

Sonderbericht

EU-Hilfe für Myanmar/Birma

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Prüferteam

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.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III - Ausgabenbereiche "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" - durchgeführt. Das berichterstattende Mitglied Karel Pinxten, Doyen der Kammer, wurde bei der Ausarbeitung des Berichts von seinem Kabinettchef Gerard Madden, seiner als Aufgabenleiterin fungierenden Kabinettattachée Mila Strahilova, der Leitenden Managerin Beatrix Lesiewicz sowie den Prüfern Roberto Ruiz Ruiz und Francesco Zoia Bolzonello unterstützt. Cathryn Lindsay leistete redaktionelle Unterstützung.



Von links nach rechts: Francesco Zoia Bolzonello, Cathryn Lindsay, Gerard Madden, Mila Strahilova, Roberto Ruiz Ruiz, Beatrix Lesiewicz, Karel Pinxten.

INHALT

	Ziffer
Akronyme und Abkürzungen	
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	1 - 14
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	15 - 17
Bemerkungen	18 - 60
Trotz einiger Schwachstellen kam der EU bei der Unterstützung der festgelegten Entwicklungsprioritäten eine führende Rolle zu	18 - 28
Der EAD und die Kommission gingen auf die Bedürfnisse des Landes ein	19 - 20
Die Entwicklungsprioritäten wurden nicht zielgerichtet genug ausgewählt	21 - 24
Unterschiedliches Maß an Koordinierung	25 - 28
Die Verwaltung der EU-Entwicklungshilfe durch die Kommission war im Allgemeinen zufriedenstellend, wurde jedoch durch Verzögerungen und Schwachstellen beeinträchtigt	29 - 51
Die Maßnahmen waren relevant, es waren jedoch Rückschläge zu verzeichnen	30 - 33
Die Umsetzung durch die Treuhandfonds wurde durch Verzögerungen bei den Finanzierungszusagen und der Auszahlung der Mittel beeinträchtigt	34 - 36
Die in den zwischen der EU und den UN geschlossenen Verträgen enthaltenen Bestimmungen zur Kostenkontrolle zeigten geringe Wirkung	37 - 40
Die Verfahren zur Auftragsvergabe in Krisensituationen fanden zu breite Anwendung	41 - 43
Das Risiko von Doppelfinanzierungen wurde nicht ausreichend gemindert	44 - 45
Die Überwachung der EU-finanzierten Maßnahmen wies Schwachstellen auf und die Sichtbarkeit war gering	46 - 51
Die Erreichung der Ziele wurde durch Verzögerungen bei der Umsetzung beeinträchtigt	52 - 60
Trotz der schwierigen Umstände wurden einige gute Ergebnisse erzielt	53
Verzögerungen und Schwachstellen beeinträchtigten die Umsetzung der Projekte	54 - 60

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

61 - 69

Anhang I - Karte von Myanmar/Birma

Anhang II - Von den Vereinten Nationen verwaltete Treuhandfonds

Anhang III - Stichprobe der geprüften Projekte

Anhang IV - Bewertung der einzelnen Projekte - Überblick

Antworten der Kommission und des EAD

AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN

CDD	<i>Community-Driven Development</i> (von der Gemeinschaft gelenkte Entwicklung)
DCI	<i>Development Cooperation Instrument</i> (Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EIDHR	<i>European Instrument for Democracy and Human Rights</i> (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte)
GD DEVCO	Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung
GD ECHO	Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe
ICI+	Instrument für die Zusammenarbeit mit Industrieländern
IcSP	<i>Instrument contributing to Stability and Peace</i> (Stabilitäts- und Friedensinstrument; früher Instrument für Stabilität (IfS))
IDP	<i>Internally Displaced Person</i> (Binnenvertriebener)
JAP	Jahresaktionsprogramm
JPF	<i>Joint Peace Fund</i> (Gemeinsamer Friedensfonds)
LIFT	<i>Livelihoods and Food Security Trust Fund</i> (Treuhandfonds für Existenzsicherung und Ernährungssicherheit)
LRRD	<i>Linking Relief, Rehabilitation and Development</i> (Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung)
MRP	Mehrjahresrichtprogramm
NRO	Nichtregierungsorganisation
QBEP	<i>Quality Basic Education Programme</i> (Programm für eine hochwertige Grundbildung)
RACER	<i>Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust</i> (relevant, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und robust)
ROM	<i>Results-Oriented Monitoring</i> (ergebnisorientiertes Monitoring)
SMART	<i>Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely</i> (konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht, mit einem Datum versehen)
SWITCH-Asia	Von der EU finanziertes Programm, das Verbraucher und Unternehmen dabei unterstützen soll, zu einem nachhaltigen Verbrauch und einer nachhaltigen Produktion überzugehen

UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i> (Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste)
3DF	<i>Three Diseases Fund</i> (Fonds zur Bekämpfung der drei Krankheiten HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria)
3MDG	<i>Three Millennium Development Goals Fund</i> (auf die Erreichung der drei Millenniumsentwicklungsziele ausgerichteter Fonds)

ZUSAMMENFASSUNG

I. Myanmar/Birma befand sich während des geprüften Zeitraums in einer schwierigen Phase des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs. Durch Faktoren wie Naturkatastrophen, ethnische Konflikte und die begrenzten Kapazitäten der lokalen Akteure und Behörden wurden die Entwicklungsbemühungen erschwert.

II. Der Hof untersuchte, ob die EU-Hilfe für Myanmar/Birma wirksam war. Zu diesem Zweck wurde geprüft, ob der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Kommission genau festgelegte Entwicklungsprioritäten unterstützt haben. Darüber hinaus bewertete der Hof die Verwaltung der EU-Entwicklungshilfe durch die Kommission und ging der Frage nach, ob die Ziele der Entwicklungshilfe der EU erreicht wurden. Ein Schwerpunkt der Prüfung lag auf den Ausgaben, die zwischen 2012 und 2016 - nach der Einrichtung einer zivilen Regierung im Jahr 2011 - im Rahmen des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (*Development Cooperation Instrument - DCI*) getätigt wurden. Insgesamt stellt die EU für den Zeitraum 2012-2020 nahezu 1 Milliarde Euro zur Verfügung.

III. Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die von der EU für das Land bereitgestellte Entwicklungshilfe teilweise wirksam war. Der EU kam bei der Unterstützung der Entwicklungsprioritäten eine wichtige und führende Rolle zu, und sie stellte erhebliche Finanzmittel für das Land bereit. In einem schwierigen Umfeld, in dem hinsichtlich des institutionellen Gefüges, der Fortschritte beim Friedensprozess und des Tempos der Reformen Ungewissheit herrschte, ging die EU aktiv auf die Bedürfnisse des Landes ein. Der Hof verweist jedoch auf Schwachstellen bei der Bedarfsermittlung der Kommission und bei der Umsetzung der EU-Hilfe.

IV. Die Entscheidung der Kommission, den Schwerpunkt auf vier Bereiche zu legen, stand nicht im Einklang mit der Agenda für den Wandel aus dem Jahr 2011, und es wurde nicht geprüft, inwieweit die EU-Delegation über Kapazitäten zur Bewältigung der hohen Arbeitsbelastung verfügte. Die geografischen Prioritäten innerhalb des Landes wurden von der Kommission nicht ausreichend bestimmt. Die Mobilisierung inländischer Einnahmen wurde bei der Bestimmung der Prioritäten nicht berücksichtigt, obwohl sie für die Entwicklung Myanmars ein entscheidender Faktor ist. Die gemeinsame Programmplanung

der EU und einzelner Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Programmplanungsstrategie für den Zeitraum 2014-2016 war ein positiver Schritt.

V. Die Verwaltung der EU-Entwicklungshilfe war im Allgemeinen zufriedenstellend. Die Maßnahmen waren auf die Entwicklungsprioritäten des Landes ausgerichtet, aber es kam zu Verzögerungen. Die von der Kommission gewählte Hilfemodalität war sinnvoll. Die Begründung für die Höhe der den einzelnen Bereichen und Maßnahmen zugewiesenen Mittel wurde jedoch nicht dokumentiert. Die Verzögerungen bei der Umsetzung waren auch darauf zurückzuführen, dass das Jahresaktionsprogramm (JAP) 2016 nie verabschiedet wurde.

VI. Die Umsetzung der von den Vereinten Nationen (UN) verwalteten Treuhandfondsprogramme wurde durch Verzögerungen und eine langsame Ausschöpfung der Mittel für Programmtätigkeiten beeinträchtigt. Diese Fonds haben hohe Barbestände angehäuft, die Kommission hat jedoch nicht sichergestellt, dass die Zinserträge aus den EU-Beiträgen für die zu finanzierenden Maßnahmen bereitgehalten werden. Die in den zwischen der EU und den UN geschlossenen Verträgen enthaltenen Bestimmungen zur Kostenkontrolle zeigten geringe Wirkung.

VII. Im Zeitraum 2012-2016 machte die Kommission in hohem Maße Gebrauch von den Bestimmungen zur Krisenerklärung, um direkt mit den Durchführungspartnern Verträge zu schließen. Durch die Aufhebung der Pflicht, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu veröffentlichen, verringerte sich die Transparenz des Auswahlverfahrens und es bestand die Gefahr negativer Auswirkungen auf die Kosteneffizienz der Projekte.

VIII. Im Rahmen der geprüften Projekte wurden die Ergebnisse in unterschiedlichem Maße erreicht. Nur bei der Hälfte der geprüften Projekte wurden die geplanten Outputs erbracht, was hauptsächlich auf Verzögerungen bei der Umsetzung zurückzuführen war. Die Wirkung und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse konnten aufgrund der verzögerten Umsetzung der Programmtätigkeiten bei fast der Hälfte der geprüften Projekte nicht beurteilt werden. Schwachstellen wurden auch bezüglich der Qualität der Projektindikatoren und der Projektüberwachung festgestellt.

IX. Auf der Grundlage der Bemerkungen in diesem Bericht unterbreitet der Hof eine Reihe von Empfehlungen, die dazu beitragen sollen, die Verwaltung der Entwicklungshilfe für Myanmar/Birma zu verbessern. Der Hof fordert den EAD/die Kommission auf,

- die zu unterstützenden Bereiche besser zu fokussieren, um die Wirkung der Hilfe zu erhöhen;
- die Koordinierung mit der GD ECHO zu stärken;
- die Höhe der Mittelzuweisung zu Bereichen und Maßnahmen zu begründen und zu dokumentieren;
- die Kosteneffizienz der von mehreren Gebern finanzierten Maßnahmen zu verbessern;
- das Projektmanagement zu verbessern und sicherzustellen, dass die Sichtbarkeit der EU-Maßnahmen erhöht wird.

EINLEITUNG

1. Nach mehreren Jahrzehnten autoritärer Herrschaft befindet sich Myanmar/Birma seit März 2011, als die Macht an eine zivile Regierung übergeben wurde, in einer Phase des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs. Die Regierung hat eine Reihe von Reformen eingeleitet, um das Land in politischer, demokratischer und sozioökonomischer Hinsicht umzugestalten.
2. Was die wirtschaftliche Lage des Landes betrifft, so ist das BIP jährlich um durchschnittlich 7,5 % gestiegen¹. Die erwerbstätige Bevölkerung ist jung und das Land reich an natürlichen Ressourcen wie Erdgas, Holz, Gold und Edelsteinen. Das Land grenzt an die Märkte der beiden bevölkerungsreichsten Länder der Welt, China und Indien, und die Direktinvestitionen sind erheblich gestiegen.
3. Die Bevölkerung setzt sich aus vielen ethnischen Gruppen zusammen, von denen einige seit Langem Bürgerkriege gegeneinander führen. Nach wie vor herrschen Spannungen zwischen den ethnischen und religiösen Gruppen. Die Regierung hat mit einigen bewaffneten Gruppen ethnischer Minderheiten ein landesweites Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet, aber der Friedensprozess kommt nur langsam voran. Von ethnischen Spannungen sind vor allem die Bundesstaaten betroffen, in denen nicht zur Ethnie der Bamar gehörende Bevölkerungsgruppen leben, insbesondere die Grenzregionen der Bundesstaaten Shan, Kachin und Rakhine (siehe Karte in **Anhang I**).
4. In den Jahren 2016 und 2017 kam es im Bundesstaat Rakhine (siehe Karte in **Anhang I**) erneut zu Gewaltausbrüchen, die sich gegen die muslimische Minderheit der Rohingya richteten, ein Volk, das 1982 mit dem Inkrafttreten des birmanischen Staatsbürgerschaftsgesetzes de facto staatenlos wurde. Die immer wiederkehrende Gewalt verschärft den Konflikt und erschwert die humanitären und entwicklungspolitischen Bemühungen in der Region.

¹ Daten der Weltbank, 2012-2016.

5. Um den Reformprozess zu fördern, setzte die EU im April 2012 die gegen die Regierung verhängten Sanktionen aus. Bis 2013 wurden alle restriktiven Maßnahmen mit Ausnahme des Waffenembargos aufgehoben. Zudem eröffnete die EU in Rangun ein Büro, das im Jahr 2013 zu einer vollwertigen EU-Delegation ausgebaut wurde.
6. Die bilateralen Beziehungen stützen sich auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 22. Juli 2013 über einen umfassenden Rahmen für die Politik und Unterstützung der Europäischen Union gegenüber bzw. für Myanmar/Birma. Die strategischen Ziele dieses Rahmens umfassen 1) die Förderung des Friedens und der nationalen Aussöhnung, 2) die Unterstützung beim Aufbau einer funktionierenden Demokratie, 3) die Förderung der Entwicklung und des Handels sowie 4) die Unterstützung der Wiedereingliederung Myanmars in die internationale Gemeinschaft.
7. Im November 2013 fand ein Treffen der Taskforce EU-Myanmar/Birma statt, in dessen Rahmen der Regierung gezeigt werden sollte, über welche Hilfsmittel und Instrumente die EU verfügt, um die Demokratisierung zu unterstützen. Unter dem Vorsitz von Catherine Ashton, der ehemaligen Hohen Vertreterin der EU, und U Soe Thane, einem der myanmarischen Minister im Präsidialamt, wurde eine Reihe von Foren abgehalten, um die bilateralen Beziehungen in zahlreichen Bereichen, u. a. Entwicklungshilfe, Zivilgesellschaft, Friedensprozess sowie Handel und Investitionen, zu vertiefen.
8. Im Anschluss an die Sitzung der Taskforce führten die EU und Myanmar einen Menschenrechtsdialog, bei dem erörtert wurde, wie die Bemühungen zur Förderung der Menschenrechte, der demokratischen Staatsführung und der Rechtstaatlichkeit vor Ort durch die EU-Hilfe unterstützt werden könnten. Die EU bot der Regierung von Myanmar an, sie bei der Ratifizierung internationaler Menschenrechtsübereinkommen und -instrumente zu unterstützen. Zudem entsandte die EU eine internationale Wahlbeobachtungsmission zur Beobachtung der Parlamentswahlen am 8. November 2015.

9. Die EU stellt für den Zeitraum 2007-2020 (siehe **Tabelle 1**) über 1 Milliarde Euro bereit, insbesondere im Rahmen bilateraler, regionaler und thematischer Instrumente².

Tabelle 1 - Die Myanmar/Birma für den Zeitraum 2007-2020 zugewiesene EU-Hilfe

(in Millionen Euro)

Quelle	2007-2011	2012-2013	Spezielles Paket 2012-2013	Insgesamt 2007-2013	2014-2020	Insgesamt 2007-2020
Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit						
Bilaterale Finanzausstattung	32,0		93,0	125,0	688,0	813,0
Thematische Programme	43,9	7,7	34,0	85,6	20,6 *	106,2
Regionale Programme	17,0	3,8	20,0	40,8	35,9 *	76,7
Sonstige Instrumente (IfS, EIDHR, ICI+)	2,2	28,9	3,7	34,8	1,8	36,6
Insgesamt	95,1	40,4	150,7	286,2	746,3	1 032,5

* Mittelzuweisung bis 2017.

Quelle: Mehrjahresrichtprogramme (MRP) für 2007-2013 und 2014-2020 sowie Jahresaktionsprogramme (JAP) für 2007-2015.

10. Im Rahmen des Mehrjahresrichtprogramms (MRP) 2007-2013 stellte die EU bilaterale Finanzhilfen für die beiden Schwerpunktbereiche Bildung und Gesundheit bereit. Die thematischen Instrumente und regionalen Finanzhilfen waren in erster Linie auf Programme ausgerichtet, die der Ernährungssicherheit und der Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen dienen.

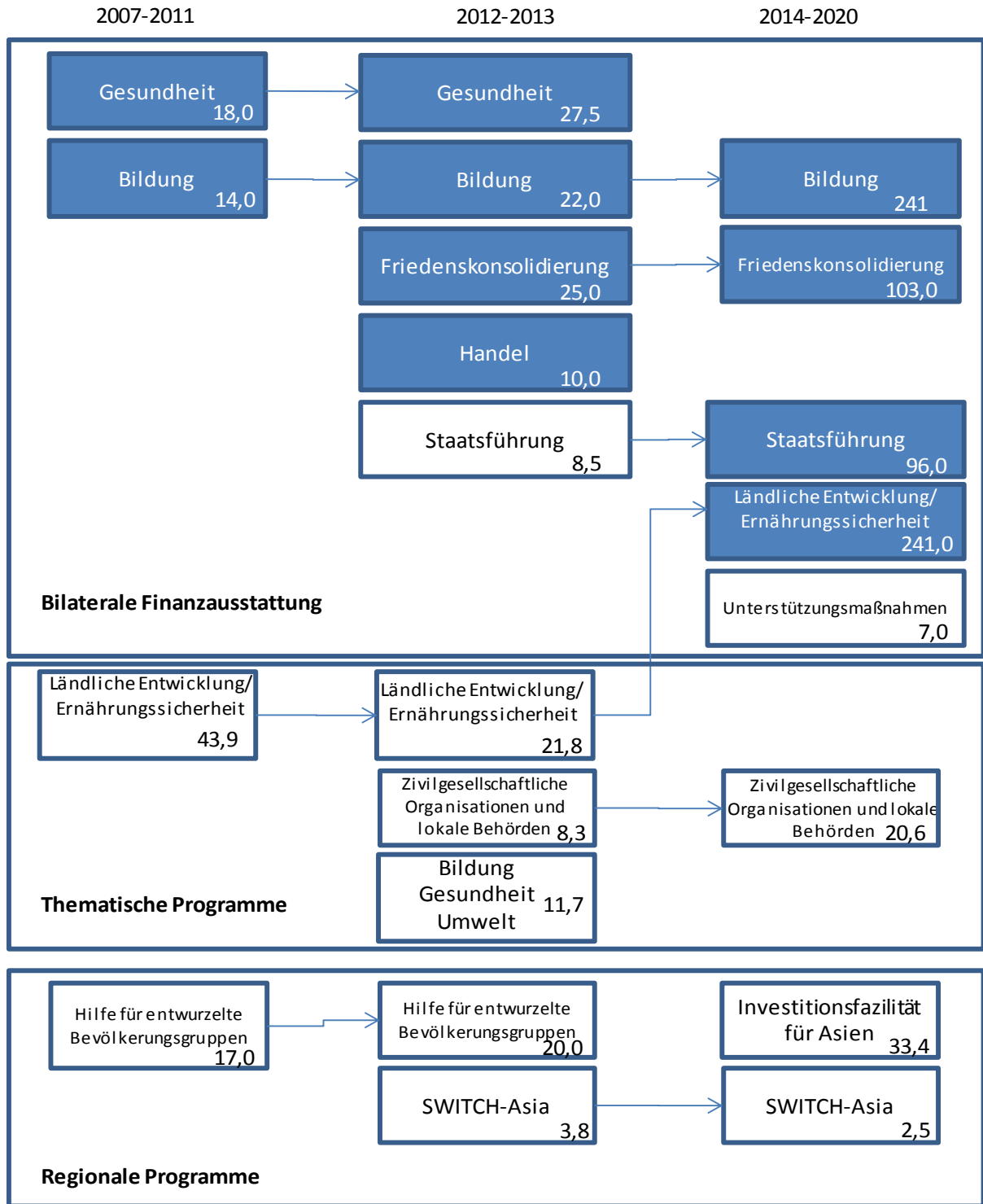
11. Im Jahr 2012 ließ die EU dem Land im Rahmen eines "speziellen Pakets" weitere Unterstützung in Höhe von 150 Millionen Euro zukommen, um die Dynamik der Reformen aufrechtzuerhalten. Diese Finanzmittel ermöglichten es, die bilaterale Unterstützung auf zwei weitere Schwerpunktbereiche - Friedenskonsolidierung und Handel - auszuweiten.

12. Im Rahmen des MRP 2014-2020 wurden bilaterale Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 688 Millionen Euro vier Schwerpunktbereichen zugewiesen: ländliche Entwicklung, Bildung, Staatsführung und Friedenskonsolidierung. Zusammen mit der Unterstützung, die dem Land im Rahmen der thematischen und regionalen Programme und Instrumente gewährt wird, belaufen sich die in dem Zeitraum von sieben Jahren bereitgestellten EU-Finanzhilfen auf

² Die Finanzierungsinstrumente können eine länderspezifische (bilaterale), regionale oder bestimmte thematische Ausrichtung haben.

746,3 Millionen Euro. **Abbildung 1** enthält eine Übersicht über die den einzelnen Bereichen für den Zeitraum 2007-2020 zugewiesenen Finanzhilfen.

Abbildung 1 - Bilaterale, regionale und auf thematische Schwerpunkte ausgerichtete Finanzhilfen, die den einzelnen Bereichen im Rahmen des DCI zugewiesen wurden (in Millionen Euro)



Quellen: MRP 2007-2013, MRP 2014-2020, JAP 2007-2015.

13. Die Mittel wurden sowohl im Wege der direkten als auch der indirekten Mittelverwaltung ausgeführt³. Im Jahr 2016 ließ die EU dem Land 63 %⁴ der Mittel im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung, zumeist über UN-Einrichtungen, zukommen. Daran waren die folgenden Treuhandfonds beteiligt: *Livelihoods and Food Security Trust Fund* (LIFT - Treuhandfonds für Existenzsicherung und Ernährungssicherheit), *Quality Basic Education Programme* (QBEP - Programm für eine hochwertige Grundbildung), *Three Millennium Development Goals Fund* (3MDG - auf die Erreichung der drei Millenniumsentwicklungsziele ausgerichteter Fonds) und *Joint Peace Fund* (JPF - Gemeinsamer Friedensfonds). Der Anteil der EU-Beiträge an den Fonds betrug zwischen 11 % und 37 % (siehe Einzelheiten in **Anhang II**). Die im Rahmen der direkten Mittelverwaltung getätigten Ausgaben, die hauptsächlich Finanzhilfen umfassten, machten 37 % des gesamten Portfolios aus.

14. Das Land hat von vielen Gebern Unterstützung erhalten. Im Zeitraum 2012-2016 beliefen sich die Finanzierungszusagen der Geber aus sämtlichen Quellen auf insgesamt über 8 Milliarden US-Dollar. Neben der Hilfe der EU erhielt das Land auch Finanzierungszusagen vonseiten Japans (3,3 Milliarden US-Dollar), der Weltbank (1 Milliarde US-Dollar), des Vereinigten Königreichs (593 Millionen US-Dollar) und der USA (477 Millionen US-Dollar)⁵.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

15. Im Zuge der Prüfung untersuchte der Hof, ob die EU-Hilfe für Myanmar/Birma wirksam war, indem er den folgenden drei Fragen nachging:

³ Im Rahmen der direkten Mittelverwaltung ist die Europäische Kommission für alle Aufgaben des EU-Haushaltsvollzugs zuständig. Diese werden direkt von den zentralen Kommissionsdienststellen oder den EU-Delegationen ausgeführt. Bei der indirekten Mittelverwaltung betraut die Kommission internationale Organisationen, die Entwicklungsagenturen der EU-Mitgliedstaaten, Partnerländer oder sonstige Einrichtungen mit den Haushaltsvollzugsaufgaben.

⁴ Von 438 Millionen Euro für alle Verträge (*Quelle*: Bericht über die Verwaltung der Außenhilfe 2016).

⁵ *Ministry of Planning and Finance, Foreign Economic Relations Department*, <https://mohinga.info/en/dashboard/location/>.

- a) Haben der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Kommission genau festgelegte Entwicklungsprioritäten unterstützt?
- b) Hat die Kommission die EU-Entwicklungshilfe gut verwaltet?
- c) Wurden mit der Entwicklungshilfe der EU die angestrebten Ziele erreicht?

16. Geprüft wurden im Rahmen des DCI finanzierte Ausgaben, die im Zeitraum 2012-2016 getätigt wurden. Der Hof untersuchte 20 Projekte - 11 Projekte unter indirekter Mittelverwaltung (10 dieser Projekte wurden von Treuhandfonds verwaltet⁶ und eines von der Agentur eines Mitgliedstaats⁷) und neun Projekte unter direkter Mittelverwaltung⁸. Einzelheiten zu den geprüften Projekten sind **Anhang III** zu entnehmen.

17. Die Prüfungsarbeit umfasste eine Durchsicht von Belegunterlagen, wie etwa Programmplanungsdokumente oder Überwachungs- und Evaluierungsberichte. Darüber hinaus fand ein Prüfbesuch vor Ort statt, und es wurden Gespräche mit Mitarbeitern der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO), des EAD, der EU-Delegation und der Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO) sowie Vertretern der EU-Mitgliedstaaten in Myanmar/Birma, weiterer Geber und Durchführungspartner geführt. Ebenfalls berücksichtigt wurden von sonstigen Stellen verfasste Prüfungsberichte, Überprüfungsberichte⁹ und Berichte im Rahmen des ergebnisorientierten Monitoring (*Results-Oriented Monitoring* - ROM).

⁶ Projekte 1 bis 10.

⁷ Projekt 11.

⁸ Projekte 12 bis 20.

⁹ Von der Kommission durchgeführte Prüfung zu UN-Einrichtungen.

BEMERKUNGEN

Trotz einiger Schwachstellen kam der EU bei der Unterstützung der festgelegten Entwicklungsprioritäten eine führende Rolle zu

18. Zur Beantwortung der ersten Prüfungsfrage (siehe **Ziffer 15**) untersuchte der Hof, ob der EAD und die Kommission auf die Bedürfnisse des Landes eingegangen waren. Ferner beurteilte der Hof, ob die Entwicklungsprioritäten der Kommission ausreichend zielgerichtet waren und ob die Kommission diese Prioritäten mit anderen Gebern abgestimmt hatte.

Der EAD und die Kommission gingen auf die Bedürfnisse des Landes ein

19. Der EAD und die Kommission reagierten rasch auf die politischen Veränderungen im Land. Sie leiteten einen Menschenrechtsdialog ein, entsandten eine Wahlbeobachtungsmission und setzten sich für den Friedensprozess ein. Die EU-Delegation in Myanmar/Birma wurde 2013 eingerichtet. Trotz der neuen Struktur der EU-Delegation und der lokalen Herausforderungen nahmen der EAD und die Kommission bereits früh einen aktiven politischen Dialog mit den nationalen Behörden auf und sorgten dafür, dass umfassendes Wissen zusammengetragen wurde.

20. Die Regierung von Myanmar/Birma hat keinen nationalen Plan für die Entwicklung des Landes ausgearbeitet. Die Bedürfnisse des Landes waren umfangreich und betrafen viele Bereiche, u. a. Frieden, Bildung, Gesundheit, landwirtschaftliche Entwicklung, Staatsführung und institutionelle Kapazitäten. In Abstimmung mit Interessenträgern wurde festgelegt, welche Bereiche unterstützt werden sollten, und nach Auffassung der Regierung standen die ausgewählten Bereiche mit ihren allgemeinen Entwicklungsprioritäten in Einklang. Zur Unterstützung der Entwicklungsprioritäten hat die EU dem Land beträchtliche Finanzmittel zugewiesen (siehe **Ziffer 9**).

Die Entwicklungsprioritäten wurden nicht zielgerichtet genug ausgewählt

21. Im Rahmen der MRP für Myanmar/Birma legten der EAD und die Kommission die Entwicklungsprioritäten und Mittelzuweisungen fest. Bei der Programmplanung waren die

globalen entwicklungspolitischen Prioritäten der EU und die Umsetzung der Agenda für den Wandel¹⁰ aus dem Jahr 2011 zu berücksichtigen. Darüber hinaus mussten die Kohärenz und Komplementarität zwischen den verschiedenen Gebern sichergestellt und die Prioritäten der Regierung berücksichtigt werden.

22. Das vorrangige Ziel der Agenda für den Wandel aus dem Jahr 2011 bestand darin, die Wirkung und Wirksamkeit der EU-Entwicklungspolitik deutlich zu erhöhen. In der Agenda wird gefordert, die EU solle sich in höchstens drei Schwerpunktbereichen engagieren, um eine größere Wirkung zu erzielen und die Hebelwirkung der Hilfe zu erhöhen. Die Entscheidung der Kommission, die Zahl der Schwerpunktbereiche von zwei auf vier zu erhöhen (siehe **Ziffern 10-12**), war nicht eindeutig gemäß den operativen Leitlinien der Kommission gerechtfertigt. Zudem wurde bei der Entscheidung nicht berücksichtigt, inwieweit die EU-Delegation über Kapazitäten zur Bewältigung eines solch großen Entwicklungsportfolios in einem komplexen Arbeitsumfeld verfügte.

23. Zudem wurden die geografischen Prioritäten im Hinblick auf Regionen von der Kommission nicht ausreichend bestimmt. Beispielsweise wurde die erste Studie zu den spezifischen Bedürfnissen des Bundesstaats Rakhine (siehe **Ziffer 4**) erst 2017 durchgeführt. Eine solche Priorisierung hätte die Wirkung der EU-Hilfe erhöhen können.

24. Die Erzielung von Staatseinnahmen aus Quellen steuerlicher und nichtsteuerlicher Art ist ein entscheidender Faktor für eine nachhaltige Entwicklung, insbesondere in einem Land, das reich an natürlichen Ressourcen ist (siehe **Ziffer 2**). Bei der Bestimmung der Prioritäten wurde die Mobilisierung inländischer Einnahmen jedoch nicht hinreichend berücksichtigt, obwohl sie für die Entwicklung Myanmars entscheidend ist.

Unterschiedliches Maß an Koordinierung

25. Sobald in Myanmar/Birma eine zivile Regierung an die Macht kam, wurde rasch von zahlreichen Gebern Entwicklungshilfe bereitgestellt (siehe **Ziffer 14**). Die Regierung des

¹⁰ Das vorrangige Ziel dieser im Jahr 2011 verabschiedeten Agenda besteht darin, die Wirkung und Wirksamkeit der EU-Entwicklungspolitik deutlich zu erhöhen, siehe https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en.

Landes und die Entwicklungspartner traten regelmäßig zusammen und tauschten Informationen aus, um die Geberkoordinierung zu gewährleisten. Durch diese Sitzungen sollten die Kohärenz und Wirksamkeit der Entwicklungshilfe verbessert werden. Die EU nahm aktiv an den Kooperationsforen teil.

26. Die EU und ihre Mitgliedstaaten arbeiteten für den Zeitraum 2014-2016 eine gemeinsame Programmplanungsstrategie aus, um die Wirksamkeit der Hilfe zu erhöhen. Die gemeinsame Programmplanung wurde verwirklicht, obwohl ein nationaler Entwicklungsplan fehlte, und stellt damit eines der weltweit ersten Beispiele für eine solche Programmplanung dar. Die Wirksamkeit der Hilfe nahm, gemessen an der verringerten Fragmentierung der Hilfe, zwar nur leicht zu, der Prozess der gemeinsamen Programmplanung führte jedoch zu einer besseren Transparenz, Vorhersehbarkeit und Sichtbarkeit.

27. Die Koordinierung zwischen der GD ECHO und der GD DEVCO war jedoch unzureichend. In einigen Regionen von Myanmar/Birma, insbesondere in den Bundesstaaten Rakhine und Kachin, wird dringend humanitäre Hilfe benötigt. Zwischen 2012 und 2016 stellte die Europäische Kommission über die GD ECHO rund 95 Millionen Euro bereit, um Hilfsprogramme für Ernährungssicherheit und die Opfer von Konflikten zu unterstützen. Obwohl beide Generaldirektionen der Kommission in dem Land aktiv waren, wurden die humanitären Interventionen der EU bei der Ausarbeitung der Programme nicht ausreichend berücksichtigt. Zudem war kein gemeinsamer Umsetzungsplan zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (*Linking Relief, Rehabilitation and Development - LRRD*) vorhanden. Zwar fanden sich Beispiele für eine Zusammenarbeit in den Bereichen humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe, diese stellten aber eher die Ausnahme als die Regel dar.

28. Außerdem wurde die GD ECHO nicht in die von der Kommission und den Mitgliedstaaten festgelegte gemeinsame Programmplanungsstrategie für den Zeitraum 2014-2016 einbezogen (siehe **Ziffer 26**). Dadurch wurde eine Gelegenheit zur Verbesserung der Koordinierung verpasst, da zu erwarten ist, dass in Gebieten, die von anhaltenden Krisen betroffen sind - wie bei einigen Regionen des Landes der Fall -, humanitäre Hilfe bereitgestellt wird. Ein Verfahren für den Austausch von Informationen zwischen der GD DEVCO und der GD ECHO wurde erst im September 2016 formal festgelegt.

Die Verwaltung der EU-Entwicklungshilfe durch die Kommission war im Allgemeinen zufriedenstellend, wurde jedoch durch Verzögerungen und Schwachstellen beeinträchtigt

29. Zur Beantwortung der zweiten Prüfungsfrage (siehe Ziffer 15) untersuchte der Hof, ob die Kommission die Maßnahmen gut ermittelt und umgesetzt und die geeignete Hilfemodalität ausgewählt hatte. Darüber hinaus beurteilte der Hof, ob die Kommission die Maßnahmen mit anderen Gebern abgestimmt hatte und ob die Maßnahmen angemessen überwacht worden waren.

Die Maßnahmen waren relevant, es waren jedoch Rückschläge zu verzeichnen

30. Die Kommission nimmt im Rahmen jedes einzelnen MRP Finanzierungsbeschlüsse - d. h. Jahresaktionsprogramme (JAP) - an, in denen die Maßnahmen, die Hilfemodalität und der Gesamtbetrag der für die einzelnen Maßnahmen bereitgestellten Mittel festgelegt sind. Die ausgewählten Maßnahmen entsprachen den festgelegten Prioritäten. Die Schwerpunktbereiche und die unterstützten Maßnahmen standen zwar in Einklang mit den Prioritäten der Regierung (siehe Ziffer 20), die Kommission dokumentierte jedoch nicht, wie die Höhe der Mittel für die einzelnen Bereiche im Rahmen des MRP und für die einzelnen Maßnahmen im Rahmen der JAP bestimmt wurde.

31. Das JAP 2016 wurde nicht angenommen, da einige Mitgliedstaaten den Ansatz, der im Vorfeld einer Sitzung des Ausschusses für das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI-Ausschuss) vorgeschlagen worden war, nicht unterstützten. Die Kommission beschloss, den Vorschlag zurückzuziehen. Durch die Nichtannahme des JAP 2016 verzögerte sich die Umsetzung der geplanten Maßnahmen beträchtlich, da die im Rahmen des MRP für das Jahr 2016 vorgesehene Ausführung von Mitteln in Höhe von 163 Millionen Euro verschoben wurde. Von den insgesamt für den Zeitraum 2012-2020 zugewiesenen Mitteln in Höhe von nahezu 1 Milliarde Euro (siehe Tabelle 1) wurden 380,7 Millionen Euro bis April 2017 gebunden.

32. Bei der Auswahl der Hilfemodalitäten und bei der Ausarbeitung des Umsetzungsplans wurden als operative Kriterien die "künftige Arbeitsbelastung der Delegation" und die Gewährleistung einer "Mischung von Hilfemodalitäten" berücksichtigt. Bei keinem der überprüften JAP fand das Kriterium der Kosteneffizienz der finanzierten Tätigkeiten

Anwendung. Angesichts der vorhandenen Möglichkeiten waren die von der Kommission ausgewählten Hilfemodalitäten dennoch sinnvoll.

33. Mehr als die Hälfte der gebundenen Mittel wurden im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung zugewiesen und größtenteils über von den UN verwaltete Treuhandfonds bereitgestellt (siehe **Ziffer 13**). Dadurch konnte die Kommission eng mit anderen Gebern zusammenarbeiten und sich an groß angelegten Entwicklungsmaßnahmen beteiligen. Diese Hilfemodalität entlastete die Bediensteten der Kommission, da die Verantwortung für die Verwaltung der Fonds in erster Linie bei den UN lag.

Die Umsetzung durch die Treuhandfonds wurde durch Verzögerungen bei den Finanzierungszusagen und der Auszahlung der Mittel beeinträchtigt

34. Die Finanzierungszusagen und Auszahlungen der Kommission an die Treuhandfonds erfolgten zügig, aber die Umsetzung der von den UN verwalteten Treuhandfondsprogramme wurde durch Verzögerungen und eine langsame Ausschöpfung der Mittel für Programmtätigkeiten beeinträchtigt. Lediglich 53 % der Beiträge zum Fonds LIFT (Laufzeit 2012-2018) wurden für Programmtätigkeiten ausgezahlt, und im Falle des Fonds 3MDG (Laufzeit 2012-2017) betrug dieser Prozentsatz nur 68 %. Obwohl der Gemeinsame Friedensfonds bereits im Dezember 2015 eingerichtet wurde, waren nur 3 % der Finanzierungsbeiträge für Programmtätigkeiten ausgezahlt worden¹¹.

35. Aufgrund der langsamen Umsetzung der Programmtätigkeiten wiesen die von den UN verwalteten Treuhandfonds hohe Barbestände auf. Beim LIFT beliefen sich die Barbestände auf 74 Millionen US-Dollar, beim 3MDG auf 54 Millionen US-Dollar und beim Gemeinsamen Friedensfonds auf 18 Millionen US-Dollar¹²¹³.

¹¹ Stand: 31. Januar 2017 für den Fonds LIFT, 1. November 2016 für den Fonds 3MDG und 28. Februar 2017 für den Gemeinsamen Friedensfonds. Die unterschiedlichen Daten sind durch die verschiedenen Berichtszyklen bedingt.

¹² Siehe oben.

¹³ Für das QBEP konnte UNICEF keine bescheinigte Kapitalflussrechnung vorlegen.

36. Gemäß den vertraglichen Bestimmungen, die von der EU und dem UNOPS, der UN-Einrichtung, die drei der vier Treuhandfonds in Myanmar/Birma verwaltet, unterzeichnet wurden, darf das UNOPS die Zinserträge aus den von der Kommission geleisteten Vorschüssen einbehalten. Die Kommission verlangt vom UNOPS nicht, die aufgelaufenen Zinserträge Programmtätigkeiten zuzuweisen.

Die in den zwischen der EU und den UN geschlossenen Verträgen enthaltenen Bestimmungen zur Kostenkontrolle zeigten geringe Wirkung

37. Die vertraglichen Bestimmungen für die in die UN-Gebertreuhandfonds eingezahlten EU-Mittel sind in Beitragsvereinbarungen enthalten. In diesen Vereinbarungen sind die finanziellen Verpflichtungen der beiden Parteien beschrieben. In einer spezifischen Klausel dieser Beitragsvereinbarungen ist festgelegt, dass die indirekten Kosten auf 7 % der dem Fonds entstandenen direkten förderfähigen Kosten zu begrenzen sind. Da die UN die Fonds verwaltet, ist die Kostenkontrolle in erster Linie ihre Aufgabe. Allerdings ist auch die Kommission verpflichtet, die Kosteneffizienz im Hinblick auf die EU-Beiträge sicherzustellen. Dies versucht sie unter anderem durch Überprüfungen der Fonds zu gewährleisten.

38. Im Zuge dieser Überprüfungen wird die Förderfähigkeit der von den Treuhandfonds angegebenen Kosten untersucht. Gemäß der zwischen den Parteien getroffenen Vereinbarung werden Ausgaben, die für eine EU-Finanzierung nicht in Betracht kommen, nicht abgelehnt, sondern von anderen Gebern übernommen, sofern ausreichende Mittel zur Verfügung stehen. Dies wird als "hypothetische Strategie" (*notional approach*) bezeichnet. Der Hof ermittelte Fälle, in denen bei den im Auftrag der Kommission durchgeführten Überprüfungen nicht förderfähige Kosten festgestellt und die hypothetische Strategie angewandt worden war (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1 - Beispiele für die Anwendung der hypothetischen Strategie

LIFT

Im Jahr 2012 stellte die Kommission bei einer Überprüfung nicht förderfähige Kosten in Höhe von 7,35 Millionen Euro fest, die hauptsächlich Vorschüsse und Darlehen umfassten, welche fälschlicherweise als Ausgaben ausgewiesen wurden. Durch die Anwendung der hypothetischen Strategie verringerte sich der Gesamtbetrag der nicht förderfähigen Ausgaben auf insgesamt 2,44 Millionen Euro, da nach Angaben der Verwalter des Treuhandfonds ausreichende Mittel anderer Geber zur Verfügung standen, um 4,91 Millionen Euro der von der Kommission als nicht förderfähig eingestuften Kosten abzudecken. In der Folge wurde ein Großteil der verbleibenden 2,44 Millionen Euro von der Kommission mit weiteren Zahlungen an den LIFT verrechnet und letztendlich eine Differenz von 0,35 Millionen Euro vom UNOPS zurückerlangt.

3MDG / 3DF

Im Jahr 2012 stellte der *Three Diseases Fund* (3DF) seine Tätigkeiten ein und der *Three Millennium Development Goals Fund* (3MDG) trat an seine Stelle. Bei einer 2015 durchgeführten Überprüfung im Hinblick auf den 3DF wurden nicht förderfähige indirekte Kosten in Höhe von 640 000 US-Dollar festgestellt. Die Obergrenze für indirekte Kosten, die in der Beitragsvereinbarung auf 7 % der direkten förderfähigen Kosten festgelegt ist, wurde um diesen Betrag überschritten. Als die Fondsverwaltung hierüber informiert wurde, teilte sie der Kommission mit, dass der Betrag durch Mittel anderer Geber abgedeckt worden sei.

39. Die oben genannten Beispiele verdeutlichen, dass die Kommission nur einen begrenzten Einfluss auf die Kosteneffizienz der Fonds hat. In den meisten Fällen werden die von der Kommission für nicht förderfähig befundenen Kosten von anderen Gebern abgedeckt. Daher wirken sich die Ergebnisse der Überprüfungen nur wenig oder gar nicht auf die Kosteneffizienz der Fonds aus. Dasselbe gilt für die indirekten Kosten, da zwischen den Gebern keine Vereinbarung über die Anwendung eines angemessenen Prozentsatzes getroffen wurde.

40. In Fällen, in denen ein Geber auch Durchführungspartner bei einer von mehreren Gebern finanzierten Maßnahme ist, wie beim QBEP (siehe **Anhang II** und **Kasten 2**), besteht ein erhebliches Risiko, dass indirekte Kosten, die über dem mit der EU vereinbarten

Höchstsatz von 7 % liegen, dem Durchführungspartner selbst oder anderen Gebern zugewiesen werden.

Kasten 2 - Beispiel für hohe indirekte Kosten

Beim QBEP waren die indirekten Kosten doppelt so hoch wie in den zwischen der EU und den UN geschlossenen Verträgen festgelegt: Neben den im Gesamtbudget des QBEP enthaltenen indirekten Kosten von 7 % waren für Projekte, die von internationalen Nichtregierungsorganisationen (NRO) durchgeführt wurden, weitere 7 % im Budget der NRO vorgesehen. Die im Rahmen dieser Untervergabe von Finanzhilfen gezahlten Kosten werden anderen Finanzierungsquellen als der EU zugewiesen. Die allgemeine Kosteneffizienz einer Maßnahme wird jedoch - unabhängig von der Finanzierungsquelle, der diese Kosten zugewiesen werden, - durch die doppelte Anrechnung der indirekten Kosten gemindert.

Die Verfahren zur Auftragsvergabe in Krisensituationen fanden zu breite Anwendung

41. Die Kommission traf für alle direkt verwalteten Projekte die Entscheidungen, u. a. über ihren Umfang und ihr Budget, und konnte die Fortschritte der einzelnen Projekte während der gesamten Laufzeit engmaschig überwachen. Instrumente wie das ergebnisorientierte Monitoring wurden eingesetzt, um die Kommission bei der Verwaltung zu unterstützen. Die Kommission war auch in der Lage, im Verlauf eines Projekts Maßnahmen zu ergreifen. Sowohl der Aufbau als auch die Überwachung von Projekten ist jedoch anspruchsvoll und zeitaufwendig, insbesondere wenn es um eine Vielzahl von Projekten geht, die über große und schwer zugängliche Gebiete verteilt sind. Daher strebte die Kommission die Finanzierung großer Projekte an.

42. Im Zeitraum 2012-2016 machte die Kommission von den Bestimmungen zur Krisenerklärung¹⁴ Gebrauch, um ohne Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen direkt mit den Durchführungspartnern Verträge zu schließen. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen, die sich auf "Situationen [...], bei denen die Gefahr besteht, dass sie

¹⁴ Artikel 190 Absatz 2 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

unmittelbar oder kurzfristig in einen bewaffneten Konflikt [...] eskalieren" bezogen, konnten Finanzhilfen und öffentliche Aufträge ohne Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen oder Ausschreibung vergeben werden¹⁵. Zunächst wurde nur für die von ethnischen Gruppen besiedelten Bundesstaaten Chin, Kachin, Kayah, Kayin, Mon, Shan und Rakhine sowie die Region Tanintharyi (siehe Karte in **Anhang I**) eine Krisenerklärung verabschiedet. Im Jahr 2014 wandte die Kommission die Krisenerklärung auf sämtliche Verträge an, die der Förderung des Friedens und des Staatsaufbaus in Myanmar dienten, und verlängerte sie jährlich. Bei unmittelbar von Konflikten betroffenen Gebieten war die Krisenerklärung nachvollziehbar, bei friedlichen Gebieten jedoch weniger. Durch die Aufhebung der Pflicht, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu veröffentlichen, verringerte sich die Transparenz des Auswahlverfahrens und es bestand die Gefahr negativer Auswirkungen auf die Kosteneffizienz der Projekte.

43. Obwohl die Kommission die Krisenerklärung selbst seit 2012 geltend macht, informierte sie die Durchführungspartner erst 2015 und 2016 - und nicht bereits 2013 und 2014 - von der Möglichkeit, flexible Verfahren anzuwenden. Während die Kommission Finanzhilfen direkt vergab, verlangte sie von den Durchführungspartnern in den Jahren 2013 und 2014, vertragliche Vergabeverfahren anzuwenden, selbst in den von ethnischen Gruppen besiedelten Bundesstaaten.

Das Risiko von Doppelfinanzierungen wurde nicht ausreichend gemindert

44. Bei der Beurteilung, wie die Kommission die Entwicklungshilfe verwaltet hatte, stellte der Hof fest, dass in einigen Fällen ein erhebliches Risiko von Doppelfinanzierungen bestand, dieses jedoch nicht gemindert wurde (siehe **Kasten 3**).

¹⁵ Gemäß Artikel 128 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012), Artikel 190 Absatz 2 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über Finanzhilfen, Artikel 190 der Haushaltsordnung (Nr. 966/2012), Artikel 266 Absatz 1 Buchstabe a der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission über Dienstleistungsaufträge, Artikel 190 der Haushaltsordnung (Nr. 966/2012), Artikel 268 Absatz 1 Buchstabe a der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission über Lieferaufträge, Artikel 190 der Haushaltsordnung (Nr. 966/2012), Artikel 270 Absatz 1 Buchstabe a der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission über Bauaufträge.

Kasten 3 - Beispiele für das Risiko von Doppelfinanzierungen

Mit dem Fonds 3MDG werden drei Komponenten abgedeckt: 1.) Gesundheitsfürsorge für Mütter, Neugeborene und Kinder; 2.) Tuberkulose, Malaria und HIV/AIDS; 3.) Unterstützung des Gesundheitssystems. Die zweite Komponente wird auch vom Globalen Fonds abgedeckt, der seinen Sitz in Genf (Schweiz) hat, weltweit tätig ist, u. a. auch in Myanmar/Birma, von der EU kofinanziert und vom UNOPS verwaltet wird. Mit den Mitteln des 3MDG, die zur Finanzierung der zweiten Komponente bestimmt sind, sollen insbesondere die vom Globalen Fonds in Myanmar/Birma bereitgestellten Mittel ergänzt und etwaige Lücken geschlossen werden. Die bestehenden Lücken und Überschneidungen zwischen den beiden Fonds wurden jedoch nicht umfassend bewertet¹⁶. Einzelheiten zu den Interventionsbereichen und Budgets der beiden Fonds wurden weder dem Verwaltungsrat des Fonds 3MDG noch der Kommission vorgelegt. Maßnahmen zur Minderung des Risikos von Doppelfinanzierungen wurden nicht ergriffen.

In einem anderen Fall erhielt eine lokale NRO aus vier verschiedenen EU-finanzierten Quellen EU-Hilfe für den Kapazitätsaufbau, wobei mögliche Überschneidungen bei der Finanzierung nicht beurteilt wurden.

45. Darüber hinaus zeigte sich bei zwei der geprüften Projekte auf der Ebene der Umsetzung eine unzulängliche Koordinierung mit den anderen Gebern (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 - Beispiele für verpasste Gelegenheiten im Bereich der Koordinierung

Im Jahr 2012 stellte die Weltbank über 80 Millionen US-Dollar für ein nationales Programm zur Unterstützung einer von der Gemeinschaft gelenkten Entwicklung (*National Community Driven Development Program*) bereit. Dieses Programm wurde über verschiedene staatliche Entwicklungsstrukturen, einschließlich Gemeindebehörden, umgesetzt.

¹⁶ Für das größte Projekt dieser Komponente ergab die erste Analyse aus dem Jahr 2013, dass Mittel in Höhe von 0,7 Millionen US-Dollar benötigt wurden, wobei festgestellt wurde, dass das Projekt bereits rund 12,7 Millionen US-Dollar aus dem Globalen Fonds erhielt. Trotzdem wurden im Jahr 2014 für die Maßnahme 11,4 Millionen US-Dollar bereitgestellt und dieser Betrag stieg im Jahr 2015 auf 13 Millionen US-Dollar an. Warum der Bedarf so stark gestiegen war, wurde jedoch nicht begründet.

In einer Region finanzierte die EU ein Projekt in Höhe von 5 Millionen Euro, das eine Komponente enthielt, die auf eine von der Gemeinschaft gelenkte Entwicklung (*Community Driven Development - CDD*) ausgerichtet war. In einem Überwachungsbericht wurde festgestellt, dass die Initiativen von denselben Interessenträgern auf Gemeindeebene umgesetzt worden waren. Dies führte zu parallelen Strukturen und erheblichen Überschneidungen, auch wenn den Gemeinschaften zusätzliche Investitionen in ihre Infrastruktur zugutekamen.

In einer anderen Region finanzierte die EU ein Projekt in Höhe von 7 Millionen Euro, das ebenfalls eine CDD-Komponente enthielt. In dem Überwachungsbericht wurde auch in diesem Fall auf die mangelnde Koordinierung innerhalb des Bereichs und auf das Risiko von Überschneidungen hingewiesen.

Die Überwachung der EU-finanzierten Maßnahmen wies Schwachstellen auf und die Sichtbarkeit war gering

46. Die Maßnahmen der Kommission wurden überwacht, es wurde über sie Bericht erstattet, und sie wurden evaluiert. Dies erfolgte mittels Projektberichterstattung, Vor-Ort-Besuchen, ROM-Berichten, Evaluierungen und Prüfungen. In den Jahren nach der Einrichtung der EU-Delegation verbesserte sich die Überwachung, es gab jedoch nach wie vor Schwachstellen.

47. Ob die auf der Ebene eines JAP festgelegten Outputs und Wirkungen erreicht worden waren, ließ sich aus den folgenden zwei Gründen nicht beurteilen: Einige der untersuchten JAP enthielten keine Output- oder Wirkungsindikatoren, die eine Bewertung der Maßnahmen ermöglicht hätten, und selbst wenn Indikatoren vorhanden waren, fehlten aggregierte Daten zu den Outputs und Wirkungen, die mit den verschiedenen im Rahmen der JAP in den einzelnen Interventionsbereichen durchgeführten Maßnahmen erzielt wurden.

48. In einigen JAP ist vorgesehen, für die finanzierten Maßnahmen einen Ausschuss für Leistungsüberwachung einzurichten. In den geprüften Fällen war ein solcher Ausschuss entweder nicht oder aber verspätet eingerichtet worden. Darüber hinaus stellte der Hof bei 50 % der geprüften Projekte (siehe **Anhang IV**) Schwachstellen bei der Überwachung fest. Bei der Hälfte dieser Projekte handelte es sich um Treuhandfondsprojekte.

Die Kommission reagierte nur langsam auf die Berichte zu Überprüfungsbesuchen

49. Die Kommission ist Mitglied der Verwaltungsräte der Fonds LIFT, 3MDG und JPF sowie des Lenkungsausschusses des QBEP. Daneben führt sie Überprüfungsbesuche bei UN-Einrichtungen durch. Die Kommission leitete Berichte zu Überprüfungsbesuchen nur langsam in die Wege, und ihre Reaktion auf solche Berichte war ebenfalls langsam (siehe **Kasten 5**).

Kasten 5 - Überprüfungsbesuche

LIFT

Im Jahr 2012 führte die Kommission einen Überprüfungsbesuch durch, bei dem nicht förderfähige Kosten in Höhe von 7,35 Millionen Euro festgestellt wurden. Der endgültige ausstehende Betrag wurde erst fünf Jahre später - im Januar 2017 - wiedereingezogen.

3MDG/3DF

Obwohl der Fonds 3DF im Jahr 2012 auslief, erfolgte erst 2015 ein Überprüfungsbesuch, dessen Ergebnisse 2016, d. h. vier Jahre nach dem Auslaufen des Fonds, veröffentlicht wurden. Für den 3MDG wurde kein Überprüfungsbesuch durchgeführt.

Sichtbarkeit der EU-Maßnahmen war gering

50. In den Berichten zu den Überprüfungsbesuchen und in den Überwachungsberichten wurde auf die geringe Sichtbarkeit der EU-finanzierten Maßnahmen hingewiesen. Das Maß der Sichtbarkeit konnte bei 10 der geprüften Projekte bewertet werden und entsprach in acht Fällen nicht in vollem Umfang den vertraglichen Bestimmungen (siehe **Anhang IV**).

51. Zu den Vorteilen der EU-Treuhandfonds zählt eine erhöhte Sichtbarkeit. Als Mitinitiatorin des Gemeinsamen Friedensfonds kam der Kommission bei der Planung und Einrichtung des Fonds eine zentrale Rolle zu. Zunächst hatte sie die Möglichkeit eines EU-Treuhandfonds in Betracht gezogen, diese später jedoch offiziell aus der Planungsstudie für den Fonds ausgeschlossen, da sie die anderen potenziellen Geber nicht von den Vorteilen dieser Option überzeugen konnte.

Die Erreichung der Ziele wurde durch Verzögerungen bei der Umsetzung beeinträchtigt

52. Zur Beantwortung der dritten Prüfungsfrage (siehe **Ziffer 15**) untersuchte der Hof, ob mit den Maßnahmen die geplanten Outputs und die erwarteten Wirkungen erzielt wurden. Einzelheiten zu den geprüften Projekten sind in **Anhang III** enthalten, und ein Überblick über die Bewertung der einzelnen Projekte ist **Anhang IV** zu entnehmen.

Trotz der schwierigen Umstände wurden einige gute Ergebnisse erzielt

53. Mit den von der EU finanzierten Projekten wurde das Ziel verfolgt, in einer Reihe von Bereichen, die für den politischen Übergangsprozess in Myanmar von Bedeutung sind, schnell und flexibel zu reagieren und die Ausarbeitung von Politiken zu wirtschaftlichen und sozialen Themen zu unterstützen. Sowohl externe als auch interne Faktoren wirkten sich negativ auf die Erzielung von Ergebnissen aus und minderten die Wirksamkeit der finanzierten Projekte. Trotz der schwierigen Umstände wurden mit einigen der vom Hof geprüften Projekte gute Ergebnisse erzielt (siehe **Kasten 6**).

Kasten 6 - Beispiele für Projekte, mit denen gute Ergebnisse erzielt wurden**LIFT - Mikrofinanzprojekt**

Das Projekt sollte dazu beitragen, in dem Land über 100 000 Kunden mit niedrigem Einkommen einen besseren Zugang zu Darlehen und anderen Finanzdienstleistungen zu verschaffen. Bei mindestens der Hälfte dieser Kunden handelt es sich um Frauen oder Bewohner ländlicher Gebiete. Mikrofinanzinstitute wurden mit Mitteln aus dem Fonds LIFT unterstützt, die ihnen den Betrieb sowie die fortgesetzte Erbringung von Dienstleistungen ermöglichten. Das Projekt verlief erfolgreich, da viele Kunden die Finanzierungsmittel in Anspruch nahmen, um neue Tätigkeiten aufzunehmen oder bestehende Tätigkeiten auszuweiten.

3MDG - Projekt zur Unterstützung der Gesundheitsfürsorge für Mütter und Kinder

Im Gesundheitsbereich des Landes mangelt es an ausreichenden öffentlichen Ausgaben, und die Mütter- und Kindersterblichkeit ist sehr hoch. Mit dem vom Fonds 3MDG finanzierten Projekt wurde die Noteinweisung von schwangeren Frauen und Kindern unter fünf Jahren ins Krankenhaus finanziell unterstützt. Den Patienten wurden die Kosten für den Transport, die Verpflegung und die Behandlung erstattet. Das Projekt wird voraussichtlich einen erheblichen Beitrag zur Senkung der Mütter- und Kindersterblichkeit leisten.

Projekt 20

Im Rahmen dieses Projekts wurden an verschiedenen Orten im Bundesstaat Rakhine Bildungseinrichtungen gebaut und saniert, die sowohl von den Kindern Binnenvertriebener als auch von anderen Kindern aus Rakhine- und Rohingya-Gemeinschaften besucht werden. Zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes war es zwar noch zu früh, um zu beurteilen, inwieweit die erwarteten Wirkungen erzielt wurden, die Outputs wurden jedoch wie geplant erbracht.

Verzögerungen und Schwachstellen beeinträchtigten die Umsetzung der Projekte

54. Im Rahmen der geprüften Projekte wurden einige der geplanten Outputs fristgerecht erbracht, bei vielen Outputs war dies jedoch nicht der Fall. Insgesamt kam es bei 75 % der geprüften Projekte zu Verzögerungen bei der Umsetzung (siehe **Anhang IV**).

55. Die meisten der Projekte, die im Rahmen der UN-Treuhandfonds oder im Wege der direkten Mittelverwaltung durchgeführt wurden, waren für die Erreichung der festgelegten Ziele relevant. Bei einem Viertel der geprüften Projekte waren diesbezüglich jedoch Schwachstellen vorhanden (siehe **Kasten 7**).

Kasten 7 - Beispiel für ein Projekt, das für die Erreichung der festgelegten Ziele nur zum Teil relevant war

Durch ein wichtiges Projekt zum Aufbau von Kapazitäten auf institutioneller Ebene sollten öffentliche Einrichtungen und nichtstaatliche Akteure gestärkt werden. Der Umfang und die Leistungen des Projekts waren jedoch zu weit gefasst und standen nicht vollständig im Einklang mit den Schwerpunktbereichen, da auch Bereiche wie Umwelt und das Erasmus-Programm einbezogen wurden.

56. Die Ziele der meisten geprüften Projekte erfüllten die SMART-Kriterien (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely* - konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht, mit einem Datum versehen), aber die Indikatoren waren bei der Hälfte der geprüften Projekte unzulänglich. Im Allgemeinen waren für diese Projekte keine Ausgangs- oder Zielwerte festgelegt worden, was die Überwachung der Ausführungsrate durch die Kommission und die Beurteilung des Umfangs der erreichten Ziele erschwerte.

57. Bei den meisten geprüften Projekten wurden die geplanten Outputs ganz oder zum Teil erreicht. Bei fast der Hälfte der geprüften Projekte konnte der Hof jedoch aufgrund der verzögerten Umsetzung der Programmtätigkeiten nicht beurteilen, welche Wirkung sie erzielt hatten und wie nachhaltig die Ergebnisse waren. Lediglich bei einem Drittel der geprüften Projekte war abzusehen, dass die erwarteten Wirkungen erzielt werden würden.

58. In den ROM-Berichten der Kommission wurde die Wirksamkeit der direkt verwalteten Projekte in den bewerteten Bereichen im Allgemeinen als "gut" eingestuft, die durchschnittliche Nachhaltigkeit jedoch als "problematisch".

Mit der Hilfe für den Bundesstaat Rakhine wurden keine signifikanten Ergebnisse erzielt

59. Von den insgesamt für das Land gebundenen Mitteln in Höhe von 380,7 Millionen Euro (siehe **Ziffer 31**) wurden 38,8 Millionen Euro dem Bundesstaat Rakhine zugewiesen. Die Mittelzuweisung für diesen Bundesstaat beruht auf den Erkenntnissen, die von einer kleinen Zahl von Durchführungspartnern gewonnen wurden. Bei den meisten der in Rakhine durchgeführten Projekte in der Stichprobe des Hofes wurden die erwarteten Ergebnisse nur teilweise erzielt (siehe **Kasten 8**).

Kasten 8 - Projekt für Ernährungssicherheit im Bundesstaat Rakhine

Mit Mitteln aus dem Fonds LIFT wurde ein Projekt für Ernährungssicherheit im Bundesstaat Rakhine unterstützt. Seit dem Beginn des Projekts im Jahr 2013 wurden unzulängliche Ergebnisse erzielt, was auf Folgendes zurückzuführen ist:

- externe Herausforderungen, wie etwa gewalttätige Übergriffe auf internationale NRO,
- interne Schwachstellen, wie die geringe Umsetzungskapazität vor Ort und die unzulängliche Zusammenarbeit zwischen den Durchführungspartnern.

Obwohl die Verwalter des LIFT über die Lage informiert waren, beauftragten sie nach dem Ende der Projektlaufzeit dieselben Partner mit der Fortführung des Projekts, und es wurde keine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht.

60. Der neu eingerichtete Gemeinsame Friedensfonds dient der Unterstützung eines national anerkannten integrativen Friedensprozesses in Myanmar/Birma (siehe **Anhang II**). Die größte Komponente des Fonds ist jedoch nicht auf Rakhine ausgerichtet. Dadurch wird in Bezug auf diese äußerst gefährdete Region eine Gelegenheit versäumt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

61. Im Zeitraum 2012-2016 befand sich Myanmar/Birma in einer Phase des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs. Durch Faktoren wie Naturkatastrophen, ethnische Konflikte und die begrenzten Kapazitäten der lokalen Akteure und Behörden wurden die Entwicklungsbemühungen erschwert.

62. Im Zuge der Prüfung untersuchte der Hof, ob die EU-Hilfe für Myanmar/Birma wirksam war. Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die von der EU für Myanmar/Birma bereitgestellte Entwicklungshilfe teilweise wirksam war. In einem schwierigen Umfeld kam der EU bei der Unterstützung der Entwicklungsprioritäten eine wichtige und führende Rolle zu, und sie stellte erhebliche Finanzmittel für das Land bereit. Der Hof verweist jedoch auf Schwachstellen bei der Bedarfsermittlung der Kommission und bei der Umsetzung der EU-Hilfe.

63. Die Entscheidung der Kommission, den Schwerpunkt auf vier Bereiche zu legen, stand weder im Einklang mit der Agenda für den Wandel aus dem Jahr 2011 noch mit den eigenen operativen Leitlinien der Kommission, und es wurde nicht berücksichtigt, inwieweit die EU-Delegation über Kapazitäten zur Bewältigung der hohen Arbeitsbelastung verfügte. Geografische Prioritäten innerhalb des Landes wurden nicht bestimmt. Bei der Bestimmung der Entwicklungsprioritäten wurde die Erzielung inländischer Einnahmen nicht berücksichtigt (siehe **Ziffern 22-24**).

Empfehlung 1 - Fokussierung der Hilfe, um die Wirkung zu erhöhen

Die Kommission und der EAD sollten

- sich auf höchstens drei spezifische Interventionsbereiche konzentrieren oder eine Begründung für weitere Bereiche anführen;
- die Mobilisierung inländischer Einnahmen fördern;
- unter Berücksichtigung der dringendsten regionalen Bedürfnisse und des Umfangs der von anderen Gebern geleisteten Hilfe auf geografischer Basis für das Land Prioritäten aufstellen.

Zeitraum: bis zum Beginn des nächsten Programmplanungszeitraums im Jahr 2020.

64. Die gemeinsame Programmplanung der EU und einzelner Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Programmplanungsstrategie für den Zeitraum 2014-2016 war ein positiver Schritt (siehe [Ziffer 26](#)). Die Koordinierung zwischen den Generaldirektionen, die die Entwicklungshilfe und die humanitäre Hilfe in den von anhaltenden Krisen betroffenen Gebieten verwalteten, funktionierte nicht gut. Die Kommission arbeitete keinen gemeinsamen Umsetzungsplan zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung aus (siehe [Ziffer 27](#)).

Empfehlung 2 - Koordinierung der Interventionen

Die Kommission sollte

- gemeinsam mit der GD ECHO einen Umsetzungsplan zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung, insbesondere in den von anhaltenden Krisen betroffenen Gebieten, ausarbeiten;
- die humanitäre Hilfe in das neue, mit den EU-Mitgliedstaaten ausgearbeitete Programmplanungsdokument (gemeinsame Programmplanungsstrategie) aufnehmen.

Zeitraum: bis Ende 2018.

65. Die Verwaltung der EU-Entwicklungshilfe war im Allgemeinen zufriedenstellend. Die Maßnahmen waren auf die Entwicklungsprioritäten des Landes ausgerichtet, aber es kam zu Verzögerungen. Die von der Kommission gewählte Hilfemodalität war sinnvoll. Die Begründung für die Höhe der Mittel, die den einzelnen Bereichen und Maßnahmen zugewiesen werden sollten, wurde jedoch nicht dokumentiert. Die Verzögerungen bei der Umsetzung waren auch darauf zurückzuführen, dass das JAP 2016 nie verabschiedet wurde (siehe **Ziffern 30-33**).

Empfehlung 3 - Umsetzung der Maßnahmen

Die Kommission sollte

- die Zuweisung von Mitteln zu den einzelnen Schwerpunktbereichen und Maßnahmen begründen und dokumentieren.

Zeitraumen: Programmplanungsphase des neuen MRP (2019/2020).

66. Die Umsetzung der von den UN verwalteten Treuhandfondsprogramme wurde durch Verzögerungen und eine langsame Ausschöpfung der Mittel für Programmtätigkeiten beeinträchtigt (siehe **Ziffer 34**). Die von den UN verwalteten Treuhandfonds haben bedeutende Barbestände angehäuft, die Kommission hat jedoch nicht sichergestellt, dass die Zinserträge aus den EU-Beiträgen für die zu finanzierenden Maßnahmen bereitgehalten werden (siehe **Ziffer 36**). Die in den zwischen der EU und den UN geschlossenen Verträgen enthaltenen Bestimmungen zur Kostenkontrolle zeigten geringe Wirkung (siehe **Ziffern 37-40**). Die Kommission reagierte nur langsam auf die Berichte zu Überprüfungsbesuchen (siehe **Ziffer 49**).

Empfehlung 4 - Kosteneffizienz der von mehreren Gebern finanzierten Maßnahmen

Die Kommission sollte

- sich bemühen, mit den anderen Gebern für indirekte Kosten eine angemessene Höhe zu vereinbaren.

Zeitraumen: bis Ende 2018.

67. Im Zeitraum 2012-2016 nutzte die Kommission die Bestimmungen zur Krisenerklärung, um direkt mit den Durchführungspartnern Verträge zu schließen. Durch die weitverbreitete Aufhebung der Pflicht, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu veröffentlichen, verringerte sich die Transparenz des Auswahlverfahrens und es bestand die Gefahr negativer Auswirkungen auf die Kosteneffizienz der Projekte (siehe **Ziffern 41-43**).

68. Die Überwachung verbesserte sich im Laufe der Jahre, einige Schwachstellen waren jedoch vorhanden. Für die Bewertung der Maßnahmen fehlten ausreichende Output- und Wirkungsindikatoren. Die Kommission stellte nicht sicher, dass die Ausschüsse für Leistungsüberwachung gemäß ihren Beschlüssen eingerichtet wurden (siehe **Ziffer 48**). Im Allgemeinen war die Hilfe der EU nicht ausreichend sichtbar (siehe **Ziffer 50**).

Empfehlung 5 - Überwachung der Maßnahmen

Die Kommission sollte

- die verfügbaren Informationen konsolidieren, sodass die auf Ebene der JAP festgelegten Outputs und Wirkungen besser bewertet werden können;

Zeitraum: 2019.

- darauf bestehen, dass die Bestimmungen zur Sichtbarkeit der EU-Maßnahmen angewandt werden.

Zeitraum: bis Ende 2018.

69. Im Rahmen der geprüften Projekte wurden die Ergebnisse in sehr unterschiedlichem Maße erreicht. Nur bei der Hälfte der geprüften Projekte wurden die geplanten Outputs erbracht, was hauptsächlich auf Verzögerungen bei der Umsetzung zurückzuführen war (siehe **Ziffer 54**). Bei den im Bundesstaat Rakhine umgesetzten Projekten aus der Stichprobe des Hofes wurden keine signifikanten Ergebnisse erzielt (siehe **Ziffer 59**). Durch die fehlende Ausrichtung des neu gegründeten Gemeinsamen Friedensfonds auf den äußerst gefährdeten Bundesstaat Rakhine wird eine Gelegenheit versäumt (siehe **Ziffer 60**).

Empfehlung 6 - Erzielung von Ergebnissen

Die Kommission sollte

- das Projektmanagement verbessern, um Verzögerungen bei der Projektumsetzung zu vermeiden;
- erneut die Möglichkeit prüfen, den Bundesstaat Rakhine in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinsamen Friedensfonds aufzunehmen.

Zeitraumen: bis Ende 2018.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 12. Dezember 2017 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

ANHANG I

Karte von Myanmar/Birma



Myanmar Information Management Unit

Republik der Union Myanmar



Haftungsausschluss: Die auf dieser Karte dargestellten Grenzen und verwendeten Bezeichnungen stellen keine offizielle Billigung oder Anerkennung seitens der Vereinten Nationen dar.

ANHANG II**Von den Vereinten Nationen verwaltete Treuhandfonds**

Der ***Livelihoods and Food Security Trust Fund (LIFT)*** ist ein von mehreren Gebern finanzierter Treuhandfonds, mit dem armen und benachteiligten Menschen in Myanmar/Birma geholfen werden soll, der Armut zu entkommen, Mangelernährung zu beseitigen und ihre Existenz zu sichern. Der Fonds wird vom Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS) verwaltet.

Mit dem ***Three Millennium Development Goals Fund (3MDG)*** wird das Ziel verfolgt, die drei übertragbaren Krankheiten HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria zu bekämpfen und die Gesundheit von Müttern und Kindern in Myanmar/Birma zu verbessern. Der Fonds trat 2012 an die Stelle des *Three Diseases Fund (3DF)*, als dessen Tätigkeiten eingestellt wurden. Er wird vom UNOPS verwaltet.

Das ***Quality Basic Education Programme (QBEP)*** wurde eingerichtet, um insbesondere in benachteiligten und schwer erreichbaren Gemeinschaften einen gerechteren Zugang zu Grundbildung und frühkindlicher Betreuung zu ermöglichen. Das Programm wird vom Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) verwaltet.

Der ***Gemeinsame Friedensfonds (JPF)*** soll in Myanmar/Birma zu einem national anerkannten integrativen Friedensprozess beitragen. Er wurde 2015 eingerichtet und wird vom UNOPS verwaltet.

Tabelle - Beiträge der EU zu den von den UN verwalteten Treuhandfonds*(in Millionen US-Dollar)*

Interventionsbereich	Fonds	Zeitraum	Beiträge der Geber zum Fonds	Zugesagter EU-Beitrag	Anteil der Zusagen der EU an den Beiträgen der Geber insgesamt	Stand
Ernährungssicherheit/Existenzsicherung/ ländliche Entwicklung	LIFT	2009-2017	439,7	130,2	30 %	31.1.2017
Gesundheit	3MDG	2012-2017	279,6	31,5	11 %	1.11.2016
Bildung	QBEP	2012-2017	76,6	28,5	37 %	31.12.2016
Friedenskonsolidierung	JPF	2015-2017	105,2	20,8	20 %	28.2.2017

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG III**Stichprobe der geprüften Projekte (1 von 2)***(in Millionen)*

Vertrag Nr.	Interventionsbereich	Auftragnehmer	Auftragswert	Ausgezahlt	Beginn	Ende der Tätigkeiten
	<i>Livelihoods and Food Security Trust Fund (LIFT)</i>	<i>UNOPS</i>	<i>81,8 EUR</i>	<i>47,5 EUR</i>	<i>1.1.2012</i>	<i>31.12.2018</i>
1	Projekt im Bereich der Agrar- und Ernährungswirtschaft	Privatunternehmen	18,1 USD	11 USD	18.12.2015	31.12.2018
2	Projekt für Ernährungssicherheit	NRO	22,1 USD	15 USD	1.3.2013	31.12.2015
3	Projekt für Ernährungssicherheit	NRO	10,5 USD	4,3 USD	1.1.2016	31.12.2018
4	Mikrofinanzprojekt	UN-Agentur	7,0 USD	6,7 USD	1.11.2012	31.12.2018
5	Projekt zur Förderung des Marktzugangs	NRO	4,0 USD	3,4 USD	11.6.2014	10.6.2017
6	Projekt für Ernährungssicherheit	NRO	2,1 USD	0,8 USD	10.6.2016	31.5.2019
	<i>Three Millennium Development Goals Fund (3MDG)</i>	<i>UNOPS</i>	<i>27,5 EUR</i>	<i>22,4 EUR</i>	<i>1.1.2013</i>	<i>31.12.2017</i>
7	Projekt zur Bekämpfung von Tuberkulose	UNOPS	13,0 USD	4,5 USD	1.10.2014	31.12.2017
8	Gesundheitsfürsorge für Mütter und Kinder	NRO	6,8 USD	5,6 USD	1.7.2014	31.12.2017
	<i>Quality Basic Education Programme (QBEP)</i>	<i>UNICEF</i>	<i>22,0 EUR</i>	<i>21,7 EUR</i>	<i>1.1.2013</i>	<i>30.6.2017</i>
9	Frühkindliche Betreuung	Kirchliche Vereinigung	4,0 USD	3,1 USD	23.10.2014	30.6.2016
10	Frühkindliche Erziehung	NRO	2,4 USD	1,3 USD	15.10.2013	20.6.2017

Stichprobe der geprüften Projekte (2 von 2)

(in Millionen Euro)

Vertrag Nr.	Interventionsbereich	Auftragnehmer	Auftragswert	Ausgezahlt	Beginn	Ende der Tätigkeiten
11	Staatsführung	Agentur eines Mitgliedstaats	20,0	9,4	1.8.2015	31.7.2019
12	Staatsführung	Privatunternehmen	12,2	2,4	1.10.2015	30.9.2018
13	Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen	NRO	8,0	5,5	10.7.2012	9.4.2017
14	Friedenskonsolidierung	UN-Agentur	7,0	3,8	15.3.2015	14.3.2019
15	Friedenskonsolidierung	NRO	7,0	4,4	1.2.2015	31.7.2018
16	Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen	NRO	5,6	5,0	29.12.2012	14.8.2017
17	Friedenskonsolidierung	NRO	5,0	2,8	1.3.2015	31.8.2018
18	Friedenskonsolidierung	NRO	5,0	1,0	1.10.2016	30.9.2020
19	Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen	NRO	3,2	2,9	1.2.2013	30.4.2017
20	Friedenskonsolidierung	Kirchliche Vereinigung	2,0	1,6	1.1.2015	31.12.2017

ANHANG IV**Bewertung der einzelnen Projekte - Überblick**

Nr.	PROJEKTPLANUNGSRAHMEN					Gut überwacht	Zeitplan eingehalten/ Ausschöpfung der Mittel	Outputs erbracht	Erwartete Wirkungen werden voraussichtlich erzielt	Nachhaltigkeit der Maßnahme/ Ausstiegsstrategie	Sichtbarkeit der EU
	Gut ausgewählt	Relevant	SMART-Ziele	RACER-Indikatoren	Ausgangs-/Zielwerte						
1	teilweise	ja	teilweise	teilweise	nein	ja	ja	ja	zu früh	zu früh	teilweise
2	ja	ja	teilweise	teilweise	teilweise	nein	nein	nein	nein	teilweise	nein
3	teilweise	ja	ja	ja	ja	teilweise	teilweise	teilweise	zu früh	zu früh	teilweise
4	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	teilweise	teilweise	nein
5	ja	ja	ja	ja	ja	nein	nein	nein	nein	teilweise	nein
6	ja	ja	nein	teilweise	teilweise	teilweise	teilweise	teilweise	zu früh	zu früh	teilweise
7	nein	ja	ja	ja	ja	teilweise	nein	teilweise	zu früh	zu früh	nicht bewertet
8	ja	ja	ja	ja	ja	ja	teilweise	ja	ja	teilweise	nicht bewertet
9	teilweise	teilweise	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nicht bewertet
10	teilweise	teilweise	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	zu früh	nein
11	ja	ja	ja	nein	nein	nein	teilweise	teilweise	zu früh	zu früh	nicht bewertet
12	ja	teilweise	ja	nein	nein	nein	ja	teilweise	zu früh	zu früh	nicht bewertet
13	ja	ja	ja	teilweise	nein	teilweise	nein	teilweise	teilweise	nein	nicht bewertet
14	teilweise	teilweise	ja	teilweise	teilweise	ja	teilweise	teilweise	nein	teilweise	nicht bewertet
15	ja	ja	ja	ja	ja	teilweise	teilweise	ja	zu früh	zu früh	ja
16	teilweise	ja	ja	teilweise	nein	ja	nein	teilweise	teilweise	ja	nicht bewertet
17	ja	ja	ja	teilweise	teilweise	teilweise	teilweise	ja	ja	ja	teilweise
18	teilweise	ja	ja	teilweise	n. z.	zu früh	nein	zu früh	zu früh	zu früh	zu früh
19	teilweise	teilweise	ja	ja	nein	ja	teilweise	ja	teilweise	teilweise	nicht bewertet
20	ja	ja	ja	ja	teilweise	ja	teilweise	ja	zu früh	zu früh	ja

**ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EAD AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS
„EU-HILFE FÜR MYANMAR/BIRMA“**

ZUSAMMENFASSUNG

IV. Nach Auffassung der Kommission und des EAD war die Auswahl der Entwicklungsprioritäten und der Bereiche fokussiert, und die Einbeziehung eines vierten Schwerpunktbereichs war mit dem Kommissar für Entwicklung und der Regierung von Myanmar/Birma vereinbart.

In Anbetracht der gestiegenen Arbeitsbelastung durch die Entwicklungszusammenarbeit in Myanmar/Birma eröffnete die EU in Rangun ein Büro, das im September 2013 zu einer vollwertigen EU-Delegation ausgebaut wurde.

Die Entscheidung über geografische Prioritäten wird jährlich im Rahmen der Ermittlung und Formulierung der Jahresaktionsprogramme (JAP) getroffen, um die Dynamik des Friedensprozesses zu begleiten, der vollkommen unvorhersehbar und unbeständig ist.

Die Mobilisierung inländischer Einnahmen wurde in Koordination mit anderen Gebern berücksichtigt über den von der Weltbank verwalteten Gebertreuhandfonds für öffentliche Finanzverwaltung, im politischen Dialog, durch Unterstützung für die Beteiligung von Myanmar/Birma an der Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (EITI) und Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstbereich (FLEGT).

V. Nach einem eingehenden Konsultationsprozess im Rahmen der Programmplanung 2012-2014, auch mit der Regierung, und unter Berücksichtigung insbesondere der Bedürfnisse und der Absorptionskapazität der einzelnen Schwerpunktbereiche beschloss die Kommission, in ihrem Mehrjahresrichtprogramm (MRP) für Myanmar/Birma vorläufig jedem der ersten beiden Schwerpunktbereiche (ländliche Entwicklung und Bildung) bis zu 35 % und den anderen beiden Bereichen (Staatsführung und Friedenskonsolidierung) jeweils bis zu 15 % der Mittel zuzuweisen.

Die Bestimmung der Mittelzuweisung für jede Maßnahme im JAP ist Teil der Ermittlung und Formulierung neuer Maßnahmen.

VI. Einige Verzögerungen bei der Umsetzung der von den UN verwalteten Treuhandfonds wurden durch die Komplexität des Arbeitsumfelds und das Wiederaufflammen von Konflikten, beispielsweise in bestimmten von ethnischen Gruppen besiedelten Regionen, verursacht.

Die mit internationalen Organisationen vereinbarte Beitragsvorlage sieht vor, dass aufgelaufene Zinsen auf Vorschusszahlungen nur dann fällig sind, wenn die Regeln der betreffenden Organisation die Erstattung von Zinsen vorsehen. Dies steht mit der Haushaltsordnung und Basisrechtsakten in Einklang. Um eine Anhäufung von Vorschüssen zu vermeiden, sieht die Beitragsvereinbarung in Artikel 15 der Allgemeinen Bedingungen vor, dass die nächste Rate erst freigegeben werden kann, wenn 70 % der unmittelbar vorausgehenden Rate (und 100 % der vorherigen Raten) gebunden sind.

VII. Die Kommission wendet ihre Standardregeln und -verfahren ebenso an wie die internen Regeln, die ein Abweichen von diesen Standardregeln unter bestimmten Voraussetzungen, beispielsweise in einer Krisensituation, erlauben. Durch flexible Regeln, die in Einklang mit der Haushaltsordnung und Basisrechtsakten angewandt wurden, konnte gegenüber den Standardverfahren Zeit gespart werden, wobei gleichzeitig für Ausgewogenheit zwischen Geschwindigkeit und Transparenz gesorgt wurde.

In einigen Fällen hat die Kommission die Bestimmungen zur Krisenerklärung angewandt. Dafür gab es in jedem Fall stichhaltige Gründe.

In Anbetracht der Bedingungen in Myanmar/Birma sind Finanzhilfen, die nach einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen gewährt werden, nach Einschätzung der Kommission nicht zwangsläufig kostenwirksamer als Finanzhilfen, die auf der Grundlage flexibler Verfahren gewährt werden.

VIII. Bei der Hälfte der geprüften Projekte wurden die geplanten Outputs vollständig erbracht. Bei weiteren 40 % der Projekte, die zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Durchführungsphase waren, wurden sie teilweise erreicht. Mittlerweile können einige dieser Projekte bessere Ergebnisse vorweisen.

Die Kommission wird 2018 eine strategische Länderbewertung der Entwicklungszusammenarbeit der EU in Myanmar/Birma durchführen, bei der Wirkungen und Nachhaltigkeit geprüft werden.

Die EU-Delegation hat die Projektüberwachung im Laufe der Jahre erheblich verbessert.

IX.

- Die Kommission und der EAD halten die Fokussierung auf die zu unterstützenden Bereiche für ausreichend.

- Die GD DEVCO und die GD ECHO der Kommission haben ihre Koordinierung bereits verstärkt und werden sie im Zuge der Operationalisierung der Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, für die Myanmar/Birma vom Rat als Pilotland ausgewählt wurde, weiter verbessern.

- Die Kommission wird die Mittelzuweisung zu den einzelnen Schwerpunktbereichen bei der Programmplanung für das nächste MRP dokumentieren. Da über die Begründung der Mittelzuweisung zu jeder neuen Maßnahme schon bei der Ermittlung und Formulierung debattiert wird, wird die Kommission sicherstellen, dass die Zuweisung zu Maßnahmen im Rahmen des JAP für 2018 und nachfolgende Jahre dokumentiert wird.

- Die Kommission wird weiterhin die Kostenwirksamkeit der von mehreren Gebern finanzierten Maßnahmen in enger Kooperation mit den anderen Gebern und als Mitglied des Lenkungsausschusses/Verwaltungsrates der Fonds sicherstellen. Dabei ist die Kommission aber auch an die Bestimmungen der Haushaltsordnung gebunden.

- Die Kommission wird sich weiterhin aktiv für die Verbesserung des Projektmanagements einsetzen und den Stand der Umsetzung regelmäßig bewerten.

Es wurden bereits Schritte eingeleitet, um die Kommunikation über EU-Maßnahmen und deren Außenwirkung erheblich zu verbessern.

EINLEITUNG

7. Vier Kommissare haben sich an der Taskforce beteiligt. Der Kommissar für Entwicklung, Piebalgs, hatte gemeinsam mit dem deutschen Entwicklungshilfeminister Niebel und dem myanmarischen Planungsminister Kan Zaw den Vorsitz im Entwicklungsforum inne. Alle in dem Land vertretenen EU-Mitgliedstaaten haben sich ebenfalls beteiligt und dem ursprünglichen gemeinsamen Programmplanungsdokument und den prioritären Bereichen für die Unterstützung durch die EU und die EU-Mitgliedstaaten zugestimmt.

8. Ein demokratisches Forum der Zivilgesellschaft mit der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin Ashton und Aung San Suu Kyi, das Entwicklungsforum und das Business Forum, fanden in Rangun am Tag vor der Taskforce-Sitzung in Nay Pyi Taw statt.

11. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von 150 Mio. EUR im Rahmen eines speziellen Pakets stellten einen erheblichen Beitrag zur Unterstützung des Übergangs dar, und sie ermöglichten darüber

hinaus eine Intensivierung des Engagements und des Dialogs mit der neuen Zivilregierung, mit der die Geber zum ersten Mal zu tun hatten.

BEMERKUNGEN

20. Da keine endgültige Fassung eines umfassenden nationalen Entwicklungsplans für einen Zeitraum von 20 Jahren vorlag, verwendete die Kommission den Rahmen für Wirtschafts- und Sozialreformen 2012-2015 der Regierung von Myanmar/Birma als wichtigstes Bezugsdokument. Die Unterstützung im Rahmen des MRP 2014-2020 für die Schwerpunktbereiche Bildung und Landwirtschaft basierte auf den mit der EU kofinanzierten laufenden Programmen (z. B. QBEP und LIFT) und deren Analysen und Berichten. Für den Schwerpunktbereich Bildung lieferte die von der EU unterstützte umfassende Reform des Bildungssektors eine Sektoranalyse.

21. Der mit der Regierung von Myanmar/Birma geführte Konsultationsprozess zu den Entwicklungsprioritäten und Mittelzuweisungen umfasste Treffen auf Ministerebene in Brüssel, Rangun und Nay Pyi Taw.

22. Die Kommission und der EAD halten die Auswahl der Entwicklungsprioritäten für fokussiert. Die vier Schwerpunktbereiche wurden sorgfältig nach einem partizipatorischen Ansatz und in Abstimmung mit der Regierung ausgewählt.

Die gemeinsamen Programmplanungsanweisungen von Kommission und EAD für das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit im Zeitraum 2014-2020 erlauben unter bestimmten Voraussetzungen, beispielsweise bei der Umstellung von humanitärer Hilfe auf Entwicklungshilfe oder aufkommenden Sicherheitsbedrohungen/Konfliktrisiken einen zusätzlichen Schwerpunktbereich, um wesentliche Prioritäten im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung und Staatsführung zu unterstützen.

Wegen der erheblich gestiegenen Finanzmittel für Myanmar/Birma ab 2012 unter Berücksichtigung der Gesamtfinanzierung für die verschiedenen Bereiche und deren Absorptionskapazität und mit dem Ziel, die Kontinuität der EU-Unterstützung für Schwerpunktbereiche (mit Ausnahme des Gesundheitssektors) im Rahmen des MRP 2011-2013 sicherzustellen, beschloss die Kommission, im Rahmen des MRP 2014-2020 vier Schwerpunktbereiche zu finanzieren. Dies wurde im Rahmen der gemeinsamen Programmplanung weiter vorangetrieben und in Anbetracht der politischen Bedeutung des von ethnischen Gruppen getragenen Friedensprozesses für Stabilität und Entwicklung vom Kommissar für Entwicklung und von der Regierung gebilligt.

Zeitgleich mit dem Beschluss der Kommission über das spezielle Paket in Höhe von 150 Mio. EUR für 2012-2013 fand die Eröffnung eines EU-Büros in Rangun statt, das im September 2013 zu einer vollwertigen EU-Delegation ausgebaut wurde.

23. Im Einklang mit den oben genannten Anweisungen für die Programmplanung erlaubt das MRP 2014-2020 eine gewisse Flexibilität, um auf unvorhergesehene Bedürfnisse der besonders gefährdeten Gemeinschaften in einem fragilen Staat und in Konflikt- und Krisensituationen wie in Myanmar/Birma eingehen zu können. Da ein Friedensprozess nicht vorhersehbar ist, konnte die Kommission 2013-2014 keine geografische Priorisierung für den gesamten Programmplanungszeitraum 2014-2020 vornehmen. Die Entscheidung wird jährlich im Rahmen der Ermittlung und Formulierung des jeweiligen JAP getroffen, um die Dynamik des Friedensprozesses zu begleiten. Um die Kostenwirksamkeit sicherzustellen, stützt sich die Kommission auf maßgebliche Studien. Bereits vorliegende Studien über die Erfordernisse im Bundesstaat Rakhine, die von der EU oder anderen Gebern in Auftrag gegeben worden waren, wurden bei der Programmplanung berücksichtigt. Außerdem erstellte die Regierung 2014 gemeinsam mit Gebern einen vorläufigen Aktionsplan für den Bundesstaat Rakhine, der jedoch nicht fertiggestellt wurde. Dass insgesamt 10 % der Finanzierung im Berichtszeitraum dem Bundesstaat Rakhine zugewiesen

wurden, weist eindeutig auf die anerkannte geografische Priorität hin. Außerdem implizierte die Auswahl des Friedensprozesses als Schwerpunktbereich eine geografische Priorisierung von Konfliktgebieten.

24. Die EU hat auf die Bedeutung eines Managements der natürlichen Ressourcen hingewiesen, da die potenziellen inländischen Einnahmen zum großen Teil durch die Nutzung der reichen natürlichen Ressourcen zustande kommen.

Die EU hat die Regierung bei der Entwicklung eines nachhaltigeren Managements ihrer natürlichen Ressourcen unterstützt, beispielsweise durch die Initiativen EITI und FLEGT. Die EU hat sich aktiv am Koordinierungsprozess der Geber für Reformen der öffentlichen Finanzverwaltung beteiligt.

Ein großer Teil der natürlichen Ressourcen in Myanmar/Birma befindet sich in umkämpften Gebieten oder in Gebieten, die nicht von der Regierung, sondern von bewaffneten ethnischen Gruppen kontrolliert werden. Voraussetzung für jede Diskussion über eine Erhöhung der Steuereinnahmen durch das Management natürlicher Ressourcen sind Fortschritte im Friedensprozess.

27. Die Kommission weist mit Nachdruck darauf hin, dass eine wirksame Koordinierung zwischen der GD ECHO und der GD DEVCO auf der Ebene sowohl der Kommissionsdienststellen als auch der EU-Delegation stattgefunden hat, insbesondere während der Ermittlung und Formulierung relevanter Maßnahmen in Bereichen, in denen die GD ECHO humanitäre Hilfe leistete.

Die Kommission hat die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (LRRD) in die Praxis umgesetzt. Die GD DEVCO hat zusätzlich zwei Studien in die Wege geleitet, um konfliktsensible Interventionen für erhöhte Resilienz in Gebieten zu ermitteln, die von anhaltenden Krisen betroffen sind.

Myanmar/Birma wurde in eine Liste von Pilotländern aufgenommen, die der Rat im September 2017 vorgelegt hat, um die Verknüpfung zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe zu operationalisieren.

Das Projekt 20 ist die Fortsetzung und Erweiterung eines von der DG ECHO finanzierten Projekts (EU-Initiative „Kinder des Friedens“). Damit wird das LRRD-Konzept umgesetzt. Die Fortsetzung von Projekt 13 beinhaltet eine verstärkte Ernährungskomponente, mit der die Ernährungshilfe der GD ECHO im nördlichen Bundesstaat Rakhine ergänzt wird.

28. Im März 2017 wurde im Abschlussbericht zur Bewertung der gemeinsamen EU-Programmplanung für die Entwicklungskooperation (2011-2015) außerdem empfohlen, dass die führenden Stellen der EU und der Mitgliedstaaten den Gesamtumfang der gemeinsamen Programmplanung und deren Umsetzung, beispielsweise wie die im Prinzip nicht planbare humanitäre Hilfe einbezogen werden kann, genauer definieren sollten.

Seit der Eröffnung der EU-Delegation haben Kolleginnen und Kollegen des EAD, der GD DEVCO und der GD ECHO einen regelmäßigen Meinungsaustausch geführt und gemeinsame Vor-Ort-Besuche durchgeführt.

Die Treffen der GD DEVCO und der GD ECHO nahmen erst im September 2016 offizielle Form an, doch schon seit Mitte 2014, als die GD ECHO in das gleiche Gebäude einzog, in dem auch die EU-Delegation untergebracht ist, fand ein regelmäßiger Meinungsaustausch statt.

Alle Maßnahmen im Schwerpunktbereich Friedenskonsolidierung, die seit 2012 angenommen wurden, spiegeln die geforderte Verknüpfung, Konsultation und Koordinierung mit Akteuren im humanitären Bereich einschließlich der GD ECHO wider. Auch das Hilfsprogramm für entwurzelte Bevölkerungsgruppen (AUP) wurde in enger Kooperation mit der GD ECHO durchgeführt. Es baut auf einigen ihrer Erfolge in den von ethnischen Gruppen besiedelten Staaten auf.

30. Nach einem eingehenden Konsultationsprozess, auch mit der Regierung, und unter Berücksichtigung insbesondere der Bedürfnisse und der Absorptionskapazität der einzelnen Schwerpunktbereiche beschloss die Kommission, vorläufig jedem der ersten beiden Schwerpunktbereiche (ländliche Entwicklung und Bildung) bis zu 35 % und jedem der anderen beiden Schwerpunktbereiche (Staatsführung und Friedenskonsolidierung) bis zu 15 % der Mittel zuzuweisen.

Die Bestimmung der Mittelzuweisung zu jeder Maßnahme im Rahmen der JAP ist Teil ihrer Ermittlung und Formulierung und berücksichtigt die Bedürfnisse und die Absorptionskapazität, die Umsetzungsmodalität und die Finanzierung durch Partner, Regierung und andere Geber, den Zeitrahmen für die Durchführung usw.

31. Die Kommission weist darauf hin, dass einige Mitgliedstaaten einem vorgeschlagenen Programm für Haushaltsunterstützung nicht zustimmen konnten, u. a. wegen ihrer Bedenken hinsichtlich der politischen Bedingungen und der ernsthaften Eskalation der Situation im Bundesstaat Rakhine.

Dadurch hat sich die Finanzierung lediglich einer, wenn auch einer wichtigen vorgesehenen Maßnahme in Myanmar/Birma verzögert. Nachdem für 2016 kein JAP angenommen worden war, hat die Kommission das JAP 2017 (39 Mio. EUR) angenommen und damit weitere Unterstützung der EU in den Bereichen Friedenskonsolidierung und Staatsführung zugesagt.

32. Die Kommission weist darauf hin, dass die künftige Arbeitsbelastung und die Mischung von Hilfemodalitäten nicht die einzigen operativen Kriterien sind, die bei der Auswahl der Hilfemodalitäten berücksichtigt wurden. Für die Kommission ist Haushaltshilfe die bevorzugte Modalität, die den besten Prinzipien der Wirksamkeit der Hilfe entspricht und ein weitergehendes Engagement und einen gestärkten politischen Dialog mit den Partnerländern ermöglicht. Dennoch prüft die Kommission stets Optionen für eine engere Zusammenarbeit mit Agenturen des betreffenden Mitgliedstaates, und sie versucht, weitere Möglichkeiten für eine Mischung und eine strategischere Kooperation mit internationalen Organisationen zu finden. Das Kriterium der Kostenwirksamkeit wird insbesondere bei der Ermittlung und Formulierung neuer Maßnahmen berücksichtigt und in der Vergabephase sehr sorgfältig geprüft.

33. Die indirekte Mittelverwaltung hat den Verwaltungsaufwand der Kommissionsmitarbeiter erleichtert und Zeit gespart, was u. a. eine Fokussierung auf politischen Dialog, strategische Diskussionen, Koordinierung und Überwachung ermöglicht.

34. Dass zu Beginn zu geringe Beträge der von den UN verwalteten Treuhandfonds-Programme ausgezahlt wurden, war vor allem auf Verzögerungen bei der Aufnahme der Tätigkeiten zurückzuführen. Später wurden hin und wieder zu geringe Beträge ausgezahlt, weil es in Gebieten, in denen Konflikte wieder aufflammten, zu Verzögerungen in wichtigen Tätigkeitsbereichen kam.

Die Ausgabenrate ist nur einer der Indikatoren, mit denen die Projektleistung gemessen werden kann. Zudem ist sie nicht linear, und sie hängt von der Art der finanzierten Tätigkeiten ab.

36. Im Einklang mit der Haushaltsordnung und mit Basisrechtsakten sieht die mit internationalen Organisationen vereinbarte Beitragsvorlage vor, dass Zinserträge aus geleisteten Vorschüssen nur dann fällig werden, wenn die Regeln der Organisation die Erstattung von Zinsen vorsehen.

Das UNOPS setzt gemäß seinen eigenen Bestimmungen solche Zinsen wieder für Programmaktivitäten ein, wenn die entsprechende Beitragsvereinbarung dies vorsieht.

37. Die Kommission stellt Kostenwirksamkeit nicht nur durch Überprüfungsbesuche fest. Die Relevanz der Kosten wird zunächst vor Vertragsunterzeichnung durch eine sorgfältige Überprüfung des von der Organisation vorgelegten Budgets bewertet. Danach nimmt die Kommission an

Sitzungen des Verwaltungsrates des Fonds teil, auf denen über die Ausrichtung des Programms entschieden wird. Schließlich erhält die Kommission mindestens einmal jährlich von der Organisation Berichte und Finanzaufstellungen über die tatsächliche Programmdurchführung und die Ausgaben. Die Analyse dieser Berichte bestimmt dann die Freigabe und die Höhe des nächsten Vorschusses.

Diese Mechanismen eröffnen der Kommission die Möglichkeit zur Diskussion über die Ausrichtung des Programms und die angemessene Verwendung der Mittel. Die Kommission arbeitet an der indirekten Mittelverwaltung mit Organisationen, die einer Säulenbewertung unterzogen wurden und deren interne Kontroll-, Prüf- und Rechnungslegungsverfahren bereits überprüft worden sind und für gleichwertig mit denen der Kommission befunden wurden.

38. Werden Haushaltsvollzugsaufgaben auf eine Einheit übertragen, die eine von mehreren Gebern finanzierte Maßnahme durchführt, wird nach Artikel 42 der Anwendungsbestimmungen im Rahmen der Überprüfung geprüft, ob die Einrichtung für die betreffende Maßnahme einen Betrag in Höhe des von der Kommission dafür gezahlten Betrags verwendet hat und ob die Ausgabe in Einklang mit den Verpflichtungen erfolgt ist, die in der Vereinbarung niedergelegt sind, die mit der Einheit geschlossen wurde.

Die Kommission darf die hypothetische Strategie anwenden. Dabei kann der zuständige Anweisungsbefugte entscheiden, ob diese EU-Anforderungen als eingehalten zu betrachten sind, solange der Beitrag der anderen Geber zu der kofinanzierten Maßnahme ausreicht, um die nach Maßgabe der EU-Regeln nicht förderfähigen Tätigkeiten zu bezahlen. Somit steht jede Verringerung nicht förderfähiger Ausgaben durch die Anwendung der hypothetischen Strategie vollständig in Einklang mit den geltenden Durchführungsbestimmungen.

Dieser Mechanismus erlaubt es der Kommission, sich an Treuhandfonds mit mehreren Gebern und damit an umfangreichen Projekten in Kooperation mit anderen Gebern zu beteiligen. Auf diese Weise lassen sich Effizienz und Wirksamkeit der von der EU finanzierten Maßnahmen häufig am besten gewährleisten. Bei vorgeschriebener Zweckbindung der Mittel wäre dies nicht möglich. Damit dies funktioniert, darf bei Anwendung der hypothetischen Strategie unser Beitrag nur die Kosten decken, die für die Kommission förderfähig sind, sodass die Bestimmungen der Kommission für die Förderfähigkeit nicht auf Beiträge anderer Geber angewandt werden, die nach anderen Regeln vorgehen.

Kasten 1 – Beispiele für die Anwendung der hypothetischen Strategie

LIFT

Die Kommission hat die hypothetische Strategie angewandt, da ausreichende Mittel von anderen Gebern zur Verfügung standen, um den Teil der LIFT-Ausgaben zu decken, die nach EU-Regeln nicht förderfähig waren. Die Verrechnung ist eine Möglichkeit, Mittel von Durchführungspartnern zurückzuerlangen.

3MDG / 3DF

Die Kommission hat die hypothetische Strategie angewandt, da ausreichende Mittel von anderen Gebern zur Verfügung standen, um den Teil der Ausgaben für den 3D-Fonds zu decken, die nach EU-Regeln nicht förderfähig waren.

39. Bei Vertragsschluss wird das Budget für die Maßnahme von der Organisation vorgelegt und mit der Kommission erörtert. Nach unseren Vertragsbestimmungen sind die indirekten Kosten auf 7 % der förderfähigen direkten Kosten begrenzt. Es wird argumentiert, dass dieser Prozentsatz möglicherweise nicht ausreichend sei, um die indirekten Kosten zu decken, die der Organisation bei der Projektdurchführung entstehen. Die Kommission ist jedoch nicht berechtigt, mit anderen

Gebern einen anderen Prozentsatz auszuhandeln. Bei vergleichbaren Maßnahmen mit mehreren Gebern kann die Kommission mit anderen Gebern über deren Regelungen hinsichtlich ihrer indirekten Kosten nicht verhandeln, doch sie sorgt dafür, dass die Vergütungen/indirekten Kosten nicht höher sind als die von der Organisation für vergleichbare Beiträge in Rechnung gestellten Beträge (Artikel 4 Absatz 2 des FAFA).

40. Die Kommission wendet die hypothetische Strategie nur auf Ausgaben an, die für die EU nicht förderfähig sind, von anderen Geber aber als förderfähig eingestuft werden, auch in den Fällen, in denen der Durchführungspartner zugleich Geber ist, solange der Beitrag der anderen Geber zu der kofinanzierten Maßnahme ausreicht, um die nach den EU-Bestimmungen nicht förderfähigen Tätigkeiten zu bezahlen.

Kasten 2 – Beispiel für hohe indirekte Kosten

Die Kommission bestätigt, dass die indirekten Kosten nach der zwischen der Kommission und UNICEF unterzeichneten Vereinbarung auf maximal 7 % der direkten Kosten der Maßnahme begrenzt sind. Außerdem regelt diese Vereinbarung, dass alle indirekten Kosten für die von anderen Einheiten durchgeführten Maßnahmen durch diese 7 % abgedeckt sein müssen. Die EU-Delegation hat UNICEF mitgeteilt, dass Mittel zurückgefordert werden, wenn sie bei Anwendung der hypothetischen Strategie nicht abgedeckt werden können.

41. Die Kommission hat auch auf Kostenwirksamkeit geachtet, als über den Umfang der Projekte entschieden wurde.

42. Die Kommission hat die flexiblen Verfahren im Rahmen der Krisenerklärung in Einklang mit der Haushaltsordnung angewandt.

Nach Auffassung der Kommission und des EAD können flexible Verfahren bei strategischer Anwendung in Ländern, für die die Krisenerklärung gilt, erhebliche Vorteile haben. Die Kommission hat in einigen Fällen im Rahmen mehrerer aufeinander folgender Krisenerklärungen flexible Verfahren angewandt, weil eine reguläre Entwicklungshilfe in Anbetracht der fragilen Übergangssituation in Myanmar/Birma nicht immer möglich war. Dazu müssen wirksame und flexible Mechanismen angewandt werden, die mit den Realitäten vor Ort Schritt halten und es der EU ermöglichen, auf neue Entwicklungen schnell zu reagieren.

Die Krisenerklärung wird auf der Ebene des Generaldirektors der GD DEVCO in Konsultation mit dem Kommissar für Entwicklung beschlossen. Eine solche Erklärung war im Berichtszeitraum in Kraft. Bis Juli 2014 erstreckte sie sich nur auf die von ethnischen Gruppen besiedelten Bundesstaaten in Myanmar/Birma. Nach einem Ersuchen der EU-Delegation im Jahr 2014 um Ausweitung der Krisenerklärung auf alle Gebiete in Myanmar/Birma beschloss die Kommission, die Klausel auszuweiten, jedoch nur auf Verträge zur Friedenskonsolidierung und Ziele in Bezug auf die Staatsführung in Myanmar/Birma. Zusätzlich muss in jedem Einzelfall die vorherige Zustimmung des Direktors für geografische Koordinierung der GD DEVCO zur Ausweitung der Klausel eingeholt werden. Die Kommission betont, dass diese Option im Berichtszeitraum nicht zur Anwendung kam. Die derzeitige Krisenerklärung ist bis zum 30. Juni 2018 in Kraft, und vor jeder erneuten Ausweitung wird eine sorgfältige Prüfung vorgenommen.

Auch bei der Direktzuweisung wird ein Verhandlungsverfahren durchgeführt mit einem Bericht, in dem die Gründe für die Auswahl erläutert werden, und Diskussionen über die Aushandlung der Maßnahmen und das Budget, über das ordnungsgemäß Buch geführt wird. Dadurch bleiben die Verfahren stets transparent und vollständig im Einklang mit den nach der Haushaltsordnung vorgesehenen Verfahren.

Unbestreitbar besteht in den von ethnischen Gruppen besiedelten Gebieten akute Gefahr für die Zivilbevölkerung, und fast ein Drittel der Bundesstaaten des Landes sind von Konflikten betroffen.

Möglichkeiten der Mediation und Konfliktlösung können (und müssen) in allen Gebieten einschließlich Nay Pyi Taw und Rangun (oder sogar in anderen Ländern wie Thailand, China oder Indien) genutzt werden, wo kritische Vertreter der Regierung oder andere maßgebliche Akteure sich aufhalten. Das erklärt, weshalb die Krisenerklärung auch auf Ziele wie Staatsführung und Friedenskonsolidierung angewandt werden kann.

44. Die Kommission hat sichergestellt, dass das Risiko einer Doppelfinanzierung bei der Gestaltung und Umsetzung von gefährdeten Verträgen berücksichtigt wurde.

Kasten 3 – Beispiele für das Risiko von Doppelfinanzierungen

Absatz 1: Um das Risiko der Doppelfinanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Tuberkulose, Malaria und HIV/AIDS zu senken, haben die Kommission und andere Geber eine Lückenanalyse und mögliche Überschneidungen zwischen den beiden Fonds geprüft, bevor der Verwaltungsrat des Fonds über die Finanzierung entschied.

Beide Programme wurden im Rahmen der Technischen Strategiegruppen für Tuberkulose, Malaria und HIV/AIDS geprüft, um Doppelfinanzierungen auszuschließen.

Absatz 2: Die Kommission hat die Projekte und Tätigkeiten dieser lokalen NRO laufend überwacht. Zum Zeitpunkt des Besuchs des Rechnungshofs spielte (und spielt nach wie vor) die NRO eine wichtige und entscheidende Rolle bei der Unterstützung der Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und den ethnischen bewaffneten Organisationen. Um die Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen aufrecht zu erhalten, gewährte die EU verschiedene Finanzhilfen, bei denen die NRO Mitbegünstigte war. Zusätzlich wurde technische Hilfe geleistet, um die ordnungsgemäße Durchführung eines derart großen Zustroms von Kooperation der EU und anderer Geber in dem von besonderen Herausforderungen geprägten Umfeld sicherzustellen. Diese technische Hilfe hat u. a. dazu beigetragen, das Risiko von Doppelfinanzierungen zu vermeiden. Da alle von der EU finanzierten Maßnahmen mit der NRO ganz unterschiedliche und konkrete Ziele verfolgten, konnte die Kommission keine Überschneidung in der Finanzierung feststellen.

45. Die Kommission bemüht sich um wirksame Koordinierung mit anderen Gebern auf der Durchführungsebene, wobei Verbesserungen immer möglich sind.

Kasten 4 – Beispiele für verpasste Gelegenheiten bei der Koordinierung

Zwischen der Weltbank, der EU-Delegation und verschiedenen Durchführungspartnern in der von der Gemeinschaft gelenkten Entwicklung fand eine regelmäßige Koordinierung statt. Die EU-Delegation hat mit den von ihr finanzierten Programmen bei verschiedenen Gelegenheiten Synergien mit der Weltbank angestrebt. Während das Programm der Weltbank vor allem auf „harte Komponenten“ (Basisinfrastruktur in Dörfern) ausgerichtet ist, verbindet das Konzept der EU weiche (Schulungen, Workshops, Gemeinschaftskonsultationen) und harte (kleine Infrastruktur, Rehabilitation) Komponenten in einem Gebiet.

46. Nach Einschätzung der Kommission haben sich die Überwachung EU-finanzierter Maßnahmen und die Außenwirkung der EU im Laufe der Jahre verbessert.

Die Kommission misst einer weiteren Verbesserung ihrer Überwachung von Maßnahmen auch in schwer zugänglichen Gebieten hohe Bedeutung bei.

47. Im Hinblick auf Outputs und Wirkungen auf der Ebene der JAP wurden wichtige Schritte unternommen wie die Einbeziehung einer indikativen logischen Rahmenmatrix für jede Maßnahme auf der Ebene des JAP und die Einrichtung eines speziellen Teams in der GD DEVCO, um die Qualität von Logframes sicherzustellen. Darüber hinaus spiegelt der Internationale Ergebnisrahmen der EU für Entwicklung und Zusammenarbeit die Bemühungen der GD DEVCO um Überwachung

und Berichterstattung über die Ergebnisse, Verbesserung der Rechenschaftspflicht, Transparenz und Außenwirkung der EU-Hilfe wider.

Mangelnde Datenverfügbarkeit ist ein Problem in Myanmar/Birma mit erheblichen Konsequenzen für das Messen von Outputs und Wirkungen.

48. Für die Projekte 11 und 12 besteht ein Leistungsüberwachungssystem.

49. Die Kommission hat keineswegs langsam auf die Berichte zu Überprüfungsbesuchen reagiert. Nur die kontradiktorischen Verfahren hinsichtlich ihrer Ergebnisse dauerten recht lange.

Kasten 5 – Überprüfungsbesuche

LIFT

Die Verarbeitung der Ergebnisse dieses Überprüfungsbesuchs zu LIFT war extrem komplex und führte zu ausführlichen Diskussionen mit den leitenden Dienststellen, um richtig darauf zu reagieren. Die EU-Delegation hat ihre Reaktion auf die Verarbeitung der Ergebnisse von Überprüfungsbesuchen verbessert, wie aus dem Abschlussbericht über den zweiten Überprüfungsbesuch zu LIFT hervorgeht, der am 23.9.2016 veröffentlicht wurde; das dazugehörige Vorabinformationsschreiben (keine Einziehung empfohlen) wurde am 28.10.2016 abgeschickt.

3MDG/3DF

Nach Eingang des vorläufigen Abschlussberichts über den Überprüfungsbesuch hat die EU-Delegation fristgerecht reagiert und die Abschlusszahlung und die Abrechnung für den 3DF-Vertrag fertiggestellt.

50. Die Kommission erinnert Durchführungspartner regelmäßig daran, dass detaillierte Pläne über Kommunikation und Außenwirkung erstellt und umgesetzt werden müssen, um ein gutes Maß an Kommunikation über die EU-Hilfe und deren Außenwirkung zu gewährleisten. Die EU-Delegation hat Verbesserungen in diesem Bereich festgestellt und darüber hinaus beschlossen, durch eine spezielle Komponente in einem laufenden umfassenden Dienstleistungsvertrag direkter auf eine bessere EU-Außenwirkung und koordinierte Übermittlung in sämtliche Projekte und Programme hinzuarbeiten.

In einigen Gebieten mussten die Durchführungspartner bei bestimmten Aspekten der Kommunikation und Außenwirkung behutsam vorgehen, weil es zum damaligen Zeitpunkt gewisse Empfindlichkeiten gab. Sie haben die Außenwirkung der Programme dann auf anderem Wege, z. B. über soziale Medien, mit audiovisuellem Material, Studien und Veröffentlichungen, Veranstaltungen usw. verstärkt.

51. In der Einführungsphase versuchte die Kommission, den EU-Treuhandfonds als Teil der Methoden zu fördern, die für die Durchführung des Gemeinsamen Friedensfonds in Betracht zu ziehen sind. Trotz der Bemühungen der Kommission waren andere potenzielle Geber des Gemeinsamen Friedensfonds gegen diese Modalität; sie sprachen sich für von den UN verwaltete Treuhandfonds aus. Die Kommission beriet auch mit Mitgliedstaaten in Brüssel über die Förderung eines EU-Treuhandfonds für den Frieden.

54. Bei der Hälfte der geprüften Projekte wurden die geplanten Outputs vollständig erbracht. Bei weiteren 40 % der Projekte, die zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Durchführungsphase waren, wurden sie teilweise erreicht. Mittlerweile können einige dieser Projekte bessere Ergebnisse vorweisen.

Die Kommission sieht vielfältige Gründe, aus denen sich die Durchführung überprüfter Projekte verzögert hat. Die Programme haben es mit einem schwierigen Umfeld zu tun, in dem sich ein komplexer Übergang vollzieht, ein politischer und wirtschaftlicher Übergang mitten in einem

komplexen Friedensprozess mit zahlreichen Parteien und bewaffneten Gruppen. Alle diese Faktoren haben einen direkten Einfluss. Rückschläge und eine unerwartet geringe Absorptionskapazität prägen immer wieder die Entwicklung in Myanmar/Birma. Das gilt vor allem für Projekte im Rahmen der überprüften Programme zur Friedenskonsolidierung und Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen.

Kasten 7 – Beispiel für ein Projekt, das für die Erreichung der festgelegten Ziele nur zum Teil von Bedeutung war

Das Programm „Erasmus“ zielt auf Bildung ab, einen der Schwerpunktbereiche des MRP 2014-2020, während „Umwelt“ ein kritisches Querschnittsthema aller Schwerpunktbereiche ist. Die Kommission weist mit Nachdruck darauf hin, dass dieses Projekt bedarfsorientiert arbeitet und der EU-Delegation Ersuchen der Regierung um Kapazitätsaufbau vorgelegt werden. Deshalb war es insbesondere in der Frühphase des Übergangs, als die Entwicklungspartner zum ersten Mal seit vielen Jahren wieder mit der Regierung zusammenarbeiteten, erforderlich, den Umfang und die zu erbringenden Leistungen etwas flexibler auszulegen.

56. Mangelhafte Datenverfügbarkeit ist ein Problem mit erheblichen Konsequenzen für das Messen von Outputs und Wirkungen von EU-Maßnahmen. Häufig stellt die Ermittlung realistischer Ziele für bestimmte Indikatoren eine Herausforderung dar. Deshalb wird in den meisten Projekten das Logframe jährlich überprüft.

Mit einem im Rahmen des regionalen Richtprogramms 2014-2020 finanzierten Programms unterstützt die Kommission Verbesserungen im statistischen System der ASEAN-Mitgliedstaaten.

57. Die Kommission betont, dass sich die stichprobenartig geprüften Projekte in unterschiedlichen Stadien der Durchführung befanden. Das könnte zumindest teilweise erklären, weshalb ein Teil der geplanten Wirkung und Nachhaltigkeit der Ergebnisse noch nicht bewertet werden konnte. Nach Einschätzung der Kommission werden mehr als ein Drittel der geprüften Projekte die erwartete Wirkung erzielen. 2018 wird die Kommission eine strategische Länderbewertung der EU-Kooperation gemäß dem Arbeitsprogramm für strategische Bewertungen vornehmen, das Entwicklungskommissar Mimica genehmigt hat. Es wird erwartet, dass die Kommission, der EAD und andere Akteure damit Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen hinsichtlich unserer früheren, derzeitigen und künftigen Zusammenarbeit mit dem Land erhalten.

59. Die ursprünglichen Ziele zu erreichen, die mit den im Bundesstaat Rakhine durchgeführten Projekten angestrebt wurden, stellt eine besondere Herausforderung dar. Der Bundesstaat befindet sich in einer anhaltenden Krisensituation, die durch seit langem bestehende, tief verwurzelte Diskriminierung, Binnenvertreibung, Segregation, Staatenlosigkeit, Armut und Vulnerabilität gekennzeichnet ist. Die Kommission ist sich der Problematik ihrer Arbeit in einem hoch politisierten und komplexen Umfeld wie im Bundesstaat Rakhine bewusst; sie wird ihr Engagement in dieser Region fortsetzen.

Kasten 8 – Projekt für Ernährungssicherheit im Bundesstaat Rakhine

Für LIFT wurde die Möglichkeit einer offenen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für die Fortsetzung des Projekts zur Ernährungssicherheit im Bundesstaat Rakhine in Erwägung gezogen. Da die ausgewählten Durchführungspartner bereits Zugang zu den Zieldörfern haben, Arbeitsbeziehungen mit der Lokalregierung geschaffen worden sind und in dieser Region eine außerordentlich komplexe Krisensituation besteht, kam die Leitung des Fonds LIFT zu dem Schluss, dass es weder machbar noch realistisch wäre, die erwartete Wirkung durch neue und unerfahrene Partner in den Zielgebieten zu erreichen.

Hinsichtlich der Schwachstellen weist die Kommission darauf hin, dass das Projekt mit einem Gewaltausbruch im Jahr 2014 und einem Tropensturm fertig werden musste. All das hat die

Durchführung vor Ort verzögert, da die Mitarbeiter keinen Zugang mehr zu den Dörfern hatten. Zusätzlich musste das Konsortium viel Zeit und Mühe aufbringen, um Vertrauen aufzubauen und trotz der damals herrschenden starken Feindseligkeit gegenüber den UN/INGO von den Gemeinschaften und Behörden akzeptiert zu werden. Nur wenige NRO konnten sich als vertrauenswürdige Partner sowohl der Regierung als auch der örtlichen Bevölkerung behaupten.

60. Die Kommission hat ein spezielles Ziel der verbesserten sozioökonomischen Erholung in konfliktreichen Gebieten und von interkommunaler Gewalt betroffenen Gebieten im Rahmen der verschiedenen JAP zur Finanzierung der EU-Beiträge zur Friedenskonsolidierung aufgenommen. Die Kommission hatte zunächst für die Aufnahme des Bundesstaates Rakhine in den Gemeinsamen Friedensfonds plädiert, doch im Verlauf des Gestaltungsprozesses wurde vereinbart, dass sich der Friedensfonds auf den Friedensprozess und nicht auf die interkommunale Gewalt richten sollte. Andere Entwicklungspartner sprachen sich dagegen aus, den Fonds auf den Bundesstaat Rakhine auszuweiten.

Die Gestaltung und der Aufbau des Fonds basieren vorwiegend auf dem landesweiten Waffenstillstandsabkommen. Interkommunale Gewalt zwischen Bevölkerungsgruppen wird davon nicht erfasst. Dennoch können Projekte, an denen der Bundesstaat Rakhine beteiligt ist, finanziert werden, wenn sie einen direkten Zusammenhang mit der Durchführung des Waffenstillstandsabkommens und anderen förmlichen Elementen des Friedensprozesses aufweisen, einem strengen Risikomanagement unterliegen, einer Analyse hinsichtlich ihrer Konfliktsensibilität unterzogen werden und sich an die Prinzipien der Nichtschädigung halten.

Wie oben ausgeführt wurde, hat die EU andere Projekte und Mechanismen für den Umgang mit der Situation im Bundesstaat Rakhine entwickelt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

63. Nach Auffassung der Kommission und der EAD war die Auswahl der Entwicklungsprioritäten fokussiert, und die Einbeziehung eines vierten Schwerpunktbereichs war vollkommen gerechtfertigt und mit der Regierung vereinbart.

Die EU eröffnete ein Büro in Rangun, das im September 2013 zu einer vollwertigen EU-Delegation ausgebaut wurde.

Da ein Friedensprozess nicht vorhersehbar ist, konnte die Kommission 2014 keine detaillierte geografische Priorisierung für alle Finanzierungsquellen vorlegen. Die Entscheidung wird jährlich im Zuge der Ermittlung und Formulierung des JAP getroffen, um die Dynamik des Friedensprozesses zu begleiten, der völlig unvorhersehbar und unbeständig ist. Flexibilität ist (auch bei der geografischen Priorisierung) unbedingt notwendig, um auf die Bedürfnisse der besonders gefährdeten Gemeinschaften reagieren zu können.

Die Erzielung inländischer Einnahmen wurde indirekt berücksichtigt, u. a. durch EU-Unterstützung für Reformen der öffentlichen Finanzverwaltung und Beteiligung an der Initiative EITI und am Aktionsplan FLEGT.

Empfehlung 1 – Fokussierung der Hilfe, um die Wirkung zu erhöhen

Die Kommission und der EAD akzeptieren die Empfehlung. Sie werden sich bei der Programmplanung des nächsten MRP daran halten.

Erster Aufzählungspunkt: Die Kommission und der EAD haben die vier Schwerpunktbereiche begründet, die vollständig beibehalten werden, wie in der laufenden Halbzeitbewertung des MRP 2014-2020 bestätigt wurde.

Zweiter Aufzählungspunkt: Die Kommission will ihre Unterstützung für die Mobilisierung inländischer Einnahmen im Rahmen des nächsten MRP ausweiten. Bis dahin wird die Kommission

die Mobilisierung inländischer Einnahmen direkt durch geplante Unterstützung für Reformen der öffentlichen Finanzverwaltung und indirekt durch weitere Unterstützung für Prozesse wie EITI und FLEGT fördern.

Die Kommission und der EAD werden in der Programmplanung für das nächste MRP eine geografische Priorisierung berücksichtigen. Sie sind aber der Auffassung, dass eine derartige Priorisierung und Komplementarität mit anderen Gebern am besten bei der Ermittlung und Formulierung neuer Maßnahmen zu bewerten sind.

64. Die GD DEVCO und die GD ECHO haben ihre Zusammenarbeit bereits verstärkt und werden sie im Rahmen der Operationalisierung der Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe, für die Myanmar/Birma vom Rat als Pilotland ausgewählt worden ist, weiter ausbauen.

Empfehlung 2 – Koordinierung der Interventionen

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und wird sie wie folgt umsetzen:

– Der laufende Prozess der Operationalisierung der Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe, für die Myanmar/Birma vom Rat als eines von sechs Pilotländern ausgewählt worden ist, wird bis Mitte 2018 in einen Aktionsplan münden. Zusätzlich entwickeln die GD DEVCO und die GD ECHO eine gemeinsame Analyse der Resilienz und eine umfassende Strategie zur Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklungshilfe in den anhaltenden Krisen in Myanmar/Birma.

– Wie es auch in der Bewertung des gemeinsamen Programmplanungsprozesses empfohlen wurde, wird die Kommission die GD ECHO enger in die Vorbereitung des neuen gemeinsamen Programmplanungsdokuments einbeziehen und versuchen, humanitäre Interventionen der Mitgliedstaaten insbesondere in von anhaltenden Krisen betroffenen Gebieten in das Dokument aufzunehmen.

65. Nach einem eingehenden Konsultationsprozess, auch mit der Regierung, und unter Berücksichtigung insbesondere der Bedürfnisse und der Absorptionskapazität der einzelnen Schwerpunktbereiche hat die Kommission beschlossen, jedem der ersten beiden Schwerpunktbereiche (ländliche Entwicklung und Bildung) bis zu 35 % und jedem der anderen beiden Schwerpunktbereiche (Staatsführung und Friedenskonsolidierung) bis zu 15 % der Mittel zuzuweisen.

Die Bestimmung der Mittelzuweisung für jede Maßnahme im JAP ist Teil der Ermittlung und Formulierung neuer Maßnahmen.

Empfehlung 3 – Umsetzung der Maßnahmen

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und wird sie wie folgt umsetzen:

Die Kommission wird die Mittelzuweisung zu jedem Schwerpunktbereich im Rahmen der Programmplanung für das nächste MRP dokumentieren.

Da die Begründung für die Mittelzuweisung zu jeder neuen Maßnahme im Zuge ihrer Ermittlung und Formulierung erörtert wird, wird die Kommission auch weiterhin sicherstellen, dass die Zuweisung zu Maßnahmen im Rahmen der JAP für 2018 und die folgenden Jahre dokumentiert wird.

66. In einigen Fällen wurden Verzögerungen durch die Komplexität des Arbeitsumfelds und das Wiederaufflammen von Konflikten verursacht.

Die mit internationalen Organisationen ausgehandelte Beitragsvorlage sieht vor, dass auf Vorschusszahlungen angefallene Zinsen nur dann fällig werden, wenn die Regeln der betreffenden

Organisation die Erstattung von Zinsen vorsehen. Dies steht mit der Haushaltsordnung und Basisrechtsakten in Einklang. Um eine Anhäufung von Vorschusszahlungen auf dem Konto der Organisation zu vermeiden, sieht die Beitragsvereinbarung in Artikel 15 der Allgemeinen Bedingungen vor, dass die nächste Rate erst freigegeben werden kann, wenn 70 % der unmittelbar vorausgehenden Rate (und 100 % der vorherigen Raten) gebunden sind.

Im Hinblick auf die Wirkung der Bestimmungen zur Kostenkontrolle in den zwischen der EU und den UN geschlossenen Verträgen kann die Kommission die hypothetische Strategie anwenden. Dabei kann der zuständige Anweisungsbefugte entscheiden, ob die Anforderungen der EU eingehalten wurden, solange der von den anderen Gebern geleistete Betrag zu der kofinanzierten Maßnahme ausreicht, um die nach den EU-Bestimmungen nicht förderfähigen Tätigkeiten zu bezahlen.

Empfehlung 4 – Kostenwirksamkeit der von mehreren Gebern finanzierten Maßnahmen

Die Kommission nimmt die Stellungnahme des Rechnungshofs zur Kenntnis; sie kann diese Empfehlung aber nicht akzeptieren.

Die Höhe der indirekten Kosten hängt von der jeweiligen Maßnahme und Organisationsstruktur ab. In vielen Fällen halten Organisationen den EU-Beitrag zu den indirekten Kosten (der gemäß der Haushaltsordnung auf 7 % begrenzt sind) für nicht ausreichend, um ihre Kosten zu decken. Die Kommission hat sich mit der Unterzeichnung der umfassenden Vereinbarung (Grand Bargain) über humanitäre Hilfe verpflichtet, mit einer Reihe von Partnern eine Harmonisierung der Qualifikation dieser Kosten (direkte gegenüber indirekten Kosten) zu erarbeiten. Damit wird die Grundlage für eine umfassendere Debatte über die Höhe der indirekten Kosten gelegt.

67. Die Kommission wendet ihre Standardregeln und -verfahren ebenso an wie die internen Regeln, die ein Abweichen von diesen Standardregeln unter bestimmten Voraussetzungen, beispielsweise in einer Krisensituation, erlauben. Durch flexible Regeln, die in Einklang mit der Haushaltsordnung und Basisrechtsakten angewandt wurden, war es möglich, gegenüber traditionelleren Konzepten Zeit zu sparen, indem Krisenverfahren angewandt wurden und zugleich für Ausgewogenheit zwischen Geschwindigkeit und Transparenz gesorgt wurde.

Die Kommission hat in einigen Fällen die Krisenerklärung angewandt und stichhaltige Gründe dafür angeführt, dass keine Aufforderungen zur Angebotsabgabe ergangen sind. Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Direktvergabe von Finanzmitteln und öffentlichen Aufträgen gemäß Artikel 190 der Anwendungsbestimmungen und nach einer vorher eingeholten Zustimmung gerechtfertigt. Außerdem geht auch der direkten Vergabe ein Verhandlungsverfahren voraus mit einem Bericht, in dem die Auswahl begründet wird, und Diskussionen über die Aushandlung der Maßnahmen und des Budgets, über das ordnungsgemäß Buch geführt wird. Dadurch bleiben die Verfahren stets transparent, und sie stehen vollständig in Einklang mit den in der Haushaltsordnung vorgesehenen Verfahren auch im Hinblick auf die Kostenwirksamkeit.

68. Mehrere Projekte, die zum Zeitpunkt der Überprüfung noch in der Durchführungsphase waren, haben mittlerweile ihre Ergebnisse verbessern können.

Die Kommission wird 2018 eine strategische Länderbewertung der Entwicklungszusammenarbeit der EU in Myanmar/Birma durchführen, bei der Wirkungen und Nachhaltigkeit geprüft werden.

Die Kommission hat wichtige Schritte zur Verbesserung von Logframes einschließlich der Indikatoren und der Außenwirkung der EU unternommen.

Empfehlung 5 – Überwachung der Maßnahmen

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und wird sie wie folgt umsetzen:

Erster Aufzählungspunkt: Die Kommission entwickelt ein neues operatives Informationssystem (OPSYS), in dem u. a. Logframe-Daten von Projekten aggregiert werden können.

Zweiter Aufzählungspunkt: Die Kommission wird bei ihren Durchführungspartnern weiter darauf bestehen, dass die Vertragsbestimmungen zur Außenwirkung von EU-Maßnahmen angewandt werden. Die EU-Delegation hat bereits eine erhebliche Verbesserung in diesem Bereich festgestellt. Außerdem hat die Kommission eine starke Außenwirkungskomponente in einen umfangreichen, direkt verwalteten Dienstleistungsvertrag aufgenommen, um koordinierte Informationen über die EU-Unterstützung und eine stärkere Außenwirkung sicherzustellen.

69. Bei der Hälfte der geprüften Projekte wurden die geplanten Outputs vollständig erbracht. Bei weiteren 40 % der Projekte, die zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Durchführungsphase waren, wurden sie teilweise erreicht. Mittlerweile können einige dieser Projekte bessere Ergebnisse vorweisen.

Die Programme werden in einem problematischen Umfeld durchgeführt, in dem ein komplexer Übergang stattfindet. Alle diese Faktoren wirken sich direkt auf viele der überprüften Projekte aus. Die Kommission versucht, derartige Risiken für die Programmdurchführung so weit wie möglich zu verringern. Rückschläge und eine unerwartet geringe Absorptionskapazität prägen immer wieder die Entwicklung in Myanmar/Birma.

Empfehlung 6 – Erzielung von Ergebnissen

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Erster Aufzählungspunkt: Die Kommission wird sich weiterhin um eine Verbesserung des direkten wie auch des indirekten Projektmanagements bemühen und regelmäßig den Stand der Durchführung bewerten und gegebenenfalls auf Korrekturmaßnahmen bestehen. Die Kommission wird in Myanmar/Birma weiterhin regelmäßig ein ergebnisorientiertes Monitoring durchführen. In die Stichprobe für das ergebnisorientierte Monitoring werden mehr problematische Projekte einbezogen.

Zweiter Aufzählungspunkt: Der Bundesstaat Rakhine wurde bereits in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinsamen Friedensfonds aufgenommen. Projekte, an denen der Bundesstaat Rakhine beteiligt ist, können jedoch nur finanziert werden, wenn sie einen direkten Zusammenhang mit der Durchführung des landesweiten Waffenstillstandsabkommens und anderen förmlichen Elementen des Friedensprozesses aufweisen, einer strengen Risikobewertung unterliegen und einer Analyse hinsichtlich ihrer Konfliktsensibilität unterzogen werden. Es gibt noch weitere Mechanismen, die die interkommunale Harmonie im Bundesstaat Rakhine fördern.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	22.11.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	11.10.2017
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	12.12.2017
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission und des EAD in allen Sprachfassungen	20.12.2017

Der Hof untersuchte die von der EU für Myanmar/Birma bereitgestellte Entwicklungshilfe und gelangte zu der Schlussfolgerung, dass sie teilweise wirksam war. Der EU kam bei der Unterstützung der Entwicklungsprioritäten eine führende Rolle zu, und sie stellte erhebliche Finanzmittel für das Land bereit. Der Hof verweist jedoch auf Schwachstellen bei der Bedarfsermittlung der Kommission und bei der Umsetzung der EU-Hilfe. Auf der Grundlage der Bemerkungen in diesem Bericht unterbreitet der Hof eine Reihe von Empfehlungen, die dazu beitragen sollen, die Verwaltung der Entwicklungshilfe zu verbessern.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

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: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.