches Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik, eine Partnerschaft, bei der die WHO als Gastgeberin fungiert, *Republic of Moldova, Health system review* (Die Republik Moldau: Studie über das Gesundheitssystem), *Health Systems in Transition* (Gesundheitssysteme im Wandel), Ausgabe 14 Nr. 7, 2012, S. 43. Siehe auch WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Studie über die Finanzierungsreformen im Gesundheitswesen der Republik Moldau), 2012, S. 3: Der Anteil des Staatshaushalts, der dem Gesundheitswesen zufließt, dient allgemein als Gradmesser für die Bedeutung, welche die Regierung dem Gesundheitswesen im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen beimisst. Die Bedeutung scheint hier eindeutig nachzulassen.

Die Projekte trugen teilweise zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung bei

48

In diesem Abschnitt werden die Beiträge der Projekte zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung in Moldau untersucht. Betrachtet wird die Ausgestaltung der Projekte, die Unterstützung von SBS-Programmen durch Projekte und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse (siehe **Anhang III**).

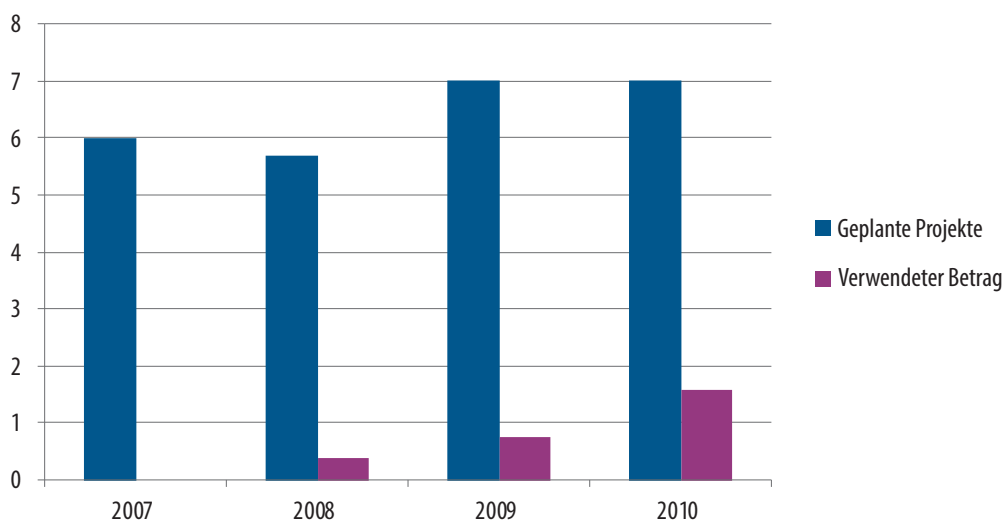
Die Projekte waren relevant, aber die Bedarfsanalysen wiesen Schwachstellen auf

49

Die EU unterstützte die zentralen staatlichen Behörden Moldaus erheblich beim Ausbau ihrer Kapazitäten, damit sie EU-Hilfen besser verwalten und koordinieren können. Diese Unterstützung kam insbesondere der Staatskanzlei zugute, die als nationale Koordinierungsstelle⁴² für die EU-Mittel fungierte. Solche Hilfen sind relevant, da die moldauischen Behörden nur begrenzte Kapazitäten zur Mittelverwaltung haben. Beispielsweise hatten sie Probleme bei der Organisation von Partnerschaftsprojekten (siehe **Abbildung 2**).

42 Die nationale Koordinierungsstelle ist dazu ermächtigt, die ausländische Hilfe, die von den Geldgebern bereitgestellt wird, auf nationaler Ebene zu koordinieren.

Abbildung 2 Partnerschaften (Twinning): geplante Projekte im Vergleich zu tatsächlich durchgeführten Projekten im Zeitraum 2007-2010 (in Millionen Euro)



Quelle: Gemeinsames RELEX-Informationssystem (CRIS).

50

Wie aus **Anhang III** (Frage 1.1) hervorgeht, waren die Bedarfsanalysen, die für die Projekte durchgeführt wurden, nach Ansicht des Hofes insgesamt zufriedenstellend: Nur zwei Projekten aus der geprüften Stichprobe lag eine unzureichende Analyse zugrunde. Bei neun Projekten wiesen die Analysen jedoch zum Teil Schwachstellen auf, was dazu führte, dass die Projekte nicht vollständig entsprechend dem Bedarf oder den Zielen der moldauischen Verwaltung konzipiert wurden.

51

In einigen Fällen konnten diese Mängel während der Umsetzung des Projekts oder in einer nachfolgenden Phase beseitigt werden. Beim Projekt der technischen Hilfe Nr. 13 (siehe **Anhang III**) bemühte sich der Berater nach Rücksprache mit dem Obersten Gerichtshof, dem Obersten Rat der Magistratur, regionalen Gerichten und Geldgebern mehrere Monate nach Projektbeginn um eine Anpassung der ursprünglichen Projektvorgaben⁴³. Für das Projekt EUHLPAM führte die EU-Delegation in den Phasen I und II keine strukturierte Bedarfsanalyse durch, um sich zu vergewissern, welchen Bedarf die moldauische Verwaltung tatsächlich hat und mit welchen Schwierigkeiten sie konfrontiert ist, und auf dieser Grundlage wirksam Prioritäten festzulegen und diese gezielt anzugehen. Diese Aufgabe wurde den einzelnen Beratern überlassen. Da kein Übergabeverfahren festgelegt war, musste jeder neue Berater eine eigene Bedarfsanalyse durchführen. In Phase III des Projekts wurde solchen Analysen jedoch mehr Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Projekte waren nicht immer gut mit den SBS-Programmen koordiniert

52

In den beiden folgenden Unterabschnitten wird für zwei verschiedene Arten von Projekten beschrieben, wie die sektorbezogene Budgethilfe und die Projekte miteinander koordiniert waren. Im ersten Unterabschnitt wird die mit der SBS verbundene technische Hilfe untersucht, die in den SBS-Finanzierungsvereinbarungen vorgesehen ist (siehe Ziffer 7 und **Abbildung 1**), und im zweiten Unterabschnitt werden die sonstige technische Hilfe sowie die Partnerschaftsprojekte behandelt (siehe Ziffer 8).

43 Zwölf in den ursprünglichen Projektvorgaben aufgeführte Tätigkeiten wurden aufgrund gesunkener Nachfrage seitens des Begünstigten als nicht mehr relevant erachtet.

Aufgrund von Auftragsvergabeverfahren wurde die spezifische mit der SBS verbundene technische Hilfe für den Aufbau von Verwaltungskapazität erst spät bereitgestellt

53

Im Rahmen der vier geprüften Finanzierungsvereinbarungen stellte die Kommission spezifische technische Hilfe zur Verfügung, um der moldauischen Verwaltung bei der Umsetzung der SBS zu helfen. Grund für die Unterstützung ist, dass die institutionellen Kapazitäten der Partnerländer oft begrenzt sind, was die Umsetzung der Strategie erschwert, die mit SBS unterstützt wird.

54

Diese technische Hilfe ist jedoch zeitlich nicht auf das eigentliche Budgethilfeprogramm abgestimmt. Sie kann erst dann eingeleitet werden, wenn die Finanzierungsvereinbarung für das SBS-Programm unterzeichnet wurde, und aufgrund der für die Ausschreibungs- und Vertragsverfahren benötigten Zeit läuft die Hilfe erst mehrere Monate nach Beginn des eigentlichen Programms an (siehe **Tabelle**).

Zeitliche Verzögerungen zwischen der Budgethilfe und der spezifisch damit verbundenen technischen Hilfe bei den geprüften Verträgen¹

Tabelle

SBS-Programm	In der SBS-Finanzierungsvereinbarung vorgesehene technische Hilfe (in Millionen Euro)	Beginn des SBS-Programms (Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung)	Beginn der Maßnahmen der technischen Hilfe (Unterzeichnung des Vertrags)	Zeitlicher Abstand
Gesundheitswesen	3,15	Februar 2009	Juni 2010	16 Monate
Justizwesen	1,8 ²	Juni 2013	keine	–
PFPR	4	Oktober 2014	Oktober 2015	12 Monate
Wasserbewirtschaftung	3	August 2009	September 2011	25 Monate

1 Nur technische Hilfe, die speziell im Rahmen der gewährten SBS zur Verfügung gestellt wurde. In den jeweiligen Bereichen gibt es noch weitere Projekte, beispielsweise im Justizbereich.

2 Dieser Betrag wird für die Finanzierung der Evaluierungsmissionen vor Auszahlung der Tranchen verwendet.

Quelle: Gemeinsames RELEX-Informationssystem (CRIS).

55

Diese Verzögerungen hatten negative Auswirkungen auf die Umsetzung der SBS für das Gesundheitswesen und die Wasserbewirtschaftung, weil die nationale Verwaltungskapazität nicht ausreichte, um die Programme zu verwalten. Mehrere spezifische Bedingungen, die sich auf die SBS für das Gesundheitswesen bezogen, wurden aufgrund des späten Beginns der technischen Hilfe nicht erfüllt. Laut dem Überwachungsbericht von 2012 wäre eine bessere zeitliche Abstimmung zwischen der geplanten technischen Hilfe und der SBS für die Wasserbewirtschaftung vorteilhafter gewesen und hätte eine erfolgreiche Umsetzung sichergestellt. In seinem abschließenden Bericht empfahl der Auftragnehmer, die technische Hilfe der Budgethilfe voranzustellen und nicht umgekehrt, wie es der Fall war.

Sonstige technische Hilfe und Partnerschaftsprojekte wurden nicht immer genutzt, um SBS-Programme vorzubereiten oder zu unterstützen

56

Die EU-Delegation achtete darauf, zwischen der SBS und den Projekten, die sich auf denselben Sektor bezogen, Synergien zu schaffen. Im Allgemeinen wurden Partnerschaften und technische Hilfe zur Begleitung von SBS-Programmen genutzt. Dies war beispielsweise bei einem Programm für ländliche Gebiete der Fall (auch wenn dieses Programm nicht Bestandteil der Prüfung war). Projekte ebneten auch den Weg für SBS, zum Beispiel für ein Programm in Bezug auf die Freihandelszone. Nicht zuletzt gab es im Justizbereich vier Projekte der technischen Hilfe, die in Zusammenhang mit dem Bedarf standen, der durch die Budgethilfe gedeckt werden sollte (siehe **Anhang III**, Projekte Nr. 12-14).

57

Trotz dieser Bemühungen wurden die Projekte in den geprüften Fällen nicht immer dazu verwendet, SBS-Programme vorzubereiten oder zu unterstützen (siehe Ziffern 58-63 und **Kasten 6**). Die wichtigsten von der Kommission bevorzugten Methoden zur Bereitstellung von Hilfen waren die Budgethilfe und Partnerschaften, obwohl es Bedarf an technischer Hilfe und eine hohe staatliche Nachfrage danach gab. Dies galt insbesondere für Bereiche, für die anschließend Budgethilfe vorgesehen war und in denen durch entsprechende Vorbereitungen erfolgreichere Ergebnisse erzielt werden könnten.

Schulungen zur Budgethilfe für moldauische Beamte wurden erst spät durchgeführt

Im März 2014 wurde für moldauische Beamte im Rahmen eines Projekts zur technischen Hilfe erstmals eine umfassende Schulung zur Budgethilfe organisiert. Die Projektkosten beliefen sich auf 40 000 Euro (siehe **Anhang III**, Projekt Nr. 9). Zu diesem Zeitpunkt wurden Budgethilfen bereits seit über sieben Jahren in Moldau eingesetzt.

Im Laufe der Schulung, die sechs Tage dauerte und 24 Beamten zugutekam, wurde deutlich, dass die Beamten nur über ein begrenztes Verständnis dieser Methode zur Bereitstellung von Hilfen verfügten. Die Teilnehmer machten keine erheblichen Fortschritte, denn die Ergebnisse der anfänglichen und abschließenden Tests verbesserten sich nur von 3,2 auf 3,9 von 10 Punkten. In vier der zehn abgefragten Bereiche verschlechterten sich die Ergebnisse sogar.

Dieses mäßige Ergebnis wurde nicht umfassend besprochen und weiterbehandelt, weil seither keine umfassende Schulung zur Budgethilfe mehr stattgefunden hat. Die Kommission veranstaltete in Moldau jedoch mehrere halbtägige Gespräche am runden Tisch sowie Präsentationen.

58

Im Jahr 2011 finanzierte die Kommission eine Ex-ante-Beurteilung des Justizbereichs. In dieser Beurteilung wurde die Empfehlung abgegeben, sich vor der Programmierung der SBS auf die technische Hilfe als Hauptmethode zur Bereitstellung von Hilfen zu konzentrieren. Vorherige technische Hilfe ist notwendig, da die Regierung im Justizbereich keine Reformstrategie erarbeiten könnte, ohne sich mit der Judikative abzustimmen, die verfassungsrechtlich von der Exekutive getrennt ist. Als im Jahr 2011 die Reformstrategie für den Justizbereich vorbereitet wurde, ließen unzulängliche Bemühungen der Exekutive bei der nationalen Koordinierung Zweifel daran aufkommen, ob die Exekutive in der Lage wäre, eine stimmige Reformstrategie zu entwickeln, der die Judikative vollständig zustimmen würde.

59

Im Einklang mit dieser Beurteilung wurden seit 2011 vier Projekte der technischen Hilfe im Justizbereich geplant, die sich aber aufgrund von Personalengpässen bei der EU-Delegation verzögerten. Ein Projekt begann zwei Monate vor der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung für die SBS im April 2013, die anderen drei wurden 18 Monate später eingeleitet (siehe **Anhang III**, Projekte Nr. 12-14).

60

Die moldauische Reformstrategie für den Justizbereich wurde im Jahr 2011 mit dem Ziel verabschiedet, für eine Förderung durch SBS in Betracht zu kommen. Die Umsetzung der Strategie wird durch unzulängliche Fortschritte bei der Strafverfolgungsreform und durch unzureichende Unterstützung vonseiten der Judikative erschwert. Im Mai 2015 wurde eine neue Reforminitiative öffentlich vorgestellt, die vom Obersten Rat der Magistratur und vom Obersten Gerichtshof ausgearbeitet worden war. Die logistische Unterstützung wurde dabei im Rahmen des Projekts der technischen Hilfe Nr. 13 geleistet.

61

Derzeit erhalten Arbeitsgruppen durch das Projekt der technischen Hilfe Nr. 12 Unterstützung bei der Überprüfung der Haushaltsansätze für die Reformstrategie für den Justizbereich sowie Erläuterungen zu den spezifischen für die SBS geltenden Bedingungen (siehe Ziffern 27 und 31). Dieses Projekt der technischen Hilfe ist ein Beispiel für flexible Anpassungen bei zusätzlichem Bedarf, der sich bei der Umsetzung eines SBS-Programms ergibt, auch wenn solche Unterstützung nicht ausdrücklich im ursprünglichen Projektvertrag vorgesehen war.

62

Beispiele für den Einsatz verschiedener Unterstützungsarten, wie etwa SIGMA⁴⁴, technische Hilfe, Partnerschaften und SBS, finden sich im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements. Die Partnerschaftsprojekte in den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen und interne Finanzkontrolle endeten in den Jahren 2012 und 2013, wobei in Berichten darauf hingewiesen wurde, dass die Ergebnisse gefestigt werden müssten (siehe **Anhang III**, Projekte Nr. 2 und 4). Im Rahmen des Programms SIGMA und politischer Dialoge werden die Bemühungen in diesen Bereichen fortgesetzt. Die spezifischen Bedingungen der SBS für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik beziehen sich jedoch nicht auf die vorhandenen Schwachstellen. Von der EU finanzierte Berater wurden (über das Projekt EUHLPAM) in Einrichtungen eingesetzt, die für das öffentliche Finanzmanagement von Bedeutung sind, wie etwa die staatliche Finanzinspektion, aber keiner übernahm eine Tätigkeit in einer der drei Einrichtungen, die für die Umsetzung des SBS-Programms zuständig sind (Rechnungshof, Finanzministerium, Parlament).

63

Seit 2014 schenkt die Kommission der Schaffung von Synergien zwischen der SBS und den Projekten aber mehr Aufmerksamkeit, wie ein Partnerschaftsprojekt am moldauischen Rechnungshof (siehe **Anhang III**, Projekt Nr. 5) und der für das Jahr 2016 geplante Einsatz eines EUHLPAM-Beraters im Parlament belegen.

44 Bei SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) handelt es sich um eine gemeinsame Initiative von EU und OECD zur Unterstützung der Verbesserung des Governance- und Verwaltungssystems. Sachverständige von SIGMA bieten Unterstützung in sechs Kernbereichen der öffentlichen Verwaltung (<http://www.sigmaweb.org>).

Aufgrund des mangelnden politischen Willens und anderer externer Faktoren waren die Ergebnisse nicht immer nachhaltig

64

Die Projekte lieferten im Allgemeinen die erwarteten Outputs. Zu solchen konkreten Erfolgen zählt zum Beispiel eine Online-Plattform zur Überwachung von Tätigkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen in Moldau, die Bereitstellung von strategischer Beratung für verschiedene Ministerien, ein Gesetzesentwurf zu staatlichen Beihilfen oder ein Handbuch mit Verfahren zur Verwaltung von EU-Hilfen.

65

Bedenken gibt es im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Ergebnisse, die im Rahmen der Projekte erzielt wurden. Dies ist oftmals auf die unzureichende politische Bereitschaft der nationalen Behörden zurückzuführen, einige der Hindernisse zu überwinden, die der Stärkung der staatlichen Behörden im Wege stehen (siehe **Kasten 7**). Wie aus **Anhang III** (Frage 1.3) hervorgeht, gab es bei der Hälfte der 14 evaluierten Projekte partielle Bedenken und bei den übrigen Projekten erhebliche Bedenken.

66

Die Kommission stellte im Zeitraum 2011-2013 technische Hilfe bereit, um die moldauische Staatskanzlei im Rahmen des Projekts TTSIB zu unterstützen (siehe **Kasten 7**). Der Zweck dieses Projekts war ein Kapazitätsaufbau im Bereich technische Leitung, um die Staatskanzlei in die Lage zu versetzen, durch externe Hilfe finanzierte Maßnahmen auszuwählen, vorzubereiten und umzusetzen. Allerdings übernahmen TTSIB-Berater auch Dienstleistungen, die zum Teil die operativen Aufgaben des Personals der Staatskanzlei ersetzten. In den TTSIB-Projektberichten wurde die Ansicht vertreten, dass die Staatskanzlei keine ausreichenden Kapazitäten hatte, um Aufgaben wahrzunehmen, Schulungen zu absolvieren und die erworbenen Fähigkeiten anzuwenden, wenngleich viele der erwarteten Ergebnisse erreicht worden waren.

67

Angesichts fehlender nachhaltiger Elemente in vorhergehenden Projekten empfahl die EU-Delegation als bewährte Vorgehensweise, sowohl für das Projekt TTSIB als auch für das Projekt EUHLPAM in Phase III Ausstiegsstrategien zu entwickeln. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die jeweiligen Berater mögliche Schwierigkeiten in Bezug auf die Nachhaltigkeit vor dem Ende ihrer Tätigkeit angehen. Im Fall des Projekts TTSIB wurde die Strategie jedoch nicht umgesetzt, weil die moldauischen Behörden der Auffassung waren, dass diese zu ressourcenintensiv wäre.

Nachhaltigkeitsprobleme bei einem Projekt: technische Hilfe zur Unterstützung Moldaus beim Kapazitätsaufbau für die Anwendung von Beihilferegelungen (1,9 Millionen Euro)

Die moldauische Staatskanzlei wurde durch ein Projekt der technischen Hilfe bei der allgemeinen Koordinierung von EU-Hilfen und insbesondere beim Aufbau von Kapazitäten zur Anwendung der Instrumente Twinning, TAIEX⁴⁵ und SIGMA sowie bei der Vorbereitung und Umsetzung des umfassenden Programms für den Institutionenaufbau unterstützt (Projekt TTSIB, siehe **Anhang III**, Projekt Nr. 6).

Nach Beendigung des Projekts im Jahr 2013 wurden Aufgaben der Koordinierung von EU-Hilfe zum Teil von der Staatskanzlei auf das Außenministerium übertragen. Die moldauischen Behörden stellten nicht sicher, dass das über die Jahre aufgebaute Wissen der Staatskanzlei erhalten blieb, indem sie geschultes Personal entsprechend versetzten oder das Personal des Ministeriums schulen ließen. Die EU-Delegation setzte für das Ministerium ein Projekt der technischen Hilfe an, das allerdings einen begrenzteren Umfang als das Projekt TTSIB hatte. Derzeit wird geplant, die Koordinierungsaufgaben wieder der Staatskanzlei zu übertragen. Allerdings hat ein wesentlicher Teil des Personals die Staatskanzlei seit 2013 verlassen.

⁴⁵ Bei TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange*) handelt es sich um ein Instrument der Europäischen Kommission für technische Hilfe und Informationsaustausch. Durch TAIEX werden öffentliche Verwaltungen bei der Übernahme, Anwendung und Durchsetzung von EU-Rechtsvorschriften sowie beim Informationsaustausch zu bewährten Verfahren der EU unterstützt.

68

Die EU steht in Bezug auf die Umsetzung der Hilfe in Moldau vor erheblichen Herausforderungen. Die politische und makroökonomische Instabilität, eine unzulängliche Regierungsführung und eine schwache öffentliche Verwaltung mindern die Einflussmöglichkeiten der Kommission hinsichtlich der Förderung von Reformen erheblich.

69

Der Hof untersuchte, ob EU-Hilfen für Moldau wirksam zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen haben. Zu diesem Zweck beurteilte der Hof, wie gut die Kommission die finanzielle Unterstützung über SBS-Programme einerseits und traditionelle Projekte andererseits konzipiert und umgesetzt hat. Die Prüfung umfasste Projekte und SBS in den Bereichen, denen der Großteil der EU-Unterstützung zugutekam: Justizwesen, öffentliche Finanzen, Gesundheitswesen und Wasserbewirtschaftung.

70

Auf der Grundlage dieser Prüfung kam der Hof zu dem Schluss, dass die EU-Hilfen nur teilweise zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen haben. Einige der beobachteten Mängel ließen sich durch externe Faktoren erklären, andere waren auf Schwächen bei der Konzeption und Umsetzung der geprüften Programme und Projekte zurückzuführen.

71

Da in den Sektoren, auf die sich die Hilfe bezog, nur wenige Fortschritte erzielt wurden, kam der Hof zu dem Schluss, dass die Budgethilfe begrenzt zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen hat (siehe Ziffern 38-47).

72

Der Hof stellte zudem fest, dass die Kommission schneller hätte reagieren können, als sich im Zusammenhang mit den Hilfen Risiken abzeichneten, und dass die Programme nicht ausreichend mit den Strategien Moldaus übereinstimmten (siehe Ziffern 13-28).

73

Da von der Konditionalität nicht ausreichend Gebrauch gemacht wurde, verringerte sich der potenzielle Nutzen der Programme: Einige spezifische Bedingungen wurden im Zeitraum zwischen den Verhandlungen über das Programm und dem Beginn der SBS erfüllt oder ihre Erfüllung war nicht direkt messbar. Die Kommission hätte bei der Beurteilung, ob die Auszahlungsbedingungen erfüllt wurden, strenger sein können (siehe Ziffern 29-34). Außerdem bestand für die Bewilligung zusätzlicher, als Anreiz konzipierter Finanzmittel keine vollständige Rechtfertigung (siehe Ziffern 35-37).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

74

Die Projekte waren im Allgemeinen sachdienlich konzipiert. Die EU-Hilfe, die im Rahmen von Projekten geleistet wurde, erwies sich bei der Stärkung der öffentlichen Verwaltung als teilweise wirksam.

75

Der Umfang und die Zeitplanung der Projekte war nicht immer gut mit den SBS-Programmen koordiniert (siehe Ziffern 52-63). Die spezifische, auf die Budgethilfe bezogene technische Hilfe für den Aufbau von Verwaltungskapazität lief erst Monate nach dem eigentlichen Budgethilfeprogramm an. Sonstige technische Hilfe und Partnerschaftsprojekte wurden nicht immer genutzt, um Budgethilfeprogramme vorzubereiten oder zu unterstützen.

76

Die Projekte lieferten allgemein die erwarteten Outputs. Aufgrund des mangelnden politischen Willens und anderer externer Faktoren waren die Ergebnisse jedoch nicht immer nachhaltig (siehe Ziffern 64-67).

77

Auf der Grundlage der oben genannten Schlussfolgerungen spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus.

Empfehlung 1 Risiken im Zusammenhang mit den Budgethilfemaßnahmen mindern

Die Kommission sollte die im Rahmen des Frühwarnsystems geltenden Maßnahmen strenger umsetzen, um Risiken zu vermeiden oder zu mindern, und eindeutiger festlegen, welche Vorgehensweise zu befolgen ist, wenn Risiken zur Realität werden. Solche Maßnahmen sollten zeitnah ergriffen werden.

Empfehlung 2 SBS-Programme auf eine genau definierte nationale Reformstrategie abstimmen

Die Kommission sollte die Budgethilfeprogramme besser mit nationalen Strategien verknüpfen. Sie sollte die Hilfe in einer bestimmten Reihenfolge bereitstellen und sich vergewissern, dass es eine genau definierte nationale Reformagenda gibt. Insbesondere sollte die Kommission die Relevanz und die Glaubwürdigkeit der Strategie des Landes im Hinblick auf die verfügbaren institutionellen und finanziellen Mittel einschätzen.

Empfehlung 3 **Die Anwendung von Bedingungen und Leistungsindikatoren verbessern**

Die Kommission sollte ihre Anwendung der Konditionalität verbessern. Dies sollte Folgendes umfassen: i) die Festlegung eindeutiger und relevanter Bedingungen und Leistungsindikatoren für eine bessere Beurteilung und einen besseren Nachweis der Ergebnisse sowie ii) entschiedene, angemessene und schnelle Reaktionen, wenn die Regierung Moldaus unzureichenden Einsatz zeigt, um den Vereinbarungen nachzukommen.

Empfehlung 4 **Zusätzliche, als Anreiz konzipierte Finanzmittel eindeutiger an nachweisbare Fortschritte koppeln**

Bei der Vergabe von Finanzmitteln, die als Anreiz konzipiert sind, sollte das bestehende Verfahren strenger angewandt werden.

Empfehlung 5 **Projekte mit den SBS-Programmen koordinieren**

Die Kommission sollte Projekte systematischer zum Einsatz bringen, um SBS-Programme vorzubereiten oder zu unterstützen. Die Zeitplanung der mit der SBS verbundenen technischen Hilfe sollte besser auf die SBS-Programme abgestimmt sein, um diesen von Beginn an Unterstützung zu bieten.

Empfehlung 6 **Die Nachhaltigkeit der Projekte sicherstellen**

Die Kommission sollte sicherstellen, dass bei der Planung aller Projekte der Aspekt der Nachhaltigkeit berücksichtigt wird, indem sie die Fähigkeit und den politischen Einsatz der staatlichen Behörden zur Erzielung einer nachhaltigen Wirkung systematischer beurteilt.

Dieser Sonderbericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 19. April 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Liste der geprüften Verträge

Projekte				
Vertrags-jahr	Stand	Vertragsbezeichnung	Geplanter Betrag (Euro)	Ausgezahlt (Euro)
Justizreform				
2009	Abgeschlossen	<i>Support to Moldova in Prisons System upgrading and Penal Reform</i> (Unterstützung für Moldau bei der Verbesserung des Strafvollzugsystems und Reformierung des Strafrechts)	850 500	850 500
2010	Abgeschlossen	<i>Assessment of Rule of Law and Administration of Justice for sector-wide programming</i> (Beurteilung der Rechtsstaatlichkeit und der Justizverwaltung für die den ganzen Bereich umfassende Programmplanung)	198 193	198 193
2011	Abgeschlossen	<i>Support for the formulation of the Sector Budget Support and preparation of tenders in the justice sector</i> (Unterstützung für die Planung der sektorbezogenen Budgethilfe und Vorbereitung von Ausschreibungen im Justizbereich)	139 304	139 304
2012	Im Gange	<i>Monitoring justice sector reform for increased Government's accountability</i> (Überwachung der Reform des Justizwesens für eine stärkere staatliche Rechenschaftspflicht)	274 105	246 695
2013	Im Gange	<i>Support to coordination of the Justice Sector reform in Moldova</i> (Unterstützung für die Koordination der Reform des moldauischen Justizwesens)	2 231 800	1 476 324
2014	Im Gange	<i>Increased Efficiency, Accountability and Transparency of Courts in Moldova</i> (Bessere Effizienz, Rechenschaftspflicht und Transparenz der Gerichte in Moldau)	2 078 700	709 357
2014	Im Gange	<i>Support to the Pre-Trial Investigation, Prosecution and the Defence Set-Up in Moldova</i> (Unterstützung bei der Organisation der Voruntersuchungen, der Strafverfolgung und der Verteidigung in Moldau)	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Sonstige zentrale öffentliche Verwaltung				
2009	Abgeschlossen	<i>Support to Moldova PFM reforms</i> (Unterstützung für Reformen des öffentlichen Finanzmanagements in Moldau)	114 474	114 474
2010	Abgeschlossen	<i>EU High Level Policy Advice Mission</i> (Hochrangige Politikberatungsmission der Europäischen Union für die Republik Moldau), EUHLPAM	3 152 441	3 152 441
2010	Abgeschlossen	<i>Support to the Public Procurement System in the Republic of Moldova</i> (Unterstützung für das öffentliche Beschaffungswesen in der Republik Moldau)	914 008	914 008
2011	Abgeschlossen	<i>Support to Implementation and Enforcement of Competition and State Aid Policy</i> (Unterstützung für die Umsetzung und Durchsetzung der Wettbewerbs- und Beihilfepolitik)	926 244	926 244
2011	Abgeschlossen	<i>Support to the implementation of the Comprehensive Institution Building Programme for the Republic of Moldova</i> (Unterstützung für die Umsetzung des umfassenden Programms für den Institutionenaufbau in der Republik Moldau)	111 370	111 370
2011	Im Gange	<i>Support to the Government of Moldova in the field of anti-corruption, reform of the Ministry of Internal Affairs, including police and personal data protection</i> (Unterstützung für die Regierung von Moldau im Bereich der Korruptionsbekämpfung, Reform des Ministeriums für Inneres, einschließlich der Polizei und des Schutzes personenbezogener Daten)	2 853 790	2 832 718
2011	Abgeschlossen	<i>Technical assistance to support the Government of the Republic of Moldova in building the capacity for application of Twinning, TAIEX and SIGMA instruments, and to provide support in preparation and implementation of the CIB Programme</i> (Technische Hilfe zur Unterstützung der Regierung der Republik Moldau beim Kompetenzaufbau für die Anwendung der Instrumente Twinning, TAIEX und SIGMA und zur Unterstützung bei der Vorbereitung und Umsetzung des umfassenden Programms für den Institutionenaufbau (CIB))	1 900 859	1 900 859
2011	Abgeschlossen	<i>Strengthening Public Financial Management in the Republic of Moldova</i> (Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements in der Republik Moldau)	1 369 926	1 369 926
2012	Abgeschlossen	<i>EU High Level Policy Adviser Mission II</i> (Hochrangige Politikberatungsmission der Europäischen Union für die Republik Moldau II), EUHLPAM II	2 864 015	2 864 015

Projekte				
Vertrags-jahr	Stand	Vertragsbezeichnung	Geplanter Betrag (Euro)	Ausgezahlt (Euro)
2013	Im Gange	<i>EU High Level Policy Adviser Mission III</i> (Hochrangige Politikberatungsmission der Europäischen Union für die Republik Moldau III), EUHLPAM III	2 977 291	2 840 539
2013	Im Gange	<i>Training on EU Budget Support for the Government of Moldova</i> (Schulung zur EU-Budgethilfe für die Regierung von Moldau)	39 148	37 533
2014	Im Gange	<i>Capacity building on management of EU institution building programmes</i> (Aufbau von Kapazitäten zur Verwaltung von Programmen der EU zum Aufbau von Institutionen)	225 018	211 448
2014	Im Gange	<i>Consolidation and Strengthening the External Public Audit in the Republic of Moldova</i> (Konsolidierung und Stärkung der externen öffentlichen Finanzkontrolle in der Republik Moldau)	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
			Insgesamt	26 826 755
				22 547 579
Öffentliche Verwaltung – Übergreifende Funktionen				
2013	Im Gange	<i>Support to the Justice Sector</i> (Unterstützung für den Justizbereich)	58 200 000	28 200 000
2014	Im Gange	<i>Support to Public Finance Policy Reforms in Moldova</i> (Unterstützung für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik in Moldau), PFPR	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Öffentliche Verwaltung – Erbringung öffentlicher Dienste				
2009	Abgeschlossen	<i>Sector Policy Support Programme Health</i> (Sektorbezogenes Budgethilfeprogramm für das Gesundheitswesen)	43 114 336	43 114 336
2009	Abgeschlossen	<i>Sector Policy Support Programme in the water sector ENPI AAP 2009</i> (Sektorbezogenes Budgethilfeprogramm für die Wasserbewirtschaftung ENPI JAP 2009)	35 777 200	35 777 200
2010	Abgeschlossen	<i>Health Sector Budget Support Related Technical Assistance</i> (Technische Hilfe in Verbindung mit der sektorbezogenen Budgethilfe für das Gesundheitswesen)	2 992 753	2 992 753
2010	Im Gange	<i>Rehabilitation of the water supply system in the Municipality of Nisporeni, Republic of Moldova</i> (Sanierung des Wasserversorgungssystems in der Gemeinde Nisporeni, Republik Moldau)	5 000 000	4 500 000
2011	Im Gange	<i>TA for the implementation of Sector Policy Support Programme in the Water Sector</i> (Technische Hilfe für die Umsetzung des sektorbezogenen Budgethilfeprogramms für die Wasserbewirtschaftung)	2 771 010	1 611 437
2012	Abgeschlossen	<i>SPSP in the water sector ENPI AAP 2009 – Addendum 01 to FA 2009/020-520 (additional SMEUR to the budget support component)</i> (Sektorbezogenes Budgethilfeprogramm für die Wasserbewirtschaftung ENPI JAP 2009 – Ergänzung 01 zu FV 2009/020-520 (zusätzliche 5 Millionen Euro für die Budgethilfekomponente))	5 000 000	5 000 000
2013	Abgeschlossen	<i>EaPIC – Moldova – scale-up of Health Sector Policy Support Programme</i> (EaPIC – Moldau – Erweiterung des sektorbezogenen Budgethilfeprogramms für das Gesundheitswesen), 2008/19655	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
			Insgesamt	191 855 299
			Gesamtbetrag	157 743 305

Zusammenfassende Bewertung der Verträge über sektorbezogene Budgethilfe in der geprüften Stichprobe

TITEL		<i>Support to Public Finance Policy Reforms in Moldova</i> (Unterstützung für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik in Moldau), PFPR	<i>Support to Justice Sector Reforms</i> (Unterstützung für Reformen des Justizwesens)	<i>Sector Policy Support Programme in the Water Sector</i> (Sektorbezogenes Budgethilfeprogramm für die Wasserbewirtschaftung)	SBS-Programm <i>Sector Policy Support Programme Health</i> (Sektorbezogenes Budgethilfeprogramm für das Gesundheitswesen)	
Dauer des Vertrags in Monaten		60	72	108	60	
VERTRAGSJAHR		2014	2013	2009	2009	
PF2: Haben die SBS-Programme wirksam zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen?	2.1: Waren die SBS-Programme gut konzipiert?	Programm hat zu einer klaren Gesamtstrategie beigetragen				
		Es gab eindeutig formulierte nationale Prioritäten, die Grundlage für die SBS waren				
		Ziele des Programms entsprechen den nationalen Prioritäten				
		Politische und wirtschaftliche Risiken wurden als begrenzt eingestuft, bevor SBS gewährt wurde				
		Das treuhänderische Risiko wurde durch eine Ex-ante-Bewertung der Reformkosten gemindert				
		Es bestanden dokumentierte, eindeutige, objektive und relevante Gründe für die Verwendung von SBS als Hilfsmodalität				
		Frühere Evaluierungen oder Erfahrungswerte wurden berücksichtigt				
	2.2: Wurden die SBS-Programme gut umgesetzt?	Die moldauische Verwaltung setzte das Programm vollständig und termingerecht um	Programm im Gange	Programm im Gange		
		Die technische Hilfe erfolgte gezielt, rechtzeitig und schuf nachhaltige Kapazitäten		entfällt		
		Tranchen wurden nur ausgezahlt, wenn die Bedingungen erfüllt waren	Keine variable Tranche ausgezahlt			
		Ziele waren direkt messbar				
		Budgetaufstockungen waren gerechtfertigt	N/A			
		Der Überwachungsrahmen umfasst SMART-Ziele und messbare Indikatoren				
		Informationen waren verfügbar, um Ausgangswerte zu bestimmen und den Fortschritt zu überwachen und zu evaluieren				
		Überwachung und Evaluierung erfolgten durchgängig				
		Korrekturmaßnahmen erfolgten, wenn das Programm hinter der Zielvorgabe zurücklag	Programm im Gange	Programm im Gange		
		2.3: Haben die SBS-Programme zu konkreten und nachhaltigen Ergebnissen geführt?	Die erwarteten Outputs/Ergebnisse wurden erreicht	Programm im Gange	Programm im Gange	
	Die Bedingungen schafften wirksamen Anreiz für Reformen		Keine variable Tranche ausgezahlt	Programm im Gange		
	Das Programm hatte positive Auswirkungen auf die Verwaltungskapazität		Programm im Gange	Programm im Gange		
	Durch die SBS wurde relevante Unterstützung geleistet und es wurden nachhaltige Kapazitäten in der moldauischen Verwaltung geschaffen		Programm im Gange	Programm im Gange		
Bei den finanzierten Maßnahmen handelt es sich im Vergleich zu den von Moldau vor der Hilfe durchgeführten Maßnahmen eindeutig um Zusatzaktionen						
Mit der SBS wurden die beabsichtigten Wirkungen erzielt	Programm im Gange	Programm im Gange				

Legende: Folgende Bewertungen wurden festgelegt:

Kriterium erfüllt
 Kriterium teilweise erfüllt
 Kriterium nicht erfüllt

Anhang III Zusammenfassende Bewertung der Projektverträge in der geprüften Stichprobe

Projekt-Nr.	VERTRAGS-JAHR	Dauer des Vertrags in Monaten	TITEL
1	2009	2	TA – Support to Moldova PFM Reforms (Technische Hilfe – Unterstützung für Reformen des öffentlichen Finanzmanagements in Moldau)
2	2010	24	Twinning – Support to the Public Procurement System (Twinning – Unterstützung für das öffentliche Beschaffungswesen)
3	2011	30	TA – Support to the GOM in the field of anti-corruption, reform of the Ministry of Internal Affairs (component III) (Technische Hilfe – Unterstützung für die Regierung von Moldau im Bereich der Korruptionsbekämpfung, Reform des Ministeriums für Inneres (Komponente III))
4	2011	24	Twinning – Strengthening Public Financial Management (Twinning – Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements)
5	2014	24	Twinning – Consolidation and Strengthening the External Public Audit (Twinning – Konsolidierung und Stärkung der externen öffentlichen Finanzkontrolle)
6	2011	38	TA – Support the GOM in building the capacity for application of Twinning, TAIEX and SIGMA & CIB Programme (TTSIB) (Technische Hilfe – Unterstützung der Regierung der Republik Moldau beim Aufbau von Kapazitäten für die Anwendung der Instrumente Twinning, TAIEX und SIGMA und für das umfassende Programm für den Institutionenaufbau (TTSIB))
7	2011	21	Twinning – Support to Implementation and Enforcement of Competition and State Aid Policy (Twinning – Unterstützung für die Umsetzung und Durchsetzung der Wettbewerbs- und Beihilfepolitik)
8	2011	5	Study – Support to the implementation of the CIB Programme (Studie – Unterstützung bei der Umsetzung des umfassenden Programms für den Institutionenaufbau)
9	2014	3	TA – Training on EU Budget Support for the Government of Moldova (Technische Hilfe – Schulung zur EU-Budgethilfe für die Regierung von Moldau)
10	2014	12	TA – Capacity building on management of EU institution building programmes (Technische Hilfe – Aufbau von Kapazitäten zur Verwaltung von Programmen der EU zum Aufbau von Institutionen)
11	2012	24	Monitoring Justice Sector Reform For Increased Government Accountability (Überwachung der Reform des Justizwesens für eine stärkere Rechenschaftspflicht der Regierung), PROMOLEX
12	2013	36	TA – Support to Coordination of Justice Sector Reform in Moldova (Technische Hilfe – Unterstützung für die Koordinierung der Reform des moldauischen Justizwesens)
13	2014	36	TA – Increased Efficiency, Accountability and Transparency of Courts in Moldova (Technische Hilfe – bessere Effizienz, Rechenschaftspflicht und Transparenz der Gerichte in Moldau), ATRECO
14	2014	36	TA – Support to the Pre-Trial Investigation, Prosecution and Defence Set Up (Technische Hilfe – Unterstützung bei der Organisation der Voruntersuchungen, der Strafverfolgung und der Verteidigung)
15	2009	24	Twinning – Prison system Upgrading (Twinning – Verbesserung des Strafvollzugsystems)
16	2010	26,5	EU High Level Policy Advice Mission I (Hochrangige Politikberatungsmission der Europäischen Union für die Republik Moldau I), EUHLPAM I
17	2012	20	EU High Level Policy Advice Mission II (Hochrangige Politikberatungsmission der Europäischen Union für die Republik Moldau II), EUHLPAM II
18	2013	18	EU High Level Policy Advice Mission III (Hochrangige Politikberatungsmission der Europäischen Union für die Republik Moldau III), EUHLPAM III
19	2010	18	Assessment of the Rule of Law (Beurteilung der Rechtsstaatlichkeit), Beratungstätigkeit
20	2011	17	Support for preparation of the SBS (Unterstützung zur Vorbereitung der SBS), Beratungstätigkeit

Zusammenfassung

V

Die Kommission weist darauf hin, dass es in zwei der vier geprüften Sektoren, in denen Budgethilfe geleistet wird (Wasserwirtschaft und Gesundheitswesen), Fortschritte, wenn auch nur teilweise, gegeben hat; die beiden anderen neueren Programme (Justizwesen und Reform der öffentlichen Finanzpolitik) sind noch nicht abgeschlossen, weshalb es noch nicht möglich ist, ihre Schlussergebnisse zu messen.

Berücksichtigt man die tatsächliche Entwicklung der Geschehnisse und die internen Beschlüsse, die in den Antworten auf die Ziffern 13 bis 28 dargelegt sind, hat die Kommission im Grunde schnell auf die Risiken reagiert.

Was die Budgethilfefzahlungen für Moldau anbelangt, sind gegenwärtig sämtliche Auszahlungen so lange ausgesetzt, bis alle allgemeinen Auflagen erfüllt und unter anderem makroökonomische Stabilität und Haushaltstransparenz erreicht worden sind. In diesem Zusammenhang hat eine Vereinbarung mit dem IWF entscheidende Bedeutung.

Bei der Abstimmung mit nationalen Strategien geht die Kommission nicht nach einer statisch und förmlich konzipierten Strategie vor. Sie hat sich mit den zentralen, wesentlichen Elementen einer Strategie befasst und sich dabei laufend den dringenden Anforderungen angepasst, die von einer ehrgeizigen Assoziierungsagenda und einem schwierigen geopolitischen Umfeld vorgegeben werden. Die Tatsache, dass die Kommission nicht zögerte, über den manchmal eng gesteckten Rahmen bestimmter nationaler Strategien hinauszugehen, zeigt jedoch, dass sie unter den gegebenen Bedingungen die bestmögliche Reformwirkung gewährleistete.

Die Kommission betont, dass die Budgethilfe als eine Hilfemodalität aus einem umfassenden Maßnahmenpaket besteht, das Finanzhilfe, Kapazitätsaufbau, Politikdialog und Leistungsindikatoren beinhaltet. Der politische Dialog kann selbst in der Phase der Programmformulierung bewirken, dass die Regierung noch vor der Überweisung von Mitteln Maßnahmen ergreift, was als äußerst positiv zu sehen ist.

Die Kommission betont ferner, dass die Teilerfüllung von Leistungskriterien auch eine Teilauszahlung rechtfertigt. Sie räumt ein, dass die Bewertung, insbesondere in einem Fall, hätte strenger sein können; dies gilt aber nicht generell.

Die Kommission weist darauf hin, dass Mittel im Anschluss an interne Überprüfungen nach dem Prinzip „mehr für mehr“ gewährt wurden. Die entsprechenden Beschlüsse hat sie im Rahmen ihres Mandats für die Durchführung der Außenhilfe mit politischer Unterstützung des EAD gefasst; die Mitgliedstaaten haben hierzu ihre Zustimmung gegeben, wobei die Komitologieregelung in vollem Umfang gewahrt wurde.

VI

Der Hof weist zu Recht auf die Qualität der Konzeption der Projekte, ihre Wirksamkeit und ihre Outputs hin.

Die Kommission schließt sich der Auffassung des Hofes an, dass technische Hilfe, Partnerschaftsprojekte und Budgethilfe gestaffelt werden müssen. Im Rahmen der geltenden Finanzvorschriften wird es jedoch zwischen technischer Hilfe oder Partnerschaftsprojekten und Budgethilfemaßnahmen immer eine Vorlaufzeit geben.

Einleitung

05

Schwachstellen in der öffentlichen Verwaltung insbesondere in den Systemen der öffentlichen Finanzen oder im Zusammenhang mit Korruption behindern die Entwicklung generell und die Wirksamkeit der Hilfe. Ihre potenziellen Auswirkungen beschränken sich nicht auf die Budgethilfe. Klar ist, dass die Verbesserung der Systeme der Finanzkontrolle und des öffentlichen Beschaffungswesens, die im Rahmen der Budgethilfe angestrebt wird, das Ausmaß der Korruption wirksam verringert.

07

Die Kommission betont, dass es außer der zusätzlichen Unterstützung innerhalb desselben Programms eine Vielzahl wichtiger projektbezogener Hilfsleistungen im Vorfeld von Budgethilfemaßnahmen gibt.

Bei den geprüften Programmen gilt dies insbesondere für die Justizbereiche, aber auch für andere Sektoren wie Berufsbildung und das Europäische Nachbarschaftsprogramm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

Bemerkungen

14

Die Kommission betont, dass die Nutzung nationaler Systeme im Rahmen der Budgethilfe die Eigenverantwortung des Empfängerlandes stärkt und die Transaktionskosten für das Empfängerland reduziert.

Andere sektorbezogene Budgethilfe (SBS) als gezielte Budgethilfe ist darauf ausgerichtet, Ergebnisse zu honorieren, anstatt Maßnahmen zu finanzieren. Deshalb können Kontrollen und Prüfungen im Allgemeinen natürlich nicht über das Stadium der Überweisung von Mitteln, nach der Erfüllung vereinbarter Auflagen, hinausgehen.

Budgethilfe wird in Ländern gewährt, die sich in der Entwicklung befinden und deren zentrale staatliche Systeme, wie die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, mit bedeutenden Mängeln behaftet sein können. In der Bemerkung wird jedoch nicht berücksichtigt, dass sektorbezogene Budgethilfen die Systeme der Länder für nachhaltige Entwicklung stärken, die Rolle der nationalen Institutionen unterstützen, Transparenz und inländische Rechenschaftspflicht fördern und den politischen Dialog stärken.

Für die Förderfähigkeit gelten strenge Anforderungen. Ein Partnerland kommt nur dann für Budgethilfen in Betracht, wenn die Regierung eine sachbezogene und glaubwürdige Strategie für Maßnahmen zur Beseitigung dieser Schwachstellen eingeführt hat. Die Kommission kann zudem verlangen, dass bestimmte kurzfristige Maßnahmen ergriffen werden, um die Risiken zu mindern. Zur weiteren Klarstellung der Vorschriften wurde nun eine Reihe von neuen Bestimmungen in die neuen Leitlinien für Budgethilfen aufgenommen (die 2012 auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission und der Schlussfolgerungen des Rates vom 14. Mai 2012 im Hinblick auf einen neuen Ansatz für Budgethilfen überarbeitet wurden). Hierzu gehören neue Regeln für die Förderfähigkeit, die die Bereiche Transparenz und Kontrolle betreffen, ein formelles Risikobewertungsverfahren und ein Verwaltungsrahmen für die Führungsebene.

Kriterien für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen sind tatsächlich eine der allgemeinen Bedingungen, die in allen neuen Programmen für sektorbezogene Budgethilfen festgelegt sind und bei allen Zahlungsentscheidungen geprüft werden. Der Hof sieht in der Nutzung der Systeme des Landes für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen ein Risiko, lässt aber außer Acht, dass ein gut funktionierendes System der Verwaltung der öffentlichen Finanzen und eine solide inländische Einnahmenbasis notwendige Voraussetzungen für eine gute Wirtschaftsführung und nachhaltige Entwicklung sind.

Dieser Mechanismus für die Bereitstellung der Hilfe ist eine der Maßnahmen, die die Kommission als Reaktion auf Forderungen der internationalen Entwicklungsgemeinschaft und der Interessenvertreter in der EU nach wirksameren Interventionen ergriffen hat, bei denen Ergebnisse und Eigenverantwortung im Vordergrund stehen und die sich durch eine

weniger komplexe Verwaltung auszeichnen, wodurch die Transaktionskosten für die Partnerländer gesenkt werden. Damit reagiert sie auf die Beschränkungen für die herkömmliche Projektmodalität bei der Unterstützung zentraler Reformen.

16

Die Kommission macht darauf aufmerksam, dass Budgethilfe und dezentrale Verwaltung zwei verschiedene Modalitäten der Bereitstellung von Hilfen sind, die nicht in gleichem Maße landeseigene Systeme nutzen.

Die Kommission hat bereits erläutert, dass Budgethilfen in Ländern gewährt werden, die sich in der Entwicklung befinden und deren zentrale staatliche Systeme, wie die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, mit bedeutenden Mängeln behaftet sein können; dennoch gelten für die Förderfähigkeit strenge Anforderungen. Ein Partnerland kommt nur dann für Budgethilfen in Betracht, wenn die Regierung eine sachbezogene und glaubwürdige Strategie für Maßnahmen zur Beseitigung dieser Schwachstellen eingeführt hat. Die Kommission kann zudem verlangen, dass bestimmte kurzfristige Maßnahmen ergriffen werden, um die Risiken zu mindern. Zur weiteren Klarstellung der Vorschriften wurde nun eine Reihe von neuen Bestimmungen in die neuen Leitlinien für Budgethilfen aufgenommen (die 2012 auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission und der Schlussfolgerungen des Rates vom 14. Mai 2012 im Hinblick auf einen neuen Ansatz für Budgethilfen überarbeitet wurden). Hierzu gehören neue Regeln für die Förderfähigkeit, die die Bereiche Transparenz und Kontrolle betreffen, ein formelles Risikobewertungsverfahren und ein Verwaltungsrahmen für die Führungsebene.

Drittens weist die Kommission darauf hin, dass der vom Hof genannte Anteil der als Budgethilfe gewährten Unterstützung tatsächlich sämtliche zusätzlichen Leistungen beinhaltet, unter anderem die Leistungen im Rahmen von Partnerschaftsprojekten und technischer Hilfe, die auf der Grundlage derselben Finanzierungsvereinbarungen gewährt und direkt an die Hilfegeber ausgezahlt wurden und nicht an die Staatskasse des Landes überwiesen wurden.

17

Die Kommission weist darauf hin, dass Korruption generell die Wirksamkeit der Hilfe beeinträchtigt und dass sich ihre Auswirkungen nicht auf allgemeine Budgethilfeprogramme beschränken. Klar ist, dass die Verbesserung der Finanzkontrolle und des öffentlichen Auftragswesens im Rahmen der Budgethilfeprogramme zu einer wirksamen Verringerung des Ausmaßes der Korruption beitragen kann.

18

Die Kommission verweist mit Nachdruck auf die nachstehende Beschreibung der tatsächlichen Entwicklung der Geschehnisse und der internen Beschlüsse.

Sofort nach Beginn des Bankenskandals im November 2014 beschloss der Lenkungsausschuss der Kommission für die Budgethilfe im Dezember 2014, die Hilfemodalitäten im Zusammenhang mit dem Programmplanungszeitraum 2015 zu überprüfen und weitere Maßnahmen zur Risikominimierung einzuführen. Unter anderem wurde diese Problematik in Gesprächen mit hochrangigen Vertretern der Behörden Moldaus systematisch angesprochen; im Februar beschloss der Lenkungsausschuss für die Finanzhilfe, die Risikoeinstufung Moldaus nach oben anzupassen, was eine Intensivierung der Prüfungen aller Budgethilfetransaktionen nach sich zieht; die EU-Delegation wurde ersucht, die Risikoüberwachung zu verstärken. Zudem erfolgte eine deutliche Reduzierung der für 2015 vorgesehenen Budgethilfe gegenüber den Vorjahren.

Seit Juni 2015, nachdem drei große Banken unter staatlich kontrollierte Verwaltung gestellt wurden, sind bei den strafrechtlichen Ermittlungen des Betrugs im Bankensektor keine größeren Fortschritte erzielt worden; es wurde keine Sanierungsstrategie ausgearbeitet, und eine für Mitte Juni geplante IWF-Mission musste wegen des Rücktritts des Premierministers storniert werden. Dies hat die Kommission zum Anlass für ihre Erklärung vom Juli 2015 genommen, die nun öffentlich bekannt ist und in der sie betont, dass die Auszahlung von Budgethilfen bis zum Abschluss eines Abkommens zwischen dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und Moldau ausgesetzt ist.

Ferner ist festzuhalten, dass es sich bei dem Betrag von 1 Milliarde USD, der in den drei moldauischen Banken verloren ging, um Mittel von – überwiegend moldauischen – Einlegern handelt und, soweit der Kommission bekannt ist, nicht um das Geld der EU-Steuerzahler.

Kasten 1 – Hintergrundinformationen zur Bankenkrise in Moldau

Die Kommission hat die moldauischen Behörden bei allen sich bietenden Gelegenheiten und in allen zuständigen Institutionen dringend ersucht, nach dem Verbleib der verlorenen Mittel zu forschen und die für eine Wiedereinziehung erforderlichen Schritte zu unternehmen.

In seinen Schlussfolgerungen vom Februar 2016 bestätigte der Rat den Standpunkt der EU, dass die Anstrengungen zur Einziehung der Mittel fortgesetzt werden sollen, die daher nicht als endgültig verloren angesehen werden können.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Regierung Moldaus – mit der Unterstützung von internationalen Partnern – ein Einziehungsverfahren ein, um von allen missbräuchlich verwendeten Vermögenswerten so viel wie möglich zurückzuerhalten.

20

Die Kommission stellt fest, dass sie im Dezember 2014 im Anschluss an eine Sitzung ihres Lenkungsausschusses für die Budgethilfe, in der über die mit der Situation des Landes verbundenen politischen und makroökonomischen Risiken diskutiert wurde, Auszahlungen vorgenommen hat; alles in allem war sie zu dem Schluss gekommen, die ausstehenden Zahlungen unter der Voraussetzung zu genehmigen, dass die Hilfemodalitäten überprüft und Maßnahmen zur Risikominimierung ergriffen werden, was in den folgenden Wochen und Monaten, wie beschrieben, tatsächlich geschehen ist.

22

Die Kommission betont, dass die Hilfe sowohl für den Justizbereich als auch für den Bereich der öffentlichen Finanzen in nationale Strategien eingebettet war, von denen, wie im Folgenden beschrieben, in klar definierten Fällen abgewichen wurde.

Dieser ehrgeizige Ansatz entspricht auch der Erwartung der Kommission, dass die maximale Wirkung erzielt wird, wenn die Bedingung erfüllt ist, die Reformen voranzubringen (siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 29-34).

Kasten 2 – Spezifische Auflagen waren nicht hinreichend auf eine nationale Strategie abgestimmt: SBS für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik

Die Kommission betont, dass die SBS im Bereich der öffentlichen Finanzen über die enger gefasste Strategie für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen hinausgeht und die Ziele der nationalen Entwicklungsstrategie 2020 Moldaus und der Reform für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen unterstützt. Die SBS für Reformen der öffentlichen Finanzen stützt sich nicht nur auf eine nationale Strategie für Aspekte der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, sondern ist strategischer angelegt und auf die Ausarbeitung verantwortlicher öffentlicher Finanzpolitiken ausgerichtet, deren Ziel eine transparente und zuverlässige Umsetzung der nationalen Entwicklungsstrategie des Landes ist. Dies wurde während des Qualitätsprüfungsverfahrens dokumentiert, an das sich die endgültige Annahme des Budgethilfeprogramms für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik anschloss.

Wie erläutert, ist die SBS in einem umfassenderen Strategiepapier festgelegt; in klar definierten, nachstehend beschriebenen Fällen werden weitere anderweitig verankerte strategische Ziele verfolgt.

Die Kommission geht davon aus, dass die maximale Wirkung erzielt wird, wenn die Bedingung erfüllt ist, die Reformen voranzubringen (siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 29-34).

Die Schaffung eines Fiskalrates basiert auf Artikel 47 der Assoziierungsvereinbarung zwischen der EU und der Republik Moldau, auf der in mehreren EU-Mitgliedstaaten üblichen allgemeinen Praxis sowie auf dem Einheitlichen Unterstützungsrahmen. Den Erwartungen in diesem Rahmen liegen auch bewährte internationale Verfahren für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen zugrunde. In Anbetracht des Entwicklungsstands des Landes muss Moldau Fortschritte bei der Steuerdisziplin, der mittelfristigen Haushaltsplanung und der Verbesserung der Transparenz machen.

23

Die Kommission ist der Meinung, dass die Politikmatrix der SBS für das Justizwesen mit der Strategie des Landes für Reformen im Justizbereich 2011-2016 im Wesentlichen über die formale Entsprechung hinaus abgestimmt ist. Eine bedeutende Ausnahme bildet eine zentrale Auflage, die die Erarbeitung, Vorlage und Verabschiedung des Gesetzes über die Ratifizierung des Protokolls Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention betrifft. Damit sollte einem wichtigen Anliegen entsprochen und auch die Anpassung an die neuen Leitlinien für die Budgethilfe vorgenommen werden. Die Kommission geht davon aus, dass die maximale Wirkung erzielt wird, wenn die Bedingung erfüllt ist, die Reformen voranzubringen (siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 29-34).

24

Die Kommission stellt fest, dass Strategien im Bereich der Kostenkalkulation in vielen Ländern bedauerlicherweise immer noch nicht weit verbreitet sind. Dies ist an sich keine Voraussetzung für die Förderfähigkeit. In dem genannten Anhang wird in den neuen Leitlinien für die Budgethilfe aus dem Jahr 2012, die im Januar 2013 (in jedem Fall nach der Erarbeitung der SBS für das Gesundheitswesen) Gültigkeit erlangt haben, ein Rahmen für die Analyse aufgestellt; die Entscheidung über die Förderfähigkeit richtet sich aber danach, ob eine glaubwürdige und sachdienliche sektorbezogene Strategie vorliegt oder nicht. Die Prüfung erfolgt auf der Grundlage zahlreicher Kriterien und beinhaltet eine Entscheidung.

Im vorliegenden Fall wurde das SBS-Programm zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheitsversorgung auf der Grundlage der Entwicklungsstrategie für das System der Gesundheitsversorgung erarbeitet; hierbei handelt es sich um eine sektorspezifische Strategie, die Aspekte wie die Finanzierung des Gesundheitswesens oder die Erbringung von Leistungen der Gesundheitsversorgung betrifft. Dem SBS-Programm zur Verbesserung der Wasserdienstleistungen lag allerdings keine klar formulierte Reformstrategie Moldaus zugrunde. Die SBS für die Wasserwirtschaft diente zur Unterstützung der nationalen Wasserstrategie von 2007. Diese Strategie erwies sich jedoch im Zuge der Programmdurchführung als zu ambitioniert, weil eine Vielzahl von Zielen erreicht werden sollte, ein Aktionsplan mit Fristen oder ein klarer institutioneller Rahmen für ihre Umsetzung aber nicht erstellt wurde. Zur Lösung der institutionellen Probleme wurden Abhilfemaßnahmen wie z. B. eine technische Hilfemaßnahme ergriffen.

26

Die Kommission weist darauf hin, dass das Aktionsdokument zur Ermittlung des Hilfebetrags folgende Erklärung enthält:

- Im Hinblick auf das Kriterium *Finanzierungsbedarf des Partnerlandes* wurde in der Formulierungsphase des Programms für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik eine Bedarfsanalyse vorgenommen, bei der die technischen und finanziellen Ressourcen ermittelt wurden, die für die Umsetzung der Reformstrategie 2013-2020 im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen benötigt werden. Die wichtigsten Ergebnisse sind im endgültigen Aktionsdokument zusammengefasst. Dieses Dokument umfasst auch eine kurze Analyse des Kriteriums *Verpflichtung des Partnerlandes zur Zuweisung nationaler Haushaltsmittel in Einklang mit der Entwicklungsstrategie und den Entwicklungszielen*.
- Im Hinblick auf das Kriterium *Ergebnisorientierung der Entwicklungsstrategie des Partnerlandes einschließlich eines Überwachungssystems* wurde in einem Zusatzdokument zum Aktionsdokument zur staatlichen Politik das System für die Überwachung der Umsetzung der von der Staatskanzlei eingeführten nationalen Entwicklungsstrategie bewertet.
- Im Hinblick auf das Kriterium *Bilanz und Ausschöpfungskapazität früherer Auszahlungen und Wirksamkeit von Budgethilfemaßnahmen bei der Erreichung vereinbarter Ziele* ist festzuhalten, dass in den Auszahlungsunterlagen zu den einzelnen Budgethilfeprogrammen (z. B. für die Belebung der Wirtschaft im ländlichen Raum und die Budgethilfe für den Energiesektor) ständig spezifische Angaben erfasst werden.

28

Die Kommission erinnert daran, dass die Abweichung vom Budget im Falle der SBS für das Justizwesen zum Teil auf die Entscheidung zurückzuführen ist, eine Komponente für die Wahrung der Menschenrechte hinzuzufügen.

30

Die Kommission betont, dass die Budgethilfe als eine Hilfemodalität aus einem umfassenden Maßnahmenpaket besteht, das Finanzhilfe, Kapazitätsaufbau, Politikdialog und Leistungsindikatoren beinhaltet. Bei der Budgethilfe wird Reformwirkung konzeptionsbedingt dadurch erzielt, dass die Fortschritte, die der Staat selbst macht, belohnt werden, anstatt Vorleistungen zu erbringen. Der politische Dialog kann selbst in der Phase der Programmformulierung bewirken, dass die Regierung noch vor der Überweisung von Mitteln Maßnahmen ergreift, was als äußerst positiv zu sehen ist.

Zudem haben die langen Programmzyklen, die auf die Haushaltsordnung und die Verordnungen zu den Instrumenten zurückzuführen sind, den Vorteil, dass die Regierungen die Auflagen kennen, lange bevor die eigentliche Finanzierungsvereinbarung unterzeichnet wird. In den geprüften Fällen wurden die Maßnahmen nach der Phase der Programmfeststellung ergriffen.

Kasten 3 – Beispiele für bestimmte Auflagen

Beispiel 1 – Einige Auflagen erforderten begrenzte Maßnahmen durch die moldauischen Behörden

Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass diese Auflage im Zusammenhang mit der SBS für Reformen der öffentlichen Finanzpolitik besonders leicht zu erfüllen war. Das Ministerium für Finanzen hat keine Halbjahresberichte mit den benötigten aggregierten Daten veröffentlicht. Die Prüfung der öffentlichen Finanzen und der finanziellen Rechenschaftspflicht 2011 und 2015 betrifft lediglich monatliche Berichte. Was die Haushaltstransparenz und die Qualität der Berichte über den Vollzug anbelangt, vertrat die Kommission zutreffend die Auffassung, dass diese Verbesserungen wichtig und notwendig sind.

Beispiel 2 – Einige Auflagen waren bereits zwischen den Programmverhandlungen und dem Beginn der SBS erfüllt

Die Kommission bestätigt, dass die Begünstigten der SBS für das Gesundheitswesen einige im Zusammenhang mit den Indikatoren erforderliche Maßnahmen zu einem Zeitpunkt ergriffen haben, als die Auswahl der Projekte abgeschlossen und die Formulierung der Projekte bereits weit fortgeschritten war.

Die Kommission betont, dass die Mission zur Projektfindung für das SBS für das Justizwesen im Juli 2010 begann und zur Erstellung eines Entwurfs im April 2011 führte und dass die Überprüfung der Programmqualität am 5. März 2012 stattfand, d. h. vor der Verabschiedung der Gesetze. Aufgrund von internen moldauischen Verfahren wurde die Finanzierungsvereinbarung, die Vorbedingung für die förmliche Einleitung der Budgethilfekomponente ist, schließlich am 25.9.2013 ratifiziert.

31

Was den Grad der Messbarkeit der Auflagen zur SBS für das Justizwesen anbelangt, betont die Kommission, dass es erforderlich ist, sowohl die sich ständig wandelnden Bedingungen als auch die langen Programmzyklen, die auf die Haushaltsordnung und die Verordnungen zu den Instrumenten zurückzuführen sind, im Auge zu behalten.

Zu der SBS für das Justizwesen wurde die Tabelle mit den Erläuterungen erstellt, um für beide Seiten, die EU-Delegation und das Ministerium für Justiz, mehr Klarheit zu schaffen, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Bewertung, die der Auszahlung der einzelnen Tranchen vorausgeht, ebenfalls eine externe Bewertungsmission zugrunde liegt.

32

Die Kommission weist darauf hin, dass die Mittel teilweise ausgezahlt wurden, wenn festgestellt wurde, dass die entsprechenden Kriterien auch nur teilweise erfüllt wurden. Auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfung der Auszahlungsanträge kann die Kommission die Bewertung der Auflagenerfüllung aktualisieren und entgegen den Empfehlungen des externen Bewertungsberichts weniger bzw. mehr Mittel auszahlen.

Kasten 4 – Finanzmittel wurden ausgezahlt, auch wenn bestimmte Auflagen und Leistungsindikatoren nicht erfüllt waren

Beispiel 1 – Es wurden mehr Finanzmittel ausgezahlt, als im externen Evaluierungsbericht empfohlen

Die Kommission weist darauf hin, dass ihr die Verantwortung obliegt, die Empfehlungen der externen Überprüfer nachzuprüfen und auf der Grundlage ihrer eigenen Bewertung und eigener Informationsquellen in Einklang mit den Vertragsbedingungen weniger oder mehr Mittel auszuzahlen.

Im Falle der SBS für das Gesundheitswesen lässt sich der Widerspruch zwischen den Expertenempfehlungen und der Tatsache, dass die Kommission die zweite Tranche ausgezahlt hat, wobei sie sich auf die Zahlungsunterlagen der Delegation vom Mai 2012 stützte, mit dem zeitlichen Abstand zwischen der Analyse des Experten und der Überprüfung durch die EU-Delegation erklären. Tatsächlich wurden zwischen Dezember 2011 (Fertigstellung des Berichts der Experten) und Mai 2012 einige positive Entwicklungen festgestellt.

Beispiel 2 – Auszahlungen fanden auf der Grundlage einer nachsichtigen Beurteilung der Auflagenerfüllung statt

Die Kommission weist darauf hin, dass die Mittel teilweise ausgezahlt wurden, wenn festgestellt wurde, dass die entsprechenden Kriterien auch nur teilweise erfüllt wurden. Im Falle der SBS für die Wasserwirtschaft konnte die Regierung nachweisen, dass die Teilerfüllung der Auflage mit der nationalen Mittelzuweisung für die Sektoren Wasser und Abwasser zusammenhängt.

Die Kommission räumt ein, dass sie bei der Umsetzung der Bedingungen, insbesondere in diesem Fall, hätte strenger sein können; dies gilt aber nicht generell.

Zudem darf nicht vergessen werden, dass die Republik Moldau von allen Ländern der Europäischen Region der Weltgesundheitsorganisation den höchsten Anteil an Staatsausgaben, ausgedrückt als Prozentsatz der gesamten Staatsausgaben, für das Gesundheitswesen verwendet. Die geringfügigen Schwankungen bei diesem Indikator, die auf den finanzpolitischen Spielraum zurückzuführen sind, sollten daher nicht dahingehend interpretiert werden, dass die Regierung dem Gesundheitswesen keinen hohen Stellenwert beimessen würde. Wie aus den Überprüfungsunterlagen hervorgeht, sind die Mittel für das Gesundheitswesen nicht nur real gestiegen, sondern auch als Prozentsatz der gesamten Staatsausgaben. Konkret bekräftigte der Staat mit dieser Ausgabensteigerung erneut seine Verpflichtung gegenüber dem Gesundheitswesen und ermöglichte ferner eine Erhöhung der Sozialhilfeleistungen für die Bevölkerung (auch für Nichtversicherte) seit 2009, die Einführung des kostenlosen Zugangs zur öffentlichen Gesundheitsversorgung und zur Notfallversorgung für die gesamte Bevölkerung, die weitere Ausweitung des Zugangs zu kostenlosen diagnostischen Leistungen sowie zur stationären Krankenhausbehandlung.

34

Die Kommission würdigt die aufrichtigen Bemühungen, die bereits unternommen wurden, um mithilfe der vorhandenen Ressourcen weitere Reformfortschritte zu erzielen, durch neue Auflagen.

37

Die Kommission und der EAD stellen fest, dass in all diesen Jahren interne Überprüfungen durchgeführt wurden. Diesen Beschluss hat die Kommission im Rahmen ihres Mandats für die Durchführung der Außenhilfe mit politischer Unterstützung des EAD gefasst; die Mitgliedstaaten haben hierzu ihre Zustimmung gegeben, wobei die Komitologieregelung in vollem Umfang gewahrt wurde.

In den ENP-Fortschrittsberichten für die Jahre 2011, 2012 und 2013 wird sowohl auf deutliche Fortschritte als auch auf Probleme hingewiesen. Nach dem Fortschrittsbericht 2013 erlebte Moldau in der ersten Jahreshälfte „seine tiefste politische Krise seit Jahren“, die als „institutionelle Kernschmelze“ beschrieben wird und „bleibende Schäden in der Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen Moldaus hinterließ“. Dieser Satz ist jedoch im Gesamtzusammenhang zu sehen, insbesondere im Zusammenhang mit der allgemeinen Schlussfolgerung im vorangehenden Satz, wonach „... es Moldau trotz Rückschritten in der ersten Hälfte des Jahres 2013 gelang, in wichtigen und sensiblen Bereichen des ENP-Aktionsplans, die als Schwerpunkte des vorherigen ENP-Fortschrittsberichts festgelegt worden waren, Fortschritte zu erzielen“. Eine Reihe konkreter Reformschritte, einschließlich der Überprüfung von Gesetzen und der Umsetzung von Aktionsplänen, beeinflussten den Beschluss im Zusammenhang mit den Fortschritten auf dem Weg zu einer vertieften und tragfähigen Demokratie im Jahr 2013, in Einklang mit der im ENP-Fortschrittsbericht für Moldau für das betreffende Jahr enthaltenen Beurteilung.

Die Kommission und der EAD betonen, dass jede Bewertung des Werts spezifischer Reformen in Ermangelung eines entsprechenden EU-Besitzstands, klarer Standards oder auch identischer Verfahren in den Mitgliedstaaten im Bereich der vertieften und tragfähigen Demokratie ein gewisses Maß an Subjektivität aufweist.

54

Die Kommission weist darauf hin, dass die technische Hilfe nicht immer mit dem Hauptbudgethilfeprogramm abgestimmt ist. Sie kann erst nach der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung für das SBS-Programm eingeleitet werden, und aufgrund der Vorgaben für den zeitlichen Ablauf von Ausschreibungs- und Vertragsverfahren liegt ihr Beginn mehrere Monate nach dem Hauptprogramm.

57

Die Kommission betont, dass die vier Projekte für technische Hilfe im Justizbereich dazu bestimmt waren, die Umsetzung der Reformstrategie für das Justizwesen (2011-2016) zu unterstützen. Die SBS für das Justizwesen basiert auf der Reformstrategie des Landes für das Justizwesen.

59

Die Kommission stellt fest, dass das Projekt für technische Hilfe, das die SBS begleitet und die Koordinierung der Reform des Justizwesens unterstützt, am 9. April 2013 begann, d. h. ein halbes Jahr vor der Ratifizierung der Finanzhilfsvereinbarung, die den offiziellen Beginn des SBS-Programms für das Justizwesen am 25. September 2013 markierte.

61

Dies ist ein Beispiel für die flexible Anpassung an zusätzliche Anforderungen, die sich bei der Durchführung eines SBS-Programms ergeben, auch wenn eine solche Unterstützung im ursprünglichen Projektvertrag nicht vorgesehen war.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

70

Die Kommission weist darauf hin, dass es in zwei der vier geprüften Sektoren, in denen Budgethilfe geleistet wird (Wasserwirtschaft und Gesundheitswesen), Fortschritte, wenn auch nur teilweise, gegeben hat; die beiden anderen neueren Programme (Justizwesen und Reform der öffentlichen Finanzpolitik) sind noch nicht abgeschlossen, weshalb es noch nicht möglich ist, ihre Schlussergebnisse zu messen. Der Hof macht zu Recht auf die guten Projektergebnisse aufmerksam. Im Gegensatz zur Budgethilfe zeichnen sich herkömmliche Hilfsprojekte konzeptionsbedingt durch eine geringe Eigenverantwortung aus, was entsprechende Folgen für die Nachhaltigkeit haben kann. Die detaillierten Ergebnisse aus der Stichprobe des Hofes deuten aber eher darauf hin, dass teilweise Nachhaltigkeit erreicht wurde.

71

Die Kommission weist darauf hin, dass es in zwei der vier geprüften Sektoren, in denen Budgethilfe geleistet wird (Wasserwirtschaft und Gesundheitswesen), Fortschritte, wenn auch nur teilweise, gegeben hat; die beiden anderen neueren Programme (Justizwesen und Reform der öffentlichen Finanzpolitik) sind noch nicht abgeschlossen, weshalb es noch nicht möglich ist, ihre Schlussergebnisse zu messen.

72

Die Kommission schließt sich der Auffassung des Hofes an, dass die Reaktion hätte schneller sein können. Berücksichtigt man die tatsächliche Entwicklung der Geschehnisse und die internen Beschlüsse, die in den Antworten auf die Ziffern 13 bis 28 dargelegt sind, hat die Kommission im Grunde schnell auf die Risiken reagiert.

Was die Budgethilfeszahlungen für Moldau anbelangt, sind gegenwärtig sämtliche Auszahlungen so lange ausgesetzt, bis alle allgemeinen Auflagen erfüllt und unter anderem makroökonomische Stabilität und Haushaltstransparenz erreicht worden sind. In diesem Zusammenhang hat eine Vereinbarung mit dem IWF entscheidende Bedeutung.

Bei der Abstimmung mit nationalen Strategien geht die Kommission nicht nach einer statisch und förmlich konzipierten Strategie vor. Sie hat sich mit den zentralen, wesentlichen Elementen einer Strategie befasst und sich dabei laufend den dringenden Anforderungen angepasst, die von einer ehrgeizigen Assoziierungsagenda und einem schwierigen geopolitischen Umfeld vorgegeben werden.

Die Tatsache, dass die Kommission nicht zögerte, über den manchmal eng gesteckten Rahmen bestimmter nationaler Strategien hinauszugehen, zeigt jedoch, dass sie unter den gegebenen Bedingungen die bestmögliche Reformwirkung gewährleistete.

73

Die Kommission betont, dass die Budgethilfe als eine Hilfemodalität aus einem umfassenden Maßnahmenpaket besteht, das Finanzhilfe, Kapazitätsaufbau, Politikdialog und Leistungsindikatoren beinhaltet. Der politische Dialog kann selbst in der Phase der Programmformulierung bewirken, dass die Regierung noch vor der Überweisung von Mitteln Maßnahmen ergreift, was als äußerst positiv zu sehen ist.

Die Kommission betont ferner, dass die Teilerfüllung von Leistungskriterien auch eine Teilauszahlung rechtfertigt. Sie räumt ein, dass die Bewertung, insbesondere in einem Fall, hätte strenger sein können; dies gilt aber nicht generell.

Die Kommission weist darauf hin, dass Mittel im Anschluss an interne Überprüfungen nach dem Prinzip „mehr für mehr“ gewährt wurden. Die entsprechenden Beschlüsse hat sie im Rahmen ihres Mandats für die Durchführung der Außenhilfe mit politischer Unterstützung des EAD gefasst; die Mitgliedstaaten haben hierzu ihre Zustimmung gegeben, wobei die Komitologieregelung in vollem Umfang gewahrt wurde.

Antworten der Kommission und des EAD

74

Die Kommission betont die Qualität der Konzeption der Projekte, ihre Wirksamkeit und ihre Outputs.

75

Die Kommission schließt sich der Auffassung des Hofes an, dass technische Hilfe, Partnerschaftsprojekte und Budgethilfe gestaffelt werden müssen. Im Rahmen der geltenden Finanzvorschriften wird es jedoch zwischen technischer Hilfe und Partnerschaftsprojekten und Budgethilfemaßnahmen immer eine Vorlaufzeit geben.

Empfehlung 1

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Empfehlung 2

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Empfehlung 3

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Empfehlung 4

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Empfehlung 5

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Empfehlung 6

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

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>).

Verfahrensschritt	Date
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	24.3.2015
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	15.2.2016
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	19.4.2016
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	25.5.2016

Moldau ist von allen östlichen Nachbarländern der EU der Staat mit den höchsten EU-Hilfen pro Einwohner. Der Hof untersuchte, ob diese Hilfen wirksam zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung des Landes beigetragen hatten. Er kam zu dem Schluss, dass die Budgethilfe nur eine begrenzte Wirkung hatte. Die Kommission hätte schneller reagieren können, als sich Risiken abzeichneten. Außerdem stimmten die Programme nicht ausreichend mit den Strategien Moldaus überein. Die Kommission machte von der Möglichkeit, die Auszahlungen an Vorbedingungen zu knüpfen, nicht in vollem Umfang Gebrauch, und die Bewilligung zusätzlicher, als Anreiz konzipierter Finanzmittel war nicht vollständig gerechtfertigt. Die Projekte wurden vom Hof als relevant beurteilt und lieferten die erwarteten Outputs. Sie waren jedoch nicht immer gut mit den Budgethilfeprogrammen koordiniert, und die Ergebnisse waren nicht immer nachhaltig.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen