

DE

2019

NR

25

Sonderbericht

Datenqualität im Bereich der Budgethilfe: Mängel bei einigen Indikatoren und bei der Überprüfung der Zahlung variabler Tranchen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-VII
Einleitung	01-12
Konzept der Budgethilfe	01-06
Variable Tranchen als Anreiz zur Erzielung von Ergebnissen	07-10
Auszahlung variabler Tranchen	11-12
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	13-17
Bemerkungen	18-53
Die Relevanz der Indikatoren für variable Tranchen wurde durch ihre Konzeption verringert	18-35
Die Indikatoren stimmen zwar mit den Sektorstrategien der einzelnen Länder überein, ihr Schwerpunkt liegt jedoch in erster Linie auf kurzfristigen Maßnahmen und nicht auf längerfristigen Ergebnissen	19-25
Ein Drittel der Indikatoren ermöglicht keine objektive Messung der Ergebnisse	26-29
Keine oder fehlerhafte Ausgangswerte für 41 % der Fortschrittsindikatoren	30-32
Die Indikatoren haben im Allgemeinen die beabsichtigte Anreizwirkung, es gibt jedoch zu viele	33-35
Die Überprüfung der Erfüllung von Indikatoren durch die Kommission war von unterschiedlicher Qualität und führte dazu, dass einige Zahlungen nicht hinreichend begründet waren	36-53
Die Kommission zog keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Fähigkeit der Länder, die für die Indikatoren erforderlichen Daten zu erstellen	39-41
Die Kommission überprüfte zwar die Zuverlässigkeit der Daten zur Stützung der Auszahlungsanträge, jedoch nicht immer gründlich	42-46
Bei einigen variablen Tranchen waren die geleisteten Zahlungen nicht durch die von den Partnerländern vorgelegten Leistungsdaten gerechtfertigt	47-52
Unzureichend dokumentierte Zahlungen an die Republik Moldau	53
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54-61

Anhänge

Anhang I – Budgethilfe als Anteil an der bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA)

Anhang II – Geprüfte Verträge

Anhang III – Auszahlungen variabler Tranchen im Jahr 2017 für Sektorreformvereinbarungen

Anhang IV – Zusammenfassende Bewertung

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Budgethilfe ist eine Form der Unterstützung durch die EU, bei der Finanzmittel an die Staatskasse eines Partnerlands transferiert werden, sofern dieses die vereinbarten Bedingungen für die Auszahlung erfüllt. Mit jährlichen Zahlungen in Höhe von durchschnittlich 1,69 Milliarden Euro ist die EU der größte Geber von Budgethilfe. Budgethilfezahlungen erfolgen in Form von fixen oder variablen Tranchen. Rund 44 % der EU-Budgethilfezahlungen betreffen variable Tranchen. In einigen Nachbarschaftsländern der EU liegt dieser Anteil sogar bei 90 %. Die aus variablen Tranchen gezahlten Beträge hängen von der Leistung der Partnerländer ab, die anhand vorab aufgestellter Leistungsindikatoren gemessen wird.

II Der Hof untersuchte, ob die Kommission für die Auszahlung der variablen Tranchen der Budgethilfe relevante und zuverlässige Leistungsdaten verwendet hat. Er gelangt zu dem Schluss, dass die Relevanz eines Drittels der untersuchten Leistungsindikatoren schon durch ihre Konzeption verringert wurde. Sie ermöglichen zudem keine objektive Messung der Ergebnisse, was ihre Relevanz noch weiter beeinträchtigt. Darüber hinaus war die Bewertung der Kommission, ob Indikatoren für variable Tranchen erfüllt worden waren, nicht immer zuverlässig, was einige unzureichend begründete Zahlungen zur Folge hatte.

III Während die Leistungsindikatoren für variable Tranchen an den sektorbezogenen Entwicklungsstrategien der Partnerländer ausgerichtet waren, betrafen die meisten Indikatoren in erster Linie kurzfristige Maßnahmen und nicht längerfristige Ergebnisse wie beispielsweise die im Laufe der Zeit erzielten Fortschritte bei der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung. Überdies war mehr als ein Drittel der Indikatoren nur vage definiert oder wies fehlerhafte oder überhaupt keine Ausgangswerte auf. Dadurch konnte die Frage, ob die Zielvorgaben erreicht worden waren, unterschiedlich beantwortet werden, was zu einer komplexeren und weniger objektiven Analyse der Auszahlungsanträge führte.

IV Die meisten überprüften variablen Tranchen hatten die beabsichtigte Wirkung, die Partnerländer darin zu bestärken, ihre Reformagenden voranzutreiben, indem sie ausreichend ehrgeizige Zielvorgaben setzten. Die wenigen Ausnahmen, die der Hof feststellte, betrafen Indikatoren mit Zielvorgaben, die leicht zu erreichen waren oder die durch die Arbeit anderer Geber oder von der EU bezahlter externer Sachverständiger erreicht worden waren. Die Anzahl der bei den einzelnen variablen Tranchen verwendeten Indikatoren war bei sechs der 24 Verträge zu hoch, wodurch der Auszahlungsprozess weiter erschwert wurde.

V Die Auszahlungsanträge für variable Tranchen enthalten eine Analyse zur Erfüllung der vereinbarten Bedingungen und Leistungsindikatoren. Diese Anträge werden von den Partnerländern ausgearbeitet; daher hängt die Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Leistungsdaten von der Fähigkeit dieser Länder ab, diese Daten zu erstellen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission bei nur fünf der 24 für die Prüfung ausgewählten Verträge ausdrückliche Schlussfolgerungen zu der Frage gezogen hat, ob die zur Berechnung der Indikatoren für variable Tranchen erforderlichen Leistungsdaten zuverlässig waren. Bei der Analyse der Auszahlungsanträge haben die EU-Delegationen verschiedene Verfahren durchgeführt, um die Zuverlässigkeit dieser Daten zu überprüfen. Durch einige dieser Verfahren wird nicht sichergestellt, dass die Zahlungen variabler Tranchen auf zuverlässigen Daten beruhen, weshalb diese nicht voll und ganz gerechtfertigt sind.

VI Die Bewertungen der Kommission hinsichtlich der Erreichung von Indikatoren wurden vom Hof nachvollzogen und die Zahlungen der variablen Tranchen in Höhe von insgesamt 234 Millionen Euro neu berechnet. Dabei stellte er Abweichungen bei 16,7 Millionen Euro fest. Davon waren 13,3 Millionen Euro nicht hinreichend gerechtfertigt oder nicht vertragsgemäß. Ein Betrag in Höhe von 3,4 Millionen Euro wurde ohne tatsächlichen Fortschritt ausgezahlt. Darüber hinaus wurden 26,3 Millionen Euro für drei variable Tranchen an die Republik Moldau ausgezahlt, ohne dass die Gründe für diese Zahlungen hinreichend dokumentiert wurden.

VII Der Hof richtet sechs Empfehlungen an die Kommission, damit

- bei variablen Tranchen verstärkt Wirkungsindikatoren eingesetzt werden,
- die Leistungsindikatoren besser ausformuliert werden,
- die Anreizwirkung variabler Tranchen gewahrt wird,
- der Auszahlungsprozess für variable Tranchen vereinfacht wird,
- die Bewertung der Fähigkeit der Länder, die bei variablen Tranchen verwendeten Leistungsdaten bereitzustellen, verbessert wird,
- die Überprüfung der Leistungsdaten, die bei der Auszahlung variabler Tranchen herangezogen werden, verbessert wird.

Einleitung

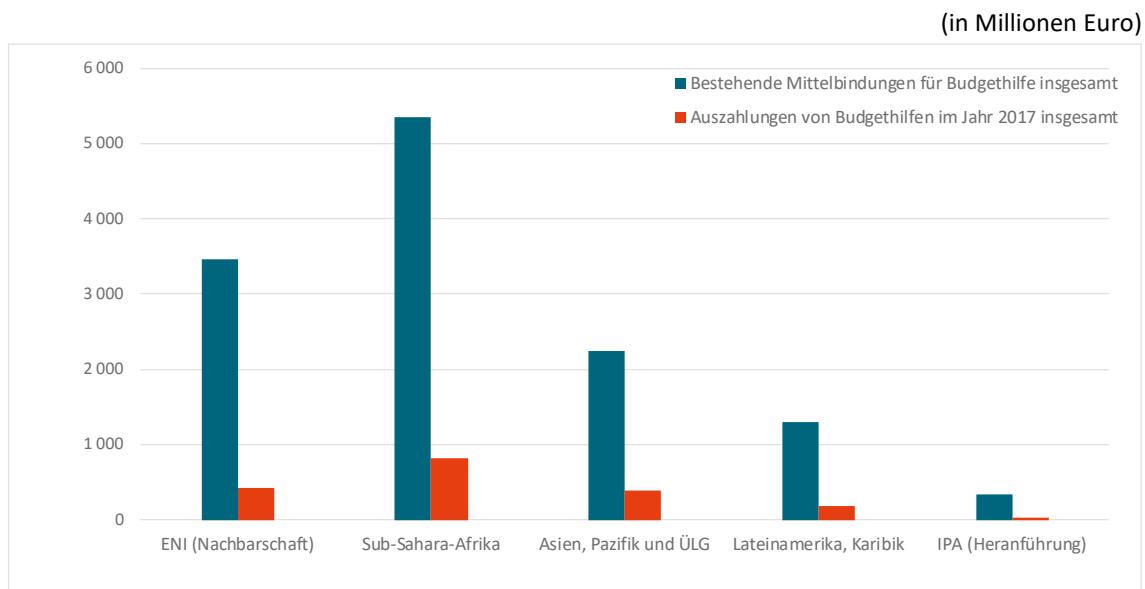
Konzept der Budgethilfe

01 Budgethilfe ist eine Form der Unterstützung durch die EU, bei der Finanzmittel an die Staatskasse eines Partnerlands transferiert werden, sofern dieses die vereinbarten Bedingungen für die Auszahlung erfüllt. Die erhaltenen Finanzmittel fließen in den Haushalt des Partnerlands und können verwendet werden, wie es das Partnerland für angezeigt hält. Die Kommission beschreibt Budgethilfe als Mittel zur Bereitstellung wirksamer Hilfe und dauerhafter Ergebnisse, um die Reformbemühungen der EU-Partnerländer zu unterstützen und die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu fördern.

02 Die Budgethilfe umfasst neben dem Transfer von Finanzmitteln (i) einen Dialog mit dem Partnerland über Reformen oder Entwicklungsergebnisse, die durch Budgethilfe unterstützt werden können, (ii) eine Bewertung der erzielten Fortschritte und (iii) Unterstützung beim Kapazitätsaufbau. Die Budgethilfe stellt eine Abkehr von der traditionellen Ausrichtung auf Maßnahmen (z. B. Projekte) hin zu ergebnisorientierter Hilfe dar.

03 Die EU ist (über den EU-Haushalt und über die Europäischen Entwicklungsfonds) der weltweit größte Geber von Budgethilfe. Im Zeitraum 2014-2017 band die EU rund 11 % (siehe *Anhang I*) ihrer für die bilaterale Entwicklungshilfe vorgesehenen Haushaltssmittel für Budgethilfe – dies entspricht einem jährlichen Durchschnitt von rund 2,13 Milliarden Euro. Im Jahr 2017 leistete sie 90 Ländern und Gebieten Budgethilfe in Höhe von insgesamt 1,8 Milliarden Euro. Der Gesamtbetrag der Mittelbindungen aller laufenden Budgethilfeverträge liegt bei 12,7 Milliarden Euro. *Abbildung 1* enthält eine Aufschlüsselung dieser Zahlen nach Regionen sowohl für den Gesamthaushaltsplan der EU als auch für die Europäischen Entwicklungsfonds.

Abbildung 1 – Ende 2017 bestehende Mittelbindungen für und Auszahlungen von Budgethilfe nach Regionen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Berichts der Europäischen Kommission "Budget Support – Trends and results 2018".

04 Die Gewährung von EU-Budgethilfe setzt voraus, dass das Empfängerland eine einschlägige und glaubwürdige Politik verfolgt und entsprechende Maßnahmen wirksam umsetzt. Gemäß der Haushaltssordnung kann einem Land unter folgenden Bedingungen Budgethilfe gewährt werden¹:

- die Verwaltung der öffentlichen Finanzen in dem betreffenden Partnerland ist hinreichend transparent, zuverlässig und wirkungsvoll;
- das Partnerland verfügt über hinreichend glaubwürdige und zweckdienliche sektorbezogene oder nationale Programme;
- das Partnerland verfolgt eine auf Stabilität ausgerichtete makroökonomische Politik;
- das Partnerland ermöglicht ausreichenden und rechtzeitigen Zugang zu umfassenden und aussagekräftigen Haushaltsinformationen.

¹ Artikel 236 Absatz 1 der Haushaltssordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, Juli 2018.

05 Die Kommission verwendet drei Arten von Budgethilfeverträgen:

- 1) Vereinbarungen über nachhaltige Entwicklungsziele, mit denen die nationalen Maßnahmen und Strategien zum Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung unterstützt werden;
- 2) Sektorreformvereinbarungen, mit denen spezifische Sektorreformen unterstützt werden;
- 3) Vereinbarungen über Staatsentwicklung und Aufbau von Resilienz, um Länder unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit bei der Wahrnehmung der wichtigsten staatlichen Funktionen oder Entwicklungen hin zur demokratischen Staatsführung zu unterstützen.

06 Die überwiegende Mehrheit der Budgethilfeprogramme der Europäischen Kommission basiert auf Sektorreformvereinbarungen (74 % aller bestehenden Mittelbindungen für Budgethilfe im Jahr 2017). Was die Höhe der Finanzmittel anbelangt, so sind die Bereiche Bildung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Gesundheit und Energie die vier größten Sektoren, die mittels Sektorreformvereinbarungen unterstützt werden.

Variable Tranchen als Anreiz zur Erzielung von Ergebnissen

07 Vor jeder Auszahlung analysiert die Kommission die Erfüllung der mit dem Budgethilfevertrag verknüpften allgemeinen Bedingungen. Diese Bedingungen beziehen sich in den meisten Fällen auf die Kriterien für die Gewährung von Budgethilfe (siehe Ziffer 04). Budgethilfenzahlungen erfolgen in Form von fixen oder variablen Tranchen. Fixe Tranchen werden vollständig (bei Erfüllung sämtlicher Bedingungen) oder überhaupt nicht (bei Nichterfüllung einer oder mehrerer Bedingungen) ausgezahlt. Mit variablen Tranchen sollen Anreize für die Partnerländer geschaffen werden, die Umsetzung ihrer Politiken zu verbessern. Sie werden auf der Grundlage der erreichten Leistung in Bezug auf bestimmte Leistungsindikatoren und Zielvorgaben ausgezahlt, wenn alle allgemeinen Bedingungen erfüllt sind. Sie können vollständig oder teilweise ausgezahlt werden. Die für variable Tranchen verwendeten Leistungsindikatoren können aus den bereits vom Partnerland verwendeten Überwachungssystemen oder anhand eines mit dem Partnerland und anderen Gebern vereinbarten gemeinsamen Rahmens für die Leistungsbewertung ausgewählt werden.

08 Für die öffentliche Politik können verschiedene Arten von Leistungsindikatoren verwendet werden (siehe *Kasten 1*). Im Allgemeinen empfiehlt die Kommission die Verwendung von Wirkungsindikatoren. Je nach dem spezifischen Kontext des Partnerlands oder Sektors können jedoch auch andere Arten von Indikatoren geeignet sein.

Kasten 1

Arten von Leistungsindikatoren mit Beispielen

	Definition*	Beispiele für Indikatoren aus den geprüften Verträgen zur Illustration**
Input	Zur Umsetzung des Programms eingesetzte finanzielle, personelle und materielle Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Für frauenspezifische Projekte zugewiesene Haushaltssmittel
Prozess	Ergriffene politische und rechtliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verabschiedete EU-konforme Vorschriften zur Kontrolle von Lebensmitteln an der Grenze
Output	Unmittelbare und konkrete Folgen der eingesetzten Ressourcen und ergriffenen Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Renovierte öffentliche Gebäude ○ Neue Handelsmechanismen auf lokaler Ebene ○ Managementinformationssystem für Lehrkräfte konzipiert
Wirkung	Ergebnisse auf der Ebene der Begünstigten	<ul style="list-style-type: none"> ○ Hochwertige Ausbildung für syrische Schülerinnen und Schüler in Aufnahmegerümschaften und -lagern ○ Erhöhter Prozentsatz der Gemeinden mit regelmäßiger Anbindung an Personenverkehrsdienste ○ Krankenversicherungsschutz für Menschen knapp oberhalb der Armutsgrenze
Auswirkungen	Folgen der Wirkung mit Blick auf die Auswirkungen auf das übergeordnete Ziel	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verringerung der Kindersterblichkeit ○ Reduzierung der Koka-Anbaufläche ○ Verbesserte Kontrolle und Berichterstattung über Ausgaben

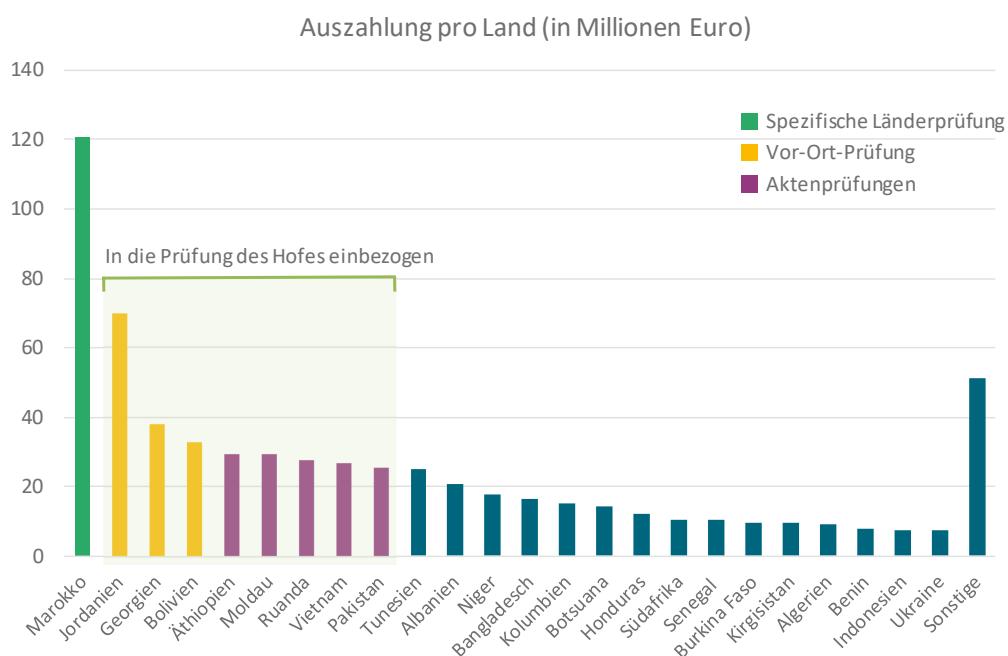
Quelle: *Leitlinien der Europäischen Kommission zur Budgethilfe aus dem Jahr 2017 und

**Europäischer Rechnungshof.

09 Jedem Leistungsindikator ist ein finanzieller Wert zugeordnet. Eine der Methoden, mit denen die Kommission die in der variablen Tranche ausgezahlten Beträge berechnet, ist die Addition der Beträge, die den einzelnen von dem Land erfüllten Leistungsindikatoren zugeordnet sind. Das heißt, je mehr Indikatoren ein Partnerland erfüllt, desto höher ist der Anteil der variablen Tranche, die ausgezahlt wird.

10 Im Jahr 2017 entfielen 44 % der Zahlungen der Kommission für Budgethilfeverträge auf variable Tranchen². In einigen Nachbarschaftsländern der EU liegt dieser Anteil sogar bei 90 %. [Abbildung 2](#) enthält eine Aufschlüsselung der für Sektorreformvereinbarungen im Jahr 2017 gezahlten variablen Tranchen nach Ländern.

Abbildung 2 – Sektorreformvereinbarungen, Auszahlungen variabler Tranchen 2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Europäischen Kommission.

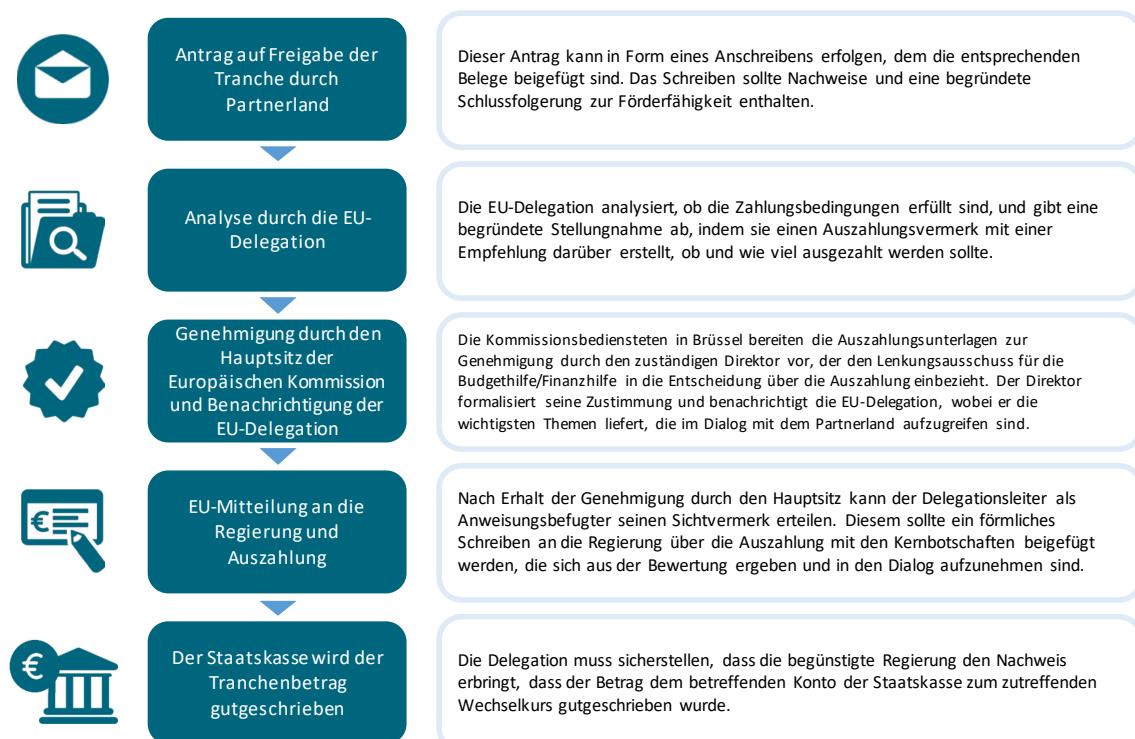
² Europäische Kommission: "Budget Support – Trends and results", 2018, S. 61.

Auszahlung variabler Tranchen

11 Das Verfahren zur Auszahlung einer variablen Tranche beginnt mit einem Auszahlungsantrag des Partnerlands. Dieser Antrag enthält eine Analyse des Umfangs, in dem die entsprechenden Leistungsindikatoren erfüllt wurden. Die EU-Delegationen analysieren die Anträge und erstellen einen Bewertungsbericht. Auf der Grundlage dieses Berichts und nach Genehmigung des Lenkungsausschusses für die Budgethilfe entscheidet die Kommission über die Höhe der zu zahlenden variablen Tranche (siehe [Abbildung 3](#)).

12 Die einem Auszahlungsantrag beigefügte Leistungsanalyse des Partnerlands basiert auf Daten aus seinen eigenen Überwachungs- und Bewertungssystemen. Diese Systeme sind daher die Hauptinformationsquelle für die Auszahlung variabler Tranchen.

Abbildung 3 – Auszahlungsprozess



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Leitlinien der Europäischen Kommission zur Budgethilfe.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

13 In dem im Jahr 2017 verabschiedeten EU-Konsens über die Entwicklungspolitik wird die zentrale Rolle der Budgethilfe bei der Förderung der Bemühungen der Partnerländer zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDG) anerkannt. Angesichts der Bedeutung variabler Tranchen für Budgethilfezahlungen und der Tatsache, dass die Leistungsdaten, auf denen diese Zahlungen beruhen, aus den Empfängerländern stammen, würden fehlerhafte oder unzuverlässige Daten bedeuten, dass mit den Budgethilfezahlungen die tatsächlichen Ergebnisse nicht wie beabsichtigt belohnt werden. Dies würde den Zweck der Budgethilfe ernsthaft untergraben. Der Schwerpunkt dieser Prüfung lag daher auf der Untersuchung der Quantität und Qualität (d. h. der Relevanz und Zuverlässigkeit) der für die variablen Tranchen herangezogenen Leistungsindikatoren und der Analyse der Zahlungsanträge durch die Kommission.

14 Die Hauptprüfungsfrage lautete wie folgt: "Hat die Kommission für die Auszahlung der variablen Tranchen der Budgethilfe relevante und zuverlässige Leistungsdaten verwendet?" Damit diese Frage beantwortet werden konnte, wurde sie in folgende Teilfragen untergliedert:

- a) Enthielten die Budgethilfeverträge Indikatoren, mit denen die relevanten Ergebnisse in den unterstützten Sektoren wirksam überwacht werden können?
- b) Hat die Kommission die Zuverlässigkeit der in den Anträgen auf Auszahlung variabler Tranchen enthaltenen Leistungsdaten wirksam überprüft?

15 Die Prüfung umfasste eine Stichprobe von 24 Sektorreformvereinbarungen (siehe [Anhang II](#)) mit den acht Partnerländern, die im Jahr 2017 die umfangreichsten Auszahlungen variabler Tranchen erhielten³. Diese Länder erhielten 43,29 % aller Zahlungen variabler Tranchen für dieses Jahr. Die für die ausgewählten Vereinbarungen geprüften variablen Tranchen umfassten insgesamt 248 Leistungsindikatoren. In [Anhang III](#) sind die im Jahr 2017 vorgenommenen Zahlungen und die geprüften Sektoren im Einzelnen aufgeführt.

³ Mit Ausnahme von Marokko, das Gegenstand eines Sonderberichts des Hofes im Jahr 2020 sein wird.

16 Für die ausgewählten Verträge untersuchte der Hof die von der Kommission vorgenommene Bewertung der Fähigkeit der Systeme der Länder, zuverlässige Leistungsdaten zu liefern. Darüber hinaus überprüfte der Hof die Ausgestaltung der Bestimmungen der Budgethilfeverträge, insbesondere die Qualität der für die variablen Tranchen herangezogenen Leistungsindikatoren. Schließlich untersuchte er die von der Kommission vorgenommenen Überprüfungen der Daten in den Auszahlungsanträgen für variable Tranchen. Zur Untersuchung dieser Überprüfungen hat der Hof eine Aktenprüfung der von der Kommission erstellten Zahlungsunterlagen vorgenommen und die Erreichung von Zielvorgaben sowie die Berechnung der Zahlungen der variablen Tranchen erneut bewertet. Anschließend hat der Hof seine Schlussfolgerungen mit jenen der Kommission verglichen.

17 Die Prüfung umfasste Prüfbesuche in drei Ländern: Jordanien, Georgien und Bolivien. Während dieser Besuche im Februar und März 2019 befragte der Hof Mitarbeiter der Kommission, Vertreter der nationalen Behörden und andere Geber/Interessenträger. Zusätzlich zu den für die übrigen ausgewählten Länder durchgeführten Verfahren hat der Hof in diesen drei Ländern die von der Kommission durchgeführten Überprüfungen der Auszahlungsanträge für variable Tranchen und die damit verbundenen Zahlungen nachvollzogen und seine Ergebnisse mit den Ergebnissen der Analyse der Kommission verglichen. Darüber hinaus glich der Hof die von den Partnerländern gemeldeten Leistungsdaten mit anderen Quellen für Nachweise von externen Sachverständigen und anderen Gebern ab, um ihre Zuverlässigkeit zu beurteilen.

Bemerkungen

Die Relevanz der Indikatoren für variable Tranchen wurde durch ihre Konzeption verringert

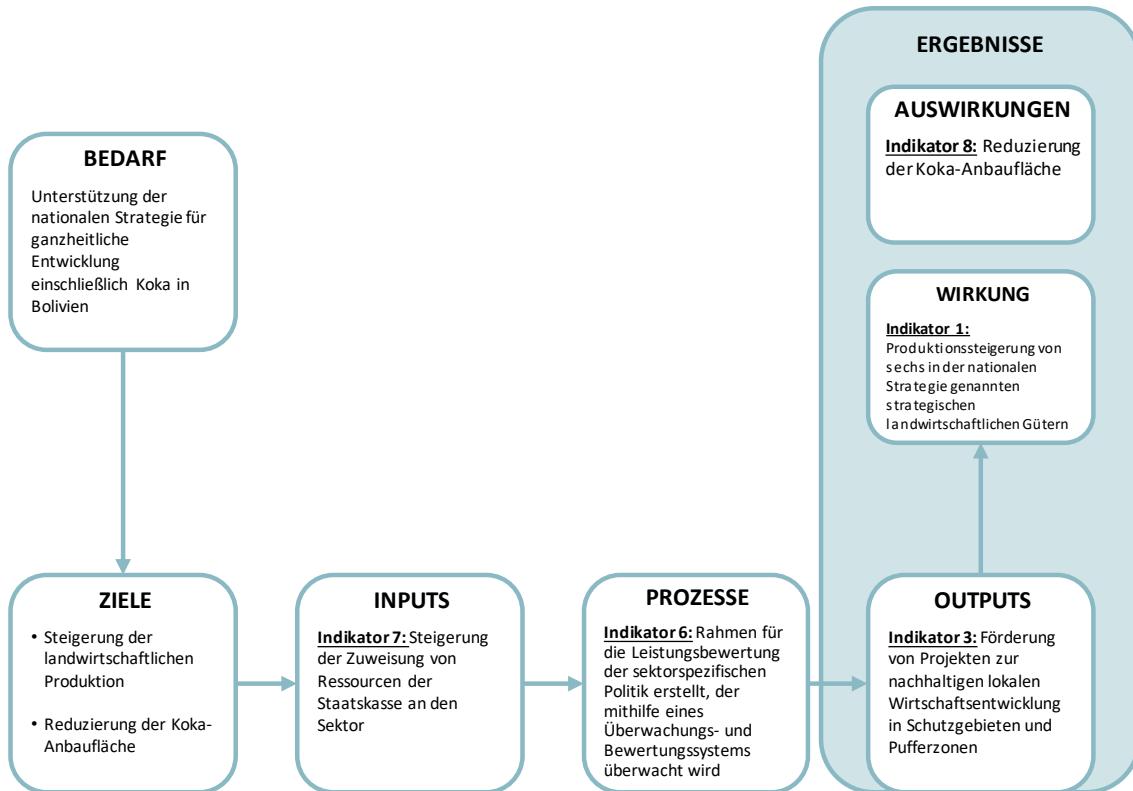
18 Der Hof untersuchte, ob (i) die Leistungsindikatoren für die Erreichung der Ziele der Budgethilfeverträge relevant und auf die Politiken der Länder abgestimmt sind und (ii) eine solide Grundlage für die Überwachung aussagekräftiger Ergebnisse bilden.

Die Indikatoren stimmen zwar mit den Sektorstrategien der einzelnen Länder überein, ihr Schwerpunkt liegt jedoch in erster Linie auf kurzfristigen Maßnahmen und nicht auf längerfristigen Ergebnissen

19 Die Kommission betrachtet die Budgethilfe als ein ergebnisorientiertes Mittel zur Bereitstellung von Hilfe. Während projektbezogene Beihilfen für förderfähige Ausgaben ausgezahlt werden, werden die variablen Tranchen der Budgethilfe ausgezahlt, wenn die Partnerländer die allgemeinen Bedingungen erfüllen und zuvor vereinbarte Ergebnisse erzielen, die anhand ausgewählter Leistungsindikatoren gemessen werden. Die Relevanz der variablen Tranchen hängt daher davon ab, ob diese Leistungsindikatoren aussagekräftige Ergebnisse messen.

20 Wie der Darstellung in *Kasten 1* zu entnehmen ist, gibt es fünf Arten von Indikatoren. Input-, Prozess- und Outputindikatoren sind für die laufende Verwaltung öffentlicher Ausgabenprogramme am wichtigsten. Mit Wirkungs- und Auswirkungsindikatoren werden längerfristige Folgen gemessen, etwa der Fortschritt von Reformen und Programmen in Bezug auf festgelegte Ziele wie beispielsweise die Ziele für nachhaltige Entwicklung. *Abbildung 4* enthält ein Beispiel für verschiedene Arten von Indikatoren, die für eines der Budgethilfeprogramme in Bolivien verwendet werden.

Abbildung 4 – Ergebniskette und verschiedene Arten von Leistungsindikatoren

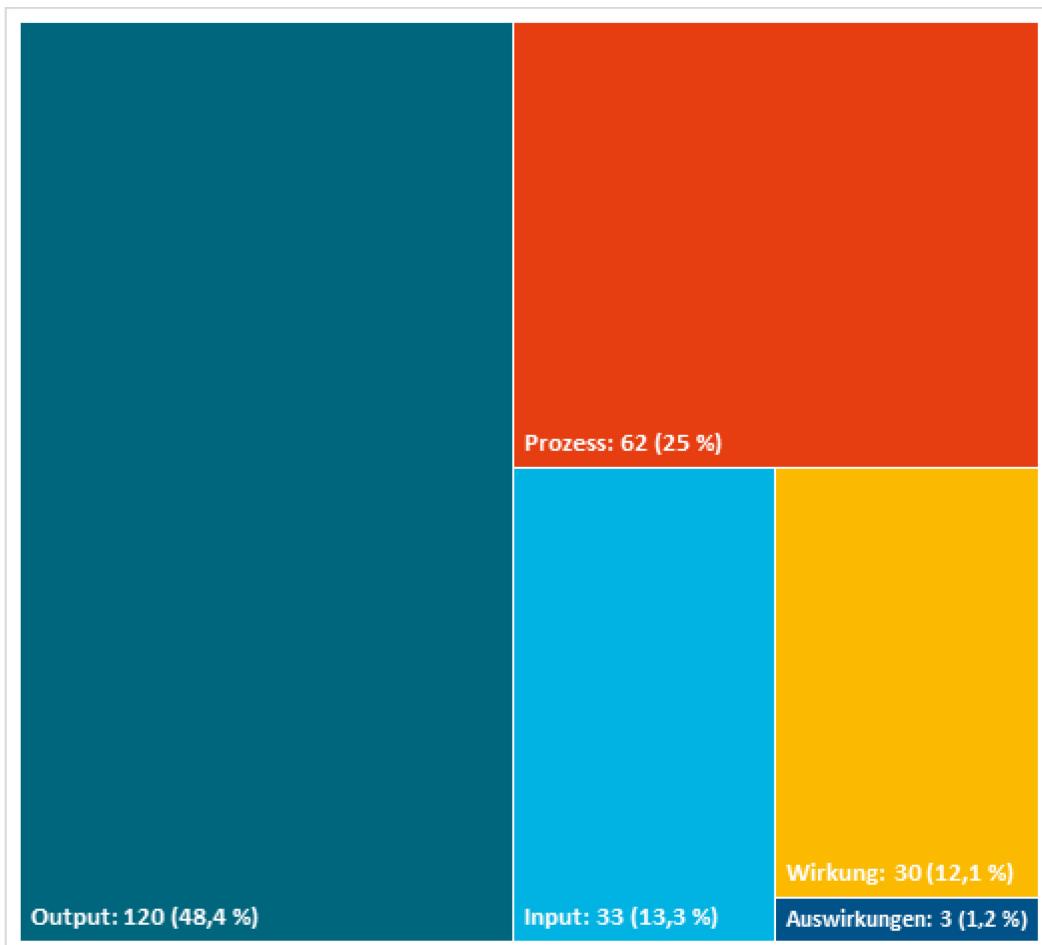


Quelle: Ergebniskette des OECD-Entwicklungshilfeausschusses, die im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU verwendet wird.

21 Gemäß den Leitlinien zur Budgethilfe darf jede der vorstehend genannten Indikatorarten verwendet werden. Der Kommission zufolge sollten jedoch Wirkungsindikatoren bevorzugt werden, da sie eine evidenzbasierte Politikgestaltung fördern, den politischen Raum schützen, in dem die Partnerländer Entscheidungen betreffend ihre eigenen Politiken und die Strategien zu deren Erreichung treffen, und die Nachfrage nach hochwertigen statistischen Informationen anregen. Je mehr Vertrauen in die Fähigkeit der Partnerregierung besteht, zuverlässige Daten zu liefern, desto stärker sollte der Schwerpunkt sein, der auf Wirkungsindikatoren gelegt wird. Der Hof erachtet auch Auswirkungsindikatoren als nützlich, um Ergebnisse zu messen, insbesondere mit Blick auf die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung.

22 Aus der Analyse des Hofes von 248 Indikatoren in den geprüften Verträgen geht hervor, dass sie mit den Sektorstrategien der Partnerländer in Einklang stehen. Die Auszahlungen der variablen Tranchen basieren jedoch hauptsächlich auf Input-, Prozess- und Outputindikatoren, die zusammen 87 % der Gesamtzahl der Indikatoren ausmachen. Nur 33 Indikatoren (13 %) maßen die Wirkung und die Auswirkungen – siehe [Abbildung 5](#).

Abbildung 5 – Art des in den geprüften Programmen für die variablen Tranchen verwendeten Indikators



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

23 Der Hof stellte fest, dass die meisten Wirkungs- und Auswirkungsindikatoren in Volkswirtschaften mit niedrigem Einkommen oder mit mittlerem Einkommen (untere Einkommenskategorie) verwendet wurden, während in Ländern mit mittlerem Einkommen (obere Einkommenskategorie) wie Jordanien und Georgien, die über eine bessere Fähigkeit zur Erstellung von Leistungsdaten verfügten, nur vier Wirkungsindikatoren und keine Auswirkungsindikatoren verwendet wurden. Dies zeigt, dass die Auswahl der Indikatoren nicht notwendigerweise mit dem Entwicklungsstand der Länder zusammenhängt.

24 Die bei den geprüften variablen Tranchen verwendeten Inputindikatoren bezogen sich hauptsächlich auf die Beschaffung von Waren (18 Fälle) und auf Aufstockungen von Mittelzuweisungen (9 Fälle). Während Mittelaufstockungen oder die Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen möglicherweise Änderungen in einem bestimmten Bereich von Interesse auslösen können, heißt dies nicht automatisch, dass bedeutende Fortschritte erzielt werden.

25 Prozessindikatoren können eine nützliche Rolle spielen, insbesondere wenn die Politik darauf ausgerichtet ist, Änderungen des rechtlichen Rahmens herbeizuführen. Den Leitlinien zufolge sollte der Schwerpunkt dieser Indikatoren jedoch nicht nur auf Prozessen liegen, sondern es sollten auch qualitative Aspekte gemessen werden, beispielsweise der Tätigkeitsbereich einer neu geschaffenen Einrichtung usw.⁴ Dies war jedoch nicht immer der Fall. In **Kasten 2** sind einige Beispiele für Indikatoren aufgeführt, mit denen keine Mindestqualitätsanforderungen in Bezug auf den Inhalt oder die Struktur der zu übermittelnden Informationen festgelegt wurden. Ist dies der Fall, so kann kaum sichergestellt werden, dass mit variablen Tranchen qualitativ hochwertige Prozesse belohnt werden.

Kasten 2

Beispiele für Prozessindikatoren ohne qualitative Spezifikationen

Im Vertrag für den Aktionsplan zur Visaliberalisierung der Republik Moldau (Vertrag 15) betrifft ein Indikator die Genehmigung eines rechtlichen Rahmens für die obligatorische Erfassung gemeldeter Straftaten, ohne dass auf die Qualität/den Inhalt dieses Rahmens Bezug genommen wird.

Im Energievertrag für Jordanien (Vertrag 4) lautet die Zielvorgabe für einen Indikator "eine vom Ministerium für Energie und Bodenschätzungen geführte Struktur für den politischen Dialog mit mehreren Interessenträgern wird eingerichtet und tritt regelmäßig zusammen", ohne dass zusätzlich festgelegt ist, wie oft die Sitzungen stattfinden sollen.

Ein Drittel der Indikatoren ermöglicht keine objektive Messung der Ergebnisse

26 Die Indikatoren zur Messung des Fortschritts bei der Umsetzung einer öffentlichen Politik müssen spezifisch sein, quantifizierte und messbare Zielvorgaben und gegebenenfalls einen zuverlässigen Ausgangswert umfassen. Andernfalls können die erzielten Fortschritte nicht objektiv gemessen werden. Indikatoren, Ausgangswerte und Zielvorgaben müssen bei der Ausformulierung von Budgethilfeverträgen vereinbart und in der Finanzierungsvereinbarung angegeben werden. Obwohl in den Leitlinien festgelegt ist, dass Änderungen der Indikatoren vermieden werden sollten, müssen die Zielvorgaben unter Umständen während der Vertragsdurchführung

⁴ "Budget Support Guidelines 2017", S. 138.

geändert werden, um neuen Umständen Rechnung zu tragen oder Fehler bei der Festlegung von Ausgangswerten oder der Berechnung von Indikatoren zu korrigieren.

27 Aus der Analyse des Hofes geht hervor, dass 72 Indikatoren (d. h. 29 % der Indikatoren in der Stichprobe des Hofes) nicht spezifisch genug waren. Unspezifische Indikatoren sind bei der Analyse von Auszahlungsanträgen besonders problematisch: Es besteht das Risiko widersprüchlicher Beurteilungen der Frage, ob Zielvorgaben erreicht wurden. Dies kann wiederum zur Folge haben, dass am Ende der Berechnung des Betrags der variablen Tranche voneinander abweichende Ergebnisse stehen.

28 29 % der Indikatoren wurden vage und ohne quantifizierte Zielvorgaben formuliert, wobei Begriffe wie "verbessern", "den Schwerpunkt verstärken" und "Nachweise vorlegen" verwendet wurden. Der Hof stellte fest, dass die Verträge im Agrarsektor die meisten spezifischen Indikatoren (86,5 %) aufwiesen, während im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements nur 60 % der Indikatoren spezifisch waren. In *Kasten 3* sind Beispiele für unspezifische Indikatoren und die Auswirkungen auf die Berechnung der Auszahlungen variabler Tranchen enthalten.

Kasten 3

Beispiele für unspezifische Indikatoren/Zielvorgaben

- Im Vertrag über die Unterstützung der zweiten Phase der Bildungsreform in Jordanien (Vertrag 1) lautete die Zielvorgabe für Indikator 5: "Sechs neue Schulen, die mit angemessenen Mitteln/Lernumgebungen und angemessenen Humanressourcen ausgestattet und einsatzbereit sind". Die Erfüllung der Vorgabe "angemessen" und die entsprechende Quantifizierung für die Berechnung der Zahlung wurden in der Finanzierungsvereinbarung nicht ausreichend spezifiziert und konnten daher unterschiedlich ausgelegt werden. Infolgedessen musste der externe Sachverständige, der die Erreichung der Zielvorgabe im Auftrag der Kommission analysierte, seine eigene Methode zur Bewertung dieser Kriterien entwickeln. Dies bedeutet, dass diese Kriterien in der Finanzierungsvereinbarung nicht vorab festgelegt und somit nicht mit dem Partnerland vereinbart worden waren.
- Der Indikator 2.1 des Vertrags über die Unterstützung der Reform der öffentlichen Finanzpolitik in Georgien (Vertrag 8) lautet wie folgt: "Das Finanzministerium organisiert eine Reihe öffentlicher Diskussionen zum finanzpolitischen Steuerungsrahmen [...]." Aus diesem Indikator gehen jedoch weder Anzahl noch Charakter der Sitzungen hervor.

29 Der Hof hat auch gute Beispiele für Bemühungen der Kommission gefunden, die Fortschritte bei Indikatoren zu messen, die nicht einfach zu analysieren waren. In dem in *Kasten 4* dargestellten Fall ist die Kommission der gesamten Gebergemeinschaft im Bildungsbereich mit gutem Beispiel vorangegangen.

Kasten 4

Messung der Qualität der Bildung – ein gutes Beispiel

Im Vertrag "Budgethilfe für das jordanische Bildungsministerium zur Bewältigung der syrischen Flüchtlingskrise" verwendete die Kommission den Indikator "Hochwertige Bildung für syrische Schülerinnen und Schüler in Ein- und Doppelschichtschulen in Aufnahmegeringen und Lagern, die jordanischen Standards entsprechen und im Land beworben werden".

Dies war ein Wirkungsindikator zur Messung der Qualität des Bildungsangebots für syrische Schülerinnen und Schüler. Der Wert des Indikators wurde durch eine Umfrage ermittelt, die an einer Stichprobe von Schulen durchgeführt wurde. In jeder Schule wurde die Qualität der Bildung im Wege der Bewertung 10 verschiedener Faktoren (z. B. Unterrichtsbeobachtungen, Einbeziehung von Eltern und Schülern, ausgewogene Vertretung von Jungen und Mädchen sowie Flüchtlingen und Jordanern) auf einer Vier-Punkte-Skala gemessen. Anhand der erzielten (qualitätsbezogenen) Punktzahlen wurden die Schulen mit Noten von A+ (gut) bis C- (verbesserungsbedürftig) bewertet.

Dieser Indikator war der erste Indikator, mit dem die Qualität der Bildung in Jordanien gemessen wurde. Er wurde später von anderen Geben verwendet und in den gemeinsamen Ergebnisrahmen in Jordanien aufgenommen.

Hinsichtlich der Überprüfung der Erfüllung der Indikatoren hat der Hof jedoch Schwachstellen festgestellt (siehe *Kasten 10*).

Keine oder fehlerhafte Ausgangswerte für 41 % der Fortschrittsindikatoren

30 Konkret und eindeutig definierte Indikatoren sind nicht die einzige Voraussetzung für eine wirksame Messung der Ergebnisse. Fortschritte sind nur messbar, wenn die gesetzten Zielvorgaben mit der Situation vor der Intervention verglichen werden können, also mit einem Ausgangswert. Unter den 85 analysierten Indikatoren, für die Ausgangswerte erforderlich waren (d. h. Indikatoren zur Auswertung von Fortschritten⁵), stellte der Hof bei 35 dieser Indikatoren Probleme fest, da sie entweder (i) keine erforderlichen Ausgangswerte (15) oder (ii) fehlerhafte oder veraltete Ausgangswerte (20) umfassten.

31 15 Indikatoren waren keine Ausgangswerte zugewiesen worden. Diese waren in vier der 24 ausgewählten Budgethilfeverträge (Verträge 6, 7, 8 und 17) enthalten. Das Fehlen von Ausgangswerten war in erster Linie auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Partnerländer die Situation vor Beginn des Budgethilfevertrags nicht überwacht hatten. Der Hof fand jedoch Beispiele, bei denen die Kommission in einer ähnlichen Situation die erste variable Tranche des Budgethilfevertrags genutzt hatte, um das Partnerland um die Berechnung des Ausgangswerts zu bitten. In anderen Fällen hatte die Kommission die erforderlichen Arbeiten (d. h. Erhebungen) durchgeführt, um die fehlenden Ausgangswerte zu berechnen. Der Hof betrachtet diese Beispiele als empfehlenswerte Verfahren. In **Kasten 5** ist beispielhaft beschrieben, welche Arbeiten die Kommission ausführen musste, um präzise die Fortschritte zu bewerten, die im Zuge der folgenden Tranchen für den betreffenden Indikator erzielt wurden.

⁵ In der Stichprobe des Hofes gibt es 163 Indikatoren mit Zielvorgaben, für die kein Ausgangswert erforderlich ist, da sie nicht die Entwicklung einer bestimmten Variable messen (z. B. "ein genehmigtes Gesetz" oder "Anzahl der abgehaltenen Sitzungen"). Diese Indikatoren werden bei dieser Bewertung nicht berücksichtigt.

Kasten 5

Bestimmung von Ausgangswerten

Ein Beispiel für ein bewährtes Verfahren bei der Bestimmung von Ausgangswerten durch Ersetzen fehlender Daten durch andere Informationsquellen ist Indikator 3 des Sektorreformvertrags zur Steigerung der Leistung des ruandischen Energiesektors (Vertrag 19). Dieser Indikator wird während der gesamten Laufzeit des Vertrags anhand einer jährlichen Umfrage gemessen. Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Finanzvereinbarung war diese Umfrage jedoch nicht verfügbar, sodass kein Ausgangswert vorlag. Um den Ausgangswert festzulegen, führte die EU-Delegation eine umfassende Analyse durch und glich sie mit alternativen Datenquellen wie der Strategie für Energie aus Biomasse aus dem Jahr 2009, der Bewertung der *Global Alliance for Cooking Stove* aus dem Jahr 2012 und dem WISDOM-Bericht (*Woodfuel Integrated Supply and Demand Overview Mapping*) ab. Auf dieser Grundlage konnte die EU-Delegation einen relevanten Ausgangswert bestimmen.

32 Darüber hinaus wiesen 20 Indikatoren fehlerhafte oder veraltete Ausgangswerte auf. In 11 dieser Fälle wurden nach Unterzeichnung des Budgethilfevertrags neue Daten verfügbar, die für die korrekte Berechnung des Ausgangswerts relevant waren. Obwohl es möglich ist, die entsprechende Finanzierungsvereinbarung zu ändern, um den korrekten Ausgangswert widerzuspiegeln, hatte die Kommission in diesen Fällen keine Änderung vorgenommen. Infolge der Verwendung fehlerhafter oder veralteter Ausgangswerte wiesen einige Indikatoren Zielvorgaben auf, die unter den tatsächlichen Ausgangswerten lagen. *Kasten 6* sind einige Beispiele zu entnehmen.

Kasten 6

Beispiele für Indikatoren mit fehlenden oder fehlerhaften Ausgangswerten

Fehlende Ausgangswerte

Für den Vertrag über Beschäftigung und berufliche Aus- und Weiterbildung in Georgien (Vertrag 7) wurden zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung im Jahr 2014 für keinen der fünf Indikatoren zur Messung des Fortschritts Ausgangswerte festgelegt. Infolgedessen war der Ausgangswert für die erforderliche Steigerung gleich null, was bedeutet, dass jeder gemeldete Fortschritt als ausreichend angesehen werden konnte, um die Zielvorgabe zu erreichen. So enthielt der Vertrag beispielsweise Zielvorgaben zur Steigerung der relativen Anzahl der Lehrkräfte, die eine Erstausbildung und Weiterbildung erhalten. Es lagen jedoch keine Daten über die Anzahl der Lehrkräfte vor, die bereits die betreffende Art der Ausbildung erhielten. Darüber hinaus wurden die Konzepte der "Erstausbildung" und "Weiterbildung" erst im Jahr 2016 entwickelt, sodass die Ausgangssituation zum Zeitpunkt der Festlegung der Zielvorgaben nicht bekannt war. Da keine Ausgangswerte verfügbar waren, berücksichtigte die Kommission allgemeinere Entwicklungen im Bildungssektor anstelle der Werte der Indikatoren.

Ausgangswerte nicht aufgeschlüsselt

In einigen Fällen wurde zwar ein Ausgangswert angegeben; dieser war jedoch nicht ausreichend aufgeschlüsselt, um die Messung des Fortschritts zu ermöglichen. Die Zielvorgabe für Indikator 1 eines Vertrags mit Bolivien (Vertrag 9) sah vor, dass bestimmte Einrichtungen im Jahr 2016 eine bestimmte Anzahl von Mitarbeitern ausbilden mussten. Der Ausgangswert enthielt Informationen über die Anzahl der im Jahr 2013 angebotenen Schulungen. Die Anzahl der geschulten Mitarbeiter war jedoch nicht ausreichend nach den einzelnen Einrichtungen, die Mitarbeiter schulten, aufgeschlüsselt. Aus den dem Hof zur Verfügung gestellten zusätzlichen Unterlagen ging hervor, dass die Anzahl der im Jahr 2013 geschulten Mitarbeiter je nach Schulungszentrum bereits die beiden für das Jahr 2016 gesetzten Zielvorgaben übertraf, in einem Fall um 2 % und im anderen Fall um 42 %. In diesem Fall führte das Fehlen eines ordnungsgemäß aufgeschlüsselten Ausgangswerts dazu, dass moderate Zielvorgaben festgelegt wurden.

Fehlerhafte Ausgangswerte

Im Programm zur Unterstützung des Plans für den Bildungssektor in Pakistan (Vertrag 24) bezog sich der Ausgangswert für Indikator 5 auf die Anzahl der Studierenden, die in den Genuss eines bestehenden Stipendienprogramms kamen. Die Zielvorgabe war jedoch ein Prozentsatz der förderfähigen Mädchen, die zeitnah Stipendien erhielten. Der Ausgangswert war daher nicht direkt mit der Zielvorgabe verknüpft.

Die Indikatoren haben im Allgemeinen die beabsichtigte Anreizwirkung, es gibt jedoch zu viele

33 Ein vorrangiges Ziel der Budgethilfe besteht darin, die Partnerländer darin zu bestärken, den Weg der vereinbarten Reformen zu beschreiten. Damit dies erreicht wird, sollten die für variable Tranchen herangezogenen Indikatoren vom Empfängerland bedeutsame Bemühungen erfordern. Bei den entsprechenden Zielvorgaben sollten Ehrgeiz und Erreichbarkeit in einem ausgewogenen Verhältnis stehen⁶.

34 Der Hof stellte fest, dass die meisten überprüften variablen Tranchen einen Anreiz für die Partnerländer darstellten, bestimmte Aspekte ihrer Entwicklungsstrategien umzusetzen. Die Zielvorgaben für 11 der ausgewählten Indikatoren waren jedoch sehr einfach zu erreichen. Diese Zahl umfasst vier Indikatoren, deren Zielvorgaben aufgrund der Verwendung fehlerhafter Ausgangswerte sehr niedrig waren (siehe Ziffern 31-32). Einige Beispiele für Indikatoren mit begrenzter Anreizwirkung sind in **Kasten 7** aufgeführt. Darüber hinaus wurden bei 12 zusätzlichen Indikatoren, die sich auf drei Verträge in der Republik Moldau (Vertrag 16), Bolivien (Vertrag 10) und Pakistan (Vertrag 23) erstrecken, die Zielvorgaben zumeist mit Unterstützung der technischen Hilfe erreicht, die von der EU oder anderen Gebern bezahlt wird. Der Hof ist der Auffassung, dass diese Indikatoren mit nur geringer Eigenverantwortung und schwacher Anreizwirkung verbunden sind, da sie keine nennenswerte Beteiligung der Partnerländer erfordern.

⁶ "Budget Support Guidelines 2017", S. 139.

Kasten 7

Beispiele für Indikatoren mit einfach zu erreichenden Zielvorgaben

Im Vertrag mit Bolivien (Vertrag 9) war ein Teil der variablen Tranche an die Bedingung geknüpft, dass eine für die Umsetzung der Strategie gegen den Drogenhandel verantwortliche Einrichtung im Jahr 2015 zwei Plenarsitzungen organisierte. Regelmäßige Plenarsitzungen zur Überwachung der Strategie sind Teil ihrer gewöhnlichen Tätigkeit; es ist nicht nötig, durch einen Indikator für eine variable Tranche Anreize dafür zu setzen.

Die Zielvorgabe für Indikator 4 desselben Vertrags ist die Erstellung eines Berichts, aus dem hervorgeht, dass das Partnerland die Bedingungen für die EU-Budgethilfe erfüllt. Dieser Bericht ist jedoch Teil des üblichen Auszahlungsprozesses für Budgethilfe und hätte daher nicht als Indikator für variable Tranchen betrachtet werden sollen.

35 Gemäß den Leitlinien sollte die Anzahl der Indikatoren für variable Tranchen im Allgemeinen zwischen 3 und 10 liegen. Zu viele Indikatoren schwächen die Anreizwirkung ab und erschweren die Überwachung. Die geprüften Verträge enthielten zwischen 4 und 34 Indikatoren pro Tranche⁷. Diese Indikatoren wurden weiter in Teilindikatoren unterteilt, häufig mit mehreren Zielvorgaben. So umfasste der Vertrag zur Unterstützung der Umsetzung eines Aktionsplans zur Visaliberalisierung in der Republik Moldau (Vertrag 15) 95 unabhängige Zielvorgaben. Eine derart hohe Anzahl von Indikatoren und Zielvorgaben ist einer Schwerpunktlegung auf die wesentlichen politischen Ziele der Budgethilfeverträge abträglich. Zwar wurden in internen Kommissionsdokumenten Probleme im Zusammenhang mit der hohen Anzahl von Indikatoren eingeräumt, doch hatte dies keine Auswirkungen auf die Ausformulierung von Verträgen (siehe *Kasten 8*).

⁷ In dieser Zahl sind die Indikatoren aus den Tranchen der Vorjahre nicht berücksichtigt.

Kasten 8

Hohe Anzahl von Indikatoren

Aus den Vorbereitungsunterlagen für den Vertrag zur Unterstützung für die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung in der Republik Moldau (Vertrag 17) geht hervor, dass die Ausgestaltung einiger weniger gezielter Bedingungen in der Republik Moldau von entscheidender Bedeutung ist, da eine hohe Zahl komplexer Bedingungen zum Scheitern der sektoralen Budgethilfe führen kann. Dieser Aspekt wurde bei der Ausgestaltung nicht berücksichtigt, da der Vertrag über die Auszahlung der variablen Tranche 2017 28 zusammengesetzte "Bedingungen/Kriterien/Maßnahmen für die Auszahlung" enthielt, die weiter in 39 Teilbedingungen unterteilt waren.

Die Überprüfung der Erfüllung von Indikatoren durch die Kommission war von unterschiedlicher Qualität und führte dazu, dass einige Zahlungen nicht hinreichend begründet waren

36 Die von den Empfängerländern eingereichten Auszahlungsanträge enthalten eine Analyse der Fortschritte in den Sektoren, die durch ihre Budgethilfeverträge unterstützt werden, sowie Informationen zur Erfüllung der vereinbarten Bedingungen und Leistungsindikatoren. Die Unterlagen umfassen in der Regel einen Bericht über den Fortschritt in einem bestimmten Bereich (Sektor), gesonderte Berichte über die Erfüllung der einzelnen Bedingungen und Datenblätter zu jedem Indikator mit entsprechenden Nachweisen (z. B. Schreiben eines statistischen Amtes, Berichte über Erhebungen usw.). Siehe **Abbildung 3** für eine Beschreibung des Auszahlungsprozesses für die Budgethilfe.

37 Die Anträge der Partnerländer basieren auf Daten aus ihren eigenen Überwachungs- und Bewertungssystemen. Diese Systeme sind daher eine Hauptinformationsquelle für Entscheidungen über die Auszahlung. Die Länder verfügen jedoch über unterschiedliche Fähigkeiten und Systeme zum Erfassen, Speichern, Analysieren und Verwenden von Daten. Daher muss die Kommission vor der Einleitung von Budgethilfemaßnahmen die vorhandenen Systeme zur Erstellung von Leistungsindikatoren, die für die nachfolgenden Zahlungen variabler Tranchen verwendet werden, bewerten. Insbesondere müssen die EU-Delegationen feststellen, ob die Stichhaltigkeit der Auszahlungsanträge der Länder durch Schwachstellen in Bezug auf statistische Systeme, die Verfügbarkeit von Daten und politische Analysen erheblich beeinträchtigt wird.

38 Der Hof untersuchte bei den geprüften Verträgen, ob die Kommission bei der Auswahl der Leistungsindikatoren für die variablen Tranchen die Zuverlässigkeit der Leistungsdaten sorgfältig bewertet hatte. Darüber hinaus überprüfte der Hof, ob die Kommission die Auszahlungsanträge für variable Tranchen eingehend untersucht und den Auszahlungsbetrag korrekt berechnet hatte.

Die Kommission zog keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Fähigkeit der Länder, die für die Indikatoren erforderlichen Daten zu erstellen

39 Die EU-Delegationen werden aufgefordert, einen Überblick über die Überwachungs- und Bewertungssysteme des Partnerlands (für das Land im Allgemeinen und bei Sektorreformvereinbarungen für den bestimmten Sektor) vorzulegen und zu bewerten, ob die öffentliche Politik des Landes mit den EU-Zielen in Einklang steht und ob die vorhandenen institutionellen Kapazitäten als ausreichend angesehen werden, um diese Politik umzusetzen. Darüber hinaus ist in den Leitlinien vorgesehen, dass die Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit der Daten analysiert und die Schwachstellen der statistischen Systeme ausgewertet werden, bevor Budgethilfeverträge geschlossen werden.

40 Der Hof hat die Bewertungen der Kommission anhand der vom Europäischen Statistikamt (Eurostat) festgelegten Kriterien analysiert. Eurostat hat ein Instrument namens Snapshot entwickelt, mithilfe dessen die EU-Delegationen die Stärken und Schwächen der nationalen statistischen Systeme in Entwicklungsländern bewerten können. Der Hof stellte fest, dass die Leitlinien der Kommission zur Budgethilfe die wichtigsten Anforderungen dieses Instruments abdecken. Snapshot ist jedoch

umfassender und bietet detaillierte Erläuterungen zur Messung bestimmter Bereiche⁸, die für die Bewertung statistischer Systeme relevant sind. Dieses Instrument ist den Mitarbeitern in den Delegationen im Allgemeinen nicht bekannt.

41 Die vom Hof ausgeführte Überprüfung der Bewertung der Überwachungs- und Bewertungssysteme durch die Kommission ergab, dass die Kommission in der Praxis die in den Leitlinien genannten Elemente im Allgemeinen beschreibt und bewertet, diese Elemente jedoch auf mehrere Dokumente verteilt sind. Obwohl in der Mehrzahl der Verträge (18 von 24 Verträgen) bestimmte sektorspezifische Schwachstellen genannt waren, hat die Kommission nur bei den fünf Verträgen in Jordanien ausdrücklich Schlussfolgerungen zur Zuverlässigkeit der zur Berechnung der Indikatoren für variable Tranchen erforderlichen Leistungsdaten gezogen⁹. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten sind wichtig für die Auswahl von Indikatoren, die Überwachung und die Analyse der Auszahlung.

Die Kommission überprüfte zwar die Zuverlässigkeit der Daten zur Stützung der Auszahlungsanträge, jedoch nicht immer gründlich

42 Die EU-Delegationen müssen die von den Partnerländern gestellten Auszahlungsanträge (einschließlich der Werte der zugehörigen Leistungsindikatoren) analysieren, bevor sie die variable Tranche auszahlen. Der Hof stieß auf unterschiedliche Überprüfungsverfahren, von denen einige nicht die erforderliche Gewähr lieferten, um die anschließenden Zahlungen zu rechtfertigen.

⁸ Snapshot bietet Analysemethoden für die folgenden Schlüsselbereiche, die für die Bewertung statistischer Systeme erforderlich sind: (i) rechtlicher, institutioneller und strategischer Rahmen für die Erstellung von Statistiken und die Überwachung auf nationaler und sektoraler Ebene; (ii) Angemessenheit der Ressourcen (d. h. Quantität und Qualität der Humanressourcen, Ausrüstung, Finanzierung); (iii) Determinanten der Datenqualität (d. h. Qualitätsverpflichtung, berufliche Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Objektivität, Methodik und geeignete Verfahren); (iv) Beziehungen zu Nutzern (d. h. Relevanz, Zugänglichkeit).

⁹ Verträge 1, 2, 3, 4 und 5.

43 Insgesamt wendete die Kommission drei verschiedene Arten von Überprüfungsverfahren an: (i) Aktenprüfung und arithmetische Neuberechnung der Indikatorwerte anhand der von den Partnerländern bereitgestellten Daten, (ii) dieselbe Methode, ergänzt durch Besuche vor Ort, um die Zuverlässigkeit der bereitgestellten Daten zu überprüfen, und (iii) Auslagerung der Berechnung von Leistungsindikatoren oder der Überprüfung der vom Partnerland vorgelegten Daten an externe Sachverständige.

44 Die EU-Delegationsbediensteten führten Besuche vor Ort durch, um die Analyse zu ergänzen und einige der in 14 der 24 geprüften Verträge enthaltenen Daten zu überprüfen (siehe *Kasten 9*) und beauftragten – mitunter zusätzlich zu ihren eigenen Besuchen vor Ort – externe Sachverständige, um die Erfüllung der Bedingungen für die variablen Tranchen bei 16 der Verträge zu analysieren. In den Nachbarschaftsländern wurde systematisch auf Sachverständige zurückgegriffen. In den übrigen geprüften Ländern setzten die Delegationen bei nur 5 von 13 Verträgen Sachverständige ein.

45 In den Leitlinien zur Budgethilfe wird empfohlen, Sachverständige hinzuzuziehen, um Überprüfungsaufgaben zu unterstützen, wenn ernsthafte Zweifel an der Qualität der bereitgestellten Daten bestehen. Ohne klare Schlussfolgerungen hinsichtlich der Fähigkeit der Partnerländer, derartige Daten zu erstellen (siehe Ziffern *39-41*), ist es jedoch schwierig zu entscheiden, ob eine solche fachliche Unterstützung wirklich erforderlich ist. Bei den geprüften Verträgen beliefen sich die durchschnittlichen Kosten für Kontrollbesuche von Sachverständigen auf rund 110 000 Euro.

Kasten 9

Überprüfung der Auszahlungsanträge durch die Kommission

Zur Bewertung des Auszahlungsantrags für den Sektorreformvertrag zur Steigerung der Leistung des ruandischen Agrarsektors (Vertrag 18) führte die EU-Delegation eine umfassende Analyse der von der ruandischen Regierung vorgelegten Informationen durch und ergänzte sie durch Besuche vor Ort und Bitten um Klarstellung an die nationalen Behörden. Im Fall von Indikator 5a lautete die Zielvorgabe für das erste Jahr, dass 80 000 ha Land in bestimmten Gebieten für die Agroforstwirtschaft verwendet werden sollten. Die Delegation führte einen Besuch vor Ort durch, der zeigte, dass die vorgelegten Informationen nicht korrekt waren, da die Tätigkeiten in dem betreffenden Gebiet nicht auf die Agroforstwirtschaft beschränkt waren. Infolgedessen hat die Kommission die Zahlung für diesen Indikator in der Tranche einbehalten.

46 Der Hof stellte fest, dass die Kommission für die Daten, die als Grundlage für die Auszahlung der variablen Tranchen herangezogen wurden, bei sechs¹⁰ der 24 ausgewählten Verträge keine wirksame zusätzliche Überprüfung vornahm. Dies war in erster Linie darauf zurückzuführen, dass sich die EU-Delegationen uneingeschränkt auf die Richtigkeit der von den Partnerländern bereitgestellten Leistungsdaten oder auf die von externen Sachverständigen im Auftrag der Kommission durchgeführten Überprüfungsarbeiten verließen, ohne die bereitgestellten Daten weiter zu überprüfen. In diesen Fällen ist es für die Kommission schwieriger, unzuverlässige Leistungsdaten in den Auszahlungsanträgen zu ermitteln, was das Risiko ungerechtfertigter Zahlungen variabler Tranchen erhöht. **Kasten 10** enthält ein Beispiel für Mängel einer externen Überprüfung, die von der Kommission nicht ermittelt wurden.

Kasten 10

Beispiele für Mängel in der Arbeit externer Sachverständiger

Für Vertrag 2, mit dem das jordanische Bildungsministerium bei der Bewältigung der syrischen Flüchtlingskrise unterstützt wurde, beauftragte die Kommission einen Sachverständigen mit der Bewertung der vom Bildungsministerium gemeldeten Daten für einige der Indikatoren für die variable Tranche. Der Sachverständige validierte die vom Ministerium gemeldeten Daten im Wege von Besuchen vor Ort bei einer Stichprobe von 30 Schulen. Die Kommission zahlte die variable Tranche auf der Grundlage seines Gutachtens aus.

Der Hof überprüfte die Arbeit des Sachverständigen und besuchte einige der in der Stichprobe enthaltenen Schulen, wobei er die folgenden Probleme ermittelte:

- Die Schulen in der Stichprobe wurden nicht nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, sondern auf der Grundlage von Empfehlungen eines mit der UNESCO zusammenarbeitenden Teams externer Berater. Die Stichprobe wurde dann vom Bildungsministerium genehmigt. Es bestand das Risiko, dass bei der Auswahl der Stichprobe nicht unparteiisch vorgegangen worden war.
- Zwar besuchte der Sachverständige tatsächlich die in der Stichprobe enthaltenen 30 Schulen, doch wurden die Daten nur für 17 von ihnen verglichen. Dies lag daran, dass das Ministerium nicht über die Informationen für die verbleibenden Schulen verfügte. Die Schlussfolgerungen des externen Sachverständigen hinsichtlich der Zuverlässigkeit des IT-Systems des Ministeriums basierten daher auf unzureichenden Nachweisen.

¹⁰ Verträge 2, 5, 13, 14, 23 und 24.

- c) Vor Ort erstreckten sich die Kontrollen unter den in den Schulen tätigen Mitarbeitern nur auf die Lehrkräfte, obwohl sich die Zielvorgabe für Indikator 1 auch auf nicht unterrichtende Mitarbeiter bezog, sodass die Schlussfolgerungen zu diesem Indikator unvollständig waren.
- d) Der Sachverständige kam zu dem Schluss, dass die Felddaten die Daten des Ministeriums bestätigten. Für die Indikatoren 1 (Anzahl der Mitarbeiter) und 2 (Anzahl der Schülerinnen und Schüler) wurde diese Schlussfolgerung durch einen Vergleich der Gesamtergebnisse für die Stichprobe erzielt. Die einzelnen Ergebnisse pro Schule weisen jedoch erhebliche Unterschiede (sowohl positiv als auch negativ) auf, die bei der Berechnung der Gesamtergebnisse miteinander verrechnet werden.

Bei einigen variablen Tranchen waren die geleisteten Zahlungen nicht durch die von den Partnerländern vorgelegten Leistungsdaten gerechtfertigt

47 Von den überprüften Zahlungen für variable Tranchen in Höhe von insgesamt 234 Millionen Euro ergibt die Bewertung der Nachweise für die Erfüllung der Indikatoren für variable Tranchen durch den Hof bei fünf von acht Ländern Abweichungen in Höhe von insgesamt 13,3 Millionen Euro von den von der Kommission akzeptierten Ergebnissen. In einem Land (Pakistan) lag eine Abweichung von 19 % zu den Zahlungen für variable Tranchen vor. Der Hof stellte darüber hinaus fest, dass die Kommission an zwei Länder 3,4 Millionen Euro auf der Grundlage von Indikatoren auszahlte, die mit fehlerhaft festgelegten Ausgangswerten verknüpft waren. Es bestand zwar eine vertragliche Zahlungsverpflichtung, da der Wert der Zielvorgabe erreicht worden war, doch wurden in dem mit dem Indikator gemessenen Bereich keine tatsächlichen Fortschritte erzielt. In *Tabelle 1* sind diese Beträge für jedes besuchte Land zusammengefasst.

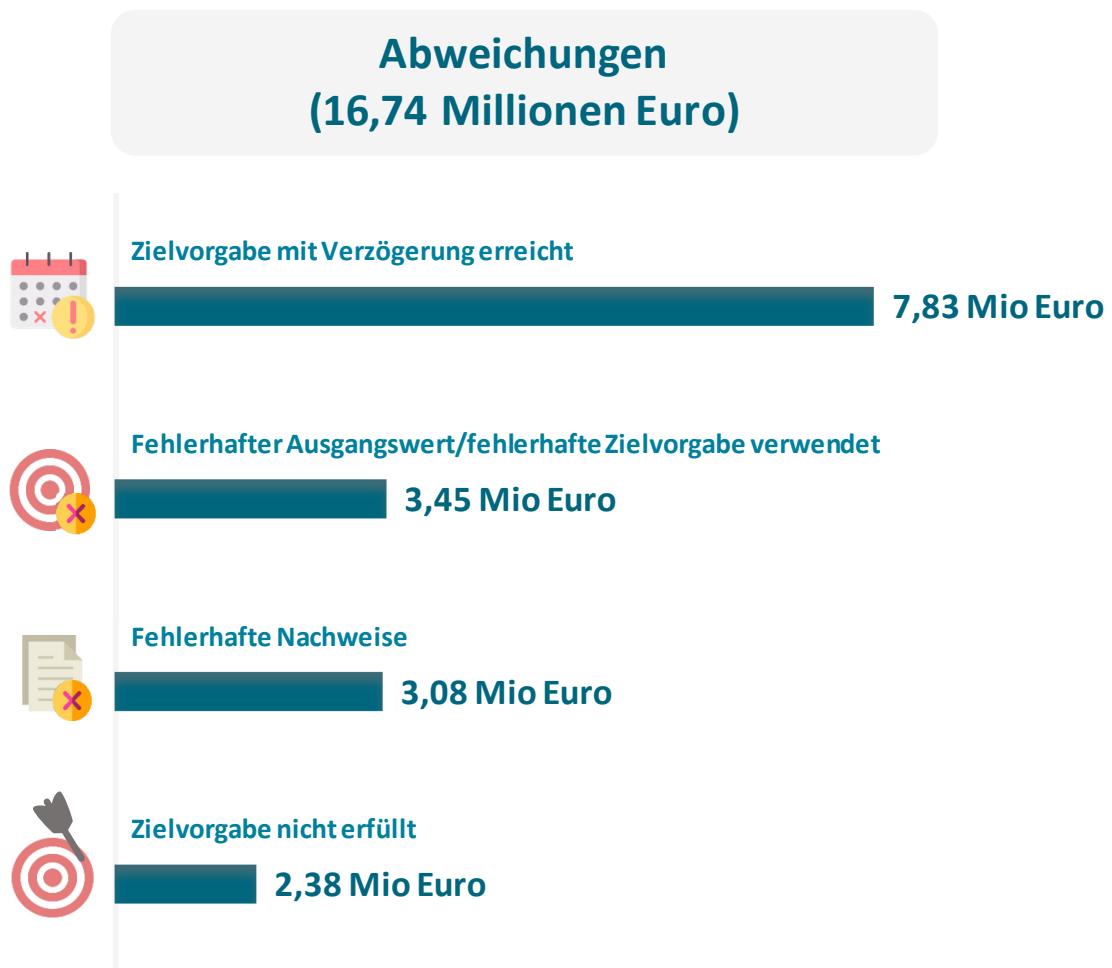
Tabelle 1 – Abweichungen von den Bewertungen der Kommission

Land	Geprüfte variable Tranche (in Euro)	Abweichungen von der Bewertung des Hofes (in Euro)	Referenz des Vertrags und der Indikatoren	Grund für Abweichungen (nach Indikator)	Ohne tatsächlichen Fortschritt gezahlte Beträge (in Euro)
Bolivien	32 800 000	0			0
Äthiopien	29 520 000	0			2 000 000 (Vertrag 14: Ind. 7)
Georgien	19 400 000	1 000 000	Vertrag 6: Ind. 1.2 und 1.7	1.2 Zwei Monate nach Ablauf der Frist erreicht 1.7 Zielvorgabe nicht erreicht	0
Jordanien	45 750 000	6 000 000	Vertrag 1: Ind. 5	Zwei Jahre nach Ablauf der Frist erreicht	0
Moldau	26 345 111	1 000 000	Vertrag 16: Ind. 2.1 und 2.2	2.1 Einen Monat nach Ablauf der Frist erreicht 2.2 Drei Monate nach Ablauf der Frist erreicht	0
Pakistan	25 665 625	4 968 750	Vertrag 23: Ind. 5, 6 und 8 Vertrag 24: Ind. 4, 6.2 und 6.3	5, 6 und 8. Zielvorgaben nicht erreicht 4 und 6.3. Fehlerhafte Nachweise 6.2 Zielvorgabe nicht erreicht	0
Ruanda	27 667 500	332 500	Vertrag 20: Ind. 2	Ein Jahr nach Ablauf der Frist erreicht	1 437 500 (Vertrag 19: Ind. 5 Vertrag 20: Ind. 4)
Vietnam	27 000 000	0			0
INSGESAMT	234 148 236	13 301 250			3 437 500

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

48 Der Hof stellte die folgenden Hauptprobleme fest: (i) Zielvorgaben, die mit Verzögerung nach den festgelegten Fristen erreicht wurden; (ii) Messung von Ergebnissen auf der Grundlage fehlerhaft festgelegter Ausgangswerte; (iii) fehlerhafte oder unzureichende Nachweise, die zur Beurteilung der Erfüllung von Indikatoren vorgelegt wurden; (iv) Zielvorgaben, die überhaupt nicht erreicht wurden. In **Abbildung 6** sind Art und Anteil der festgestellten Abweichungen von den Bewertungen der Kommission dargestellt.

Abbildung 6 – Art der Abweichungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

49 Einer der Fälle, in denen der Hof die von den Partnerländern vorgelegten Nachweise als fehlerhaft erachtete, ist in **Kasten 11** beschrieben.

Kasten 11

Nachweise beruhten auf einer verzerrten Stichprobe

Die Zielvorgabe für Indikator 6.3 des Bildungsvertrags in Pakistan (Vertrag 24) lautete, dass Schülerinnen und Schüler, die Gutscheine erhalten, eine Schulbesuchsquote von mindestens 80 % erreichen sollten. Aus den vom Partnerland vorgelegten Nachweisen ergab sich eine Schulbesuchsquote, die über dem Zielwert lag (87 %). Die Kommission war daher der Ansicht, dass diese Zielvorgabe erreicht worden war. Die vorgelegten Nachweise sollten laut dem Bericht der technischen Hilfe über die Einhaltung alle Schülerinnen und Schüler ganzjährig umfassen. Die Analyse des Hofs zeigte jedoch, dass die nationalen Behörden bei der Berechnung der Schulbesuchsquote aller Schülerinnen und Schüler, die Gutscheine erhielten, nur ein Viertel von ihnen berücksichtigt hatten. Darüber hinaus wurde diese Stichprobe zu Beginn des Schuljahres gezogen – zu dem Zeitpunkt, zu dem die Teilnahme am höchsten ist. Der Hof kam daher zu dem Schluss, dass die Nachweise nicht belastbar waren und die Stichprobe verzerrt war.

Die Kommission betrachtete die Zielvorgaben in diesem Fall als erreicht und leistete die Zahlung in voller Höhe.

50 Bei vier Verträgen stellte der Hof fünf Fälle von Indikatoren¹¹ fest, deren Zielvorgaben nach der in den Finanzvereinbarungen festgelegten Frist erreicht worden waren. Darüber hinaus ist der Hof bei fünf weiteren Indikatoren¹² der Ansicht, dass die Partnerländer die Zielvorgaben nicht erreicht haben, während die Kommission sie für erfüllt hielt. In **Kasten 12** sind Beispiele für beide Fälle aufgeführt.

¹¹ Indikator 2 von Vertrag 20, Indikator 1.2 von Vertrag 6, Indikator 5 von Vertrag 1 und Indikator 2.1 und 2.2 von Vertrag 16.

¹² Indikatoren 5, 6 und 8 von Vertrag 23, Indikator 6.2 von Vertrag 24 und Indikator 1.7 von Vertrag 6.

Kasten 12

Zielvorgaben nach Ablauf von Fristen oder teilweise bzw. nicht erreicht

Die Zielvorgabe wurde für Indikator 5 des Bildungsvertrags in Jordanien (Vertrag 1) nach Ablauf der Frist erreicht. Die Zielvorgabe für diesen Indikator war der Bau von sechs neuen Schulen bis 2015. Die Schulen wurden erst 2017 fertiggestellt und die variable Tranche im Dezember 2017 ausgezahlt. Der Grund für diese erhebliche Verzögerung waren langwierige Vergabeverfahren, welche zur verspäteten Ausführung der Bauarbeiten durch die nationalen Behörden führten.

Um diese Verzögerungen zu berücksichtigen, verlängerte die Kommission den Umsetzungszeitraum des Vertrags bis Dezember 2017, änderte die Fristen für den Bau der Schulen (2015) jedoch nicht.

Die Zielvorgabe von Indikator 6 des Bildungsvertrags in Pakistan (Vertrag 23) umfasste zwei Aktivitäten: die Ausgestaltung des englischsprachigen Lehrplans und die Genehmigung von Lehrbüchern für bestimmte Klassen. Der Hof stellte fest, dass zum Zeitpunkt des Auszahlungsantrags nur die Hälfte der Lehrbücher genehmigt worden war, und ist daher der Ansicht, dass der zweite Teil der Zielvorgabe nicht als erreicht hätte erachtet werden dürfen.

Die Zielvorgabe für Indikator 1.7 des Landwirtschaftsvertrags in Georgien (Vertrag 6) war die Annahme eines staatlichen Programms für Zertifizierungssysteme für die biologische Erzeugung. Die Regierung erachtete diesen Indikator aufgrund der Annahme ihres staatlichen Programms zur Sanierung von Teeplantagen als erfüllt. Erklärtes Ziel des Programms ist es jedoch, die wirksame Nutzung von Teeplantagen in Georgien zu unterstützen, die Teeproduktion einschließlich der biologischen Teeproduktion zu steigern und die Selbstversorgung sowie das Exportpotenzial zu verbessern. Zertifizierungssysteme für die biologische Erzeugung als solche waren nicht Ziel des Programms. Der Hof betrachtet diese Zielvorgabe als nicht erfüllt, da das Programm nicht speziell auf die Zertifizierung von Bioprodukten abzielt. Dieser Ansicht war auch der externe Gutachter.

Die Kommission leistete die Zahlung in allen vorstehend dargelegten Fällen in voller Höhe.

51 Der Hof ermittelte drei Fälle, in denen die Kommission Auszahlungen gemäß den Bestimmungen der Finanzvereinbarungen vorgenommen hatte, da die Partnerländer die vereinbarten Zielvorgaben erreicht hatten. Aufgrund der Verwendung fehlerhaft festgelegter Ausgangswerte oder Zielwerte waren in den betreffenden Sektoren jedoch keine tatsächlichen Fortschritte zu verzeichnen. **Kasten 13** enthält nähere Einzelheiten zu einigen dieser Fälle.

Kasten 13

Zielvorgaben unter Verwendung fehlerhafter Ausgangswerte festgelegt – kein tatsächlicher Fortschritt erreicht

Indikator 7 des Verkehrsvertrags in Äthiopien (Vertrag 14) betrifft den Prozentsatz der überladenen Lastkraftwagen. Die Zielvorgabe bestand darin, diesen Prozentsatz von einem Ausgangswert von 11 % auf 9 % zu senken. Das zum Ende des Untersuchungszeitraums erzielte Ergebnis betrug 6 %. Damit war die Zielvorgabe erreicht und der entsprechende Betrag wurde gemäß den Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarung ausgezahlt. Ausgehend von den Angaben des Partnerlands im Auszahlungsantrag betrug der tatsächliche Ausgangswert jedoch 6 %. Tatsächlich gab es keine Fortschritte bei der Verringerung der tatsächlichen Anzahl der überladenen Lastkraftwagen.

Ein zweites Beispiel für einen fehlerhaften Ausgangswert, der zu einer Zahlung ohne ausreichenden tatsächlichen Fortschritt führte, ist Indikator 5 des Energievertrags in Ruanda (Vertrag 19). Dieser Indikator misst den Anteil von Strom aus erneuerbaren Quellen am Energiemix. Der im Vertrag zugrunde gelegte Ausgangswert betrug 292 GWh, die im Jahr 2015 generiert wurden. Der tatsächliche Wert für das Ausgangsjahr war falsch. Nach Angaben der nationalen Behörden hätten es 368 GWh sein müssen. Für die geprüfte variable Tranche wurde eine Zielvorgabe von zusätzlichen 14,5 GWh aus erneuerbaren Energiequellen im Vergleich zum Ausgangswert festgelegt. Für diesen Indikator wurde im geprüften Zeitraum ein Ergebnis von 361,5 GWh erzielt, was zur Auszahlung des entsprechenden Betrags führte, obwohl der Anteil des aus erneuerbaren Quellen erzeugten Stroms zurückgegangen war.

52 Zusätzlich zu den in Tabelle 1 quantifizierten Abweichungen konnte der Hof die Richtigkeit von zwei Zahlungen variabler Tranchen nicht bestätigen, da keine ausreichenden Nachweise für die für fünf Indikatoren¹³ gemeldeten Werte vorlagen (siehe Beispiele in *Kasten 14*). Diese Indikatoren entsprechen einem Auszahlungsbetrag von 3,77 Millionen Euro.

¹³ Indikatoren 3 und 6 von Vertrag 22 und Indikatoren 1.2 und 3 und von Vertrag 5.

Kasten 14

Keine ausreichenden Nachweise

In Vertrag 5 zur Unterstützung des öffentlichen Finanzmanagements in Jordanien bezog sich Indikator 1.2 auf Lücken in der Ausbildung der Mitarbeiter der Referate für interne Kontrolle in verschiedenen nationalen Ministerien und Agenturen. Die Zielvorgabe bestand darin, die Mitarbeiter der Referate für interne Kontrolle zu schulen, die im vorausgehenden Jahr nicht an der Schulung teilgenommen hatten (es gab keine numerische Zielvorgabe). Ein von der Kommission beauftragter externer Sachverständiger kam zu dem Schluss, dass mehr als 85 % der Mitarbeiter aller Referate für interne Kontrolle an einem zusätzlich angebotenen Schulungskurs teilgenommen hatten. Daraus schloss er, dass der Indikator erreicht worden war. Da im Sachverständigenbericht nicht angegeben war, wie diese 85 % berechnet wurden, konnte der Hof die Berechnung nicht nachvollziehen oder bestätigen, dass alle Lücken durch die Schulung geschlossen wurden. Es lagen keine Informationen oder Daten darüber vor, was in den 85 % enthalten war.

Indikator 3 des Vertrags über das Gemeindeentwicklungsprogramm in Pakistan (Vertrag 22) diente der Messung des Anteils der Mittelzuweisungen für lokale Entwicklungsprojekte der Gemeinden an den Kostenschätzungen der Strategien für die Entwicklung der Region. Die gemeldeten Kostenschätzungen für die Entwicklung der Region konnten jedoch nicht auf die Strategie für die Entwicklung der Region, die als Beleg eingereicht wurde, zurückgeführt werden. Ähnlich enthält der Bericht des von der Kommission beauftragten Sachverständigen zur Bewertung dieses Indikators keinen Abgleich der Kostenschätzungen für die Entwicklung der Region mit der Strategie für die Entwicklung der Region. Daher konnte der Hof das gemeldete Ergebnis nicht bestätigen.

Unzureichend dokumentierte Zahlungen an die Republik Moldau

53 Wenngleich nicht direkt mit seiner Überprüfung von Leistungsindikatoren verknüpft, stellte der Hof doch fest, dass die Kommission der Republik Moldau drei variable Tranchen in Höhe von insgesamt 26,3 Millionen Euro ausgezahlt hatte, ohne die Gründe für diese Zahlungen ausreichend zu dokumentieren (siehe [Kasten 15](#)).

Kasten 15

Dokumentierung der Zahlungen an die Republik Moldau

In den Finanzierungsvereinbarungen für Budgethilfe ist vorgesehen, dass die Kommission berechtigt ist, die Finanzierungsvereinbarung bei Verstößen des Partnerlands gegen eine Verpflichtung im Zusammenhang mit der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit sowie in schweren Fällen von Korruption auszusetzen (Artikel 236 Absatz 4 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, Juli 2018).

Aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Lage der Demokratie im Land beschloss die Kommission im Juli und Oktober 2017, die Auszahlung mehrerer variabler Tranchen zu verschieben, und erklärte, dass der Zeitpunkt der Auszahlung unter Berücksichtigung der Einhaltung wirksamer demokratischer Mechanismen, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in der Republik Moldau geklärt werde. Der Hauptgrund für diese Entscheidung war die bevorstehende Verabschiedung des neuen Wahlgesetzes in der Republik Moldau, das nicht mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission, einem Beratungsgremium des Europarates in Fragen des Verfassungsrechts, vereinbar war.

Dennoch wurde am 11. Dezember 2017 eine Zahlung angeordnet. Dies war durch keine Bewertung untermauert als Nachweis für eine Verbesserung der demokratischen Mechanismen und der Menschenrechte in der Republik Moldau – was der Hauptgrund dafür war, die Zahlung zunächst zurückzuhalten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

54 Der Hof untersuchte, ob die Kommission für die Auszahlung der variablen Tranchen der Budgethilfe relevante und zuverlässige Leistungsdaten verwendet hat. Er gelangt zu dem Schluss, dass die Relevanz eines Drittels der untersuchten Leistungsindikatoren schon durch ihre Konzeption verringert wurde. Sie ermöglichen zudem keine objektive Messung der Ergebnisse, was ihre Relevanz noch weiter beeinträchtigt. Darüber hinaus waren die Bewertungen der Kommission, ob Indikatoren für variable Tranchen erfüllt worden waren, nicht immer zuverlässig, was einige unzureichend begründete Zahlungen zur Folge hatte.

55 Der Hof stellte fest, dass die Leistungsindikatoren für variable Tranchen gut auf die sektorbezogenen Entwicklungsstrategien der Partnerländer abgestimmt waren. Die meisten Indikatoren betrafen jedoch in erster Linie kurzfristige Maßnahmen und nicht längerfristige Ergebnisse wie beispielsweise Fortschritte bei der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung. Nur 13 % der vom Hof untersuchten 248 Indikatoren dienten der Messung der Wirkungen oder Auswirkungen in den unterstützten Sektoren (siehe Ziffern 22-25). Die Verwendung von Wirkungsindikatoren würde es der Kommission ermöglichen, längerfristige Ergebnisse in den unterstützten Sektoren besser zu messen, einschließlich der Fortschritte bei der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung.

Empfehlung 1 – Verstärkter Einsatz von Wirkungsindikatoren bei variablen Tranchen

Die Kommission sollte den Anteil variabler Tranchen erhöhen, die auf der Grundlage der Erreichung von Wirkungsindikatoren ausgezahlt werden.

Zeitrahmen: bis Ende 2021

56 Mehr als ein Drittel der Indikatoren war nur vage definiert oder wies fehlerhafte oder überhaupt keine Ausgangswerte auf. Dadurch konnte die Frage, ob die Zielvorgaben erreicht worden waren, unterschiedlich beantwortet werden, was zu einer komplexeren und weniger objektiven Analyse der Auszahlungsanträge führte (siehe Ziffern 26-32).

Empfehlung 2 – Verbesserte Ausformulierung der Leistungsindikatoren

Die Kommission sollte die Vorkehrungen für die Qualitätskontrolle verbessern, um sicherzustellen, dass die Leistungsindikatoren für variable Tranchen die von den Partnerländern erzielten Ergebnisse objektiv messen. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei folgenden Aspekten gelten:

- a) Verwendung von Leistungsindikatoren, die spezifisch sind und keine unterschiedlichen Auslegungen zulassen;
- b) Verwendung von Ausgangswerten und Zielvorgaben.

Zeitrahmen: bis Ende 2021

57 Ein wichtiges Ziel der variablen Tranchen der Budgethilfe besteht darin, Anreize für die Partnerländer zu schaffen, ihre Reformagenden voranzutreiben. Die meisten überprüften variablen Tranchen enthielten Indikatoren, bei deren Zielvorgaben Ehrgeiz und Erreichbarkeit in einem ausgewogenen Verhältnis standen, und der Hof ist der Ansicht, dass sie die beabsichtigte Anreizwirkung entfalteten. Die wenigen Ausnahmen, die der Hof ermittelte, betrafen Indikatoren mit Zielvorgaben, die leicht zu erreichen waren – häufig infolge der Verwendung fehlerhafter Ausgangswerte – oder die durch die Arbeit anderer Geber oder von der EU bezahlter externer Sachverständiger erreicht worden waren (siehe Ziffern [33-34](#)).

Empfehlung 3 – Wahrung der Anreizwirkung variabler Tranchen

Die Kommission sollte

- a) die Ausgangsdaten vor Vertragsunterzeichnung aktualisieren oder die Ausgangswerte während der Vertragsdurchführung erforderlichenfalls durch eine Änderung des Budgethilfevertrags korrigieren;
- b) Situationen vermeiden, in denen das Partnerland Zielvorgaben ausschließlich durch EU-finanzierte technische Hilfe erreicht.

Zeitrahmen: bis Ende 2021

58 Die Anzahl der Indikatoren, die in jeder variablen Tranche verwendet wurden, war häufig zu hoch und lag über der in den Leitlinien der Kommission empfohlenen Anzahl. Dies erschwerte den Auszahlungsprozess zusätzlich (siehe Ziffer [35](#)).

Empfehlung 4 – Vereinfachung des Auszahlungsprozesses für variable Tranchen

Die Kommission sollte keine Teilindikatoren verwenden, um die tatsächliche Anzahl der Indikatoren auf die in den Leitlinien dargelegte Höchstzahl zu beschränken.

Zeitrahmen: bis Ende 2021

59 Auszahlungsanträge für variable Tranchen enthalten Leistungsdaten, aus denen hervorgeht, inwieweit die vereinbarten Bedingungen und Leistungsindikatoren erfüllt wurden. Da die Anträge von den Partnerländern ausgearbeitet werden, hängt die Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Leistungsdaten von der Fähigkeit dieser Länder ab, diese Daten zu erstellen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission die Fähigkeit der Partnerländer im Allgemeinen anhand der Hauptelemente ihrer Überwachungs- und Bewertungssysteme beurteilte, wie in ihren Leitlinien zur Budgethilfe vorgesehen. Allerdings hat die Kommission bei nur fünf der 24 für die Prüfung ausgewählten Verträge Schlussfolgerungen zu der Frage gezogen, ob die zur Berechnung der Indikatoren für variable Tranchen erforderlichen Leistungsdaten zuverlässig waren (siehe Ziffern [36-41](#)). Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten sind wichtig für die Auswahl von Indikatoren, die Überwachung und die Analyse der Auszahlung.

Empfehlung 5 – Verbesserung der Bewertungen der Fähigkeit der Länder, Leistungsdaten zur Verwendung bei variablen Tranchen bereitzustellen

Bei der Ausgestaltung einer Budgethilfemaßnahme sollte die Kommission die Zuverlässigkeit der Leistungsdaten bewerten, die als Grundlage für die Auszahlung einer variablen Tranche dienen sollen. Die Bewertung sollte zu einer expliziten Schlussfolgerung führen, ob die zur Erstellung dieser Daten verwendeten Systeme hinreichend zuverlässig sind oder nicht, und könnte auf vorhandenen Bewertungen anderer anerkannter Stellen beruhen.

Zeitrahmen: bis Ende 2021

60 Der Hof stellte fest, dass die EU-Delegationen bei der Analyse der Auszahlungsanträge unterschiedliche Überprüfungsverfahren durchgeführt haben. In einigen Fällen führten die Mitarbeiter der EU-Delegationen Besuche vor Ort durch, um die von den Partnerländern bereitgestellten Daten zu überprüfen, während sie sich in anderen Fällen uneingeschränkt auf diese Daten oder auf die von Sachverständigen im

Auftrag der Kommission durchgeführten externen Überprüfungen verließen, ohne weitere Überprüfungsarbeiten durchzuführen. Dies bietet nicht die notwendige Gewähr, um nachfolgende Zahlungen variabler Tranchen zu begründen (siehe Ziffern 42-46).

Empfehlung 6 – Verbesserung der Überprüfung der Leistungsdaten, die bei der Auszahlung variabler Tranchen herangezogen werden

Die Kommission sollte

- a) die von den Partnerländern im Auszahlungsantrag vorgelegten zugrunde liegenden Nachweise für die Leistungsdaten überprüfen, sofern sie nicht bereits ausdrücklich die Schlussfolgerung gezogen hat, dass diese Daten zuverlässig sind;
- b) beim Rückgriff auf externe Überprüfungen in der Leistungsbeschreibung verlangen, dass die Zuverlässigkeit der von den Partnerländern bereitgestellten zentralen Leistungsdaten überprüft wird und vor der Auszahlung der variablen Tranche sicherstellen, dass die Sachverständigen diese Anforderung erfüllt haben.

Zeitrahmen: bis Ende 2021

61 Beim Nachvollzug der Bewertungen der Kommission hinsichtlich der Erreichung der Indikatoren und bei seiner Neuberechnung der Zahlungen variabler Tranchen stellte der Hof Abweichungen von den von der Kommission gezahlten Beträgen fest. Insgesamt stellt der Hof auf der Grundlage der verfügbaren Leistungsinformationen bei den überprüften Zahlungen variabler Tranchen in Höhe von insgesamt 234 Millionen Euro Abweichungen in Höhe von schätzungsweise 16,7 Millionen Euro fest. Davon waren 13,3 Millionen Euro nicht hinreichend gerechtfertigt oder entsprachen nicht den Vertragsbestimmungen. Ein Betrag in Höhe von 3,4 Millionen Euro wurde ohne tatsächlichen Fortschritt ausgezahlt. Darüber hinaus wurden 26,3 Millionen Euro für drei variable Tranchen an die Republik Moldau ausgezahlt, ohne dass die Gründe für diese Zahlungen hinreichend dokumentiert wurden (siehe Ziffern 47-53).

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina JAKOBSEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 12. November 2019 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I – Budgethilfe als Anteil an der bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance, ODA*)

Länder	2014	2015	2016	2017	Durchschnitt (2014-2017)
Österreich	0,69 %	1,01 %	0,10 %	1,24 %	0,76 %
Belgien	2,50 %	1,85 %	1,41 %	0,15 %	1,48 %
Tschechien	1,52 %	0,00 %	0,00 %	0,44 %	0,49 %
Dänemark	3,83 %	0,00 %	0,73 %	0,91 %	1,36 %
Finnland	3,75 %	3,89 %	0,00 %	2,98 %	2,65 %
Frankreich	2,86 %	1,86 %	6,11 %	9,30 %	5,03 %
Deutschland	1,29 %	4,55 %	2,12 %	3,42 %	2,84 %
Griechenland	1,04 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,26 %
Ungarn	k. A.	0,65 %	0,00 %	0,00 %	0,22 %
Irland	2,30 %	3,76 %	0,00 %	0,00 %	1,52 %
Italien	1,28 %	0,40 %	0,24 %	0,56 %	0,62 %
Luxemburg	3,21 %	0,81 %	2,93 %	1,98 %	2,23 %
Niederlande	0,67 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,17 %
Polen	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Portugal	0,55 %	0,71 %	0,52 %	0,58 %	0,59 %
Slowakei	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Slowenien	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Spanien	1,33 %	1,29 %	0,17 %	0,30 %	0,77 %
Schweden	2,39 %	0,13 %	0,00 %	1,96 %	1,12 %
Vereinigtes Königreich	2,09 %	1,21 %	0,18 %	0,01 %	0,87 %
Europäische Kommission	9,31 %	12,71 %	14,67 %	9,08 %	11,45 %
EU-Durchschnitt	2,03 %	1,66 %	1,39 %	1,57 %	1,66 %
EU-Durchschnitt ohne EU-Organne	1,65 %	1,11 %	0,73 %	1,19 %	1,17 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von <https://stats.oecd.org/>.

Anhang II – Geprüfte Verträge

	Vertragsnummer	Land	Unterstützter Sektor
Vertrag 1	282613	Jordanien	Bildung
Vertrag 2	365198		Bildung
Vertrag 3	377271		Energie
Vertrag 4	389306		Energie
Vertrag 5	357967		Öffentliches Finanzmanagement
Vertrag 6	387662	Georgien	Landwirtschaft
Vertrag 7	344313		Berufliche Aus- und Weiterbildung
Vertrag 8	361908		Reformen der öffentlichen Finanzpolitik
Vertrag 9	363227	Bolivien	Drogenbekämpfung
Vertrag 10	368977		Wasser
Vertrag 11	337591		Landwirtschaft
Vertrag 12	377182		Landwirtschaft
Vertrag 13	383001	Äthiopien	Gesundheit
Vertrag 14	367551		Verkehr
Vertrag 15	348701	Moldau	Aktionsplan zur Visaliberalisierung
Vertrag 16	353323		Reform der öffentlichen Finanzpolitik
Vertrag 17	371907		Landwirtschaft
Vertrag 18	376376	Ruanda	Landwirtschaft
Vertrag 19	375269		Energie
Vertrag 20	364033		Umwelt
Vertrag 21	357701	Vietnam	Gesundheit
Vertrag 22	337112	Pakistan	Landwirtschaft
Vertrag 23	289807		Bildung
Vertrag 24	356359		Bildung

Anhang III – Auszahlungen variabler Tranchen im Jahr 2017 für Sektorreformvereinbarungen

Länder	Gesamte variable Tranche 2017 (in Euro)	%	Geprüfte Sektoren	Geprüfte Beträge (in Euro)
Marokko	120 984 995	18,75 %		
Jordanien	69 506 667	10,77 %	Bildung, Energie, Reform der öffentlichen Verwaltung	45 750 000
Georgien	37 900 000	5,87 %	Landwirtschaft, Beschäftigung, öffentliche Finanzen	19 400 000
Bolivien	32 800 000	5,08 %	Landwirtschaft, Drogenbekämpfung, Wasser- und Sanitärversorgung	32 800 000
Äthiopien	29 520 000	4,57 %	Gesundheit, Verkehr	29 520 000
Moldau	29 345 111	4,55 %	Landwirtschaft, Justiz, öffentliche Finanzen	26 345 111
Ruanda	27 667 500	4,29 %	Landwirtschaft, Energie, Umwelt	27 667 500
Vietnam	27 000 000	4,18 %	Gesundheit	27 000 000
Pakistan	25 665 625	3,98 %	Landwirtschaft, Bildung	25 665 625
Tunesien	25 000 000	3,87 %		
Albanien	20 775 000	3,22 %		
Niger	17 850 000	2,77 %		
Bangladesch	16 500 000	2,56 %		
Kolumbien	15 000 000	2,32 %		
Botsuana	14 510 000	2,25 %		
Honduras	12 030 000	1,86 %		
Südafrika	10 466 458	1,62 %		
Senegal	10 450 000	1,62 %		
Burkina Faso	9 700 000	1,50 %		
Kirgisistan	9 500 000	1,47 %		

Länder	Gesamte variable Tranche 2017 (in Euro)	%	Geprüfte Sektoren	Geprüfte Beträge (in Euro)
Algerien	9 000 000	1,39 %		
Benin	8 000 000	1,24 %		
Indonesien	7 500 000	1,16 %		
Ukraine	7 500 000	1,16 %		
Kambodscha	7 200 000	1,12 %		
Armenien	7 000 000	1,08 %		
Ghana	6 200 000	0,96 %		
Nepal	6 000 000	0,93 %		
Peru	5 880 000	0,91 %		
Grönland	4 634 634	0,72 %		
Laos	4 000 000	0,62 %		
Guyana	3 800 000	0,59 %		
Dominikanische Republik	2 687 500	0,42 %		
Samoa	2 360 238	0,37 %		
Falklandinseln	1 000 000	0,15 %		
Tonga	375 000	0,06 %		
INSGESAMT	645 308 728	100 %		

Quelle: Europäischer Rechnungshof (fett gedruckte Länder für die Prüfung ausgewählt).

Anhang IV – Zusammenfassende Bewertung

	BOLIVIEN				ÄTHIOPIEN		PAKISTAN			RUANDA			VIETNAM
	Vertrag 9	Vertrag 10	Vertrag 11	Vertrag 12	Vertrag 13	Vertrag 14	Vertrag 22	Vertrag 23	Vertrag 24	Vertrag 18	Vertrag 19	Vertrag 20	Vertrag 21
Fehlerhafter Ausgangswert	1	0	0	0	1	10	0	0	1	0	1	2	0
Zielvorgabe zu moderat	1	1	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0
Vor-Ort-Besuch durch EU-Delegationen durchgeführt, um die Erfüllung der Bedingungen zu bewerten?	N	N	J	J	N	J	N	N	N	J	N	J	N
Externe Sachverständige hinzugezogen, um die Erfüllung der Bedingungen zu bewerten?	N	N	N	N	N	N	J	J	J	J	N	N	J
Rechenfehler bei Auszahlungen?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Methodik zur Berechnung der Zahlung korrekt angewendet?	J	J	J	J	N	J	J	N	N	J	J	J	J

	BOLIVIEN				ÄTHIOPIEN		PAKISTAN			RUANDA			VIETNAM
	Vertrag 9	Vertrag 10	Vertrag 11	Vertrag 12	Vertrag 13	Vertrag 14	Vertrag 22	Vertrag 23	Vertrag 24	Vertrag 18	Vertrag 19	Vertrag 20	Vertrag 21
Abweichungen von Bewertung des Hofes in Bezug auf erfüllte Zielvorgaben/Teilvorgaben	2.2 und 3.3	3.1 und 5	N	N	N	7	N	5.6 und 8	4, 6.2 und 6.3	N	5	2 und 4	N
Abweichungen von Bewertung des Hofes in Bezug auf zu zahlenden Betrag	Nur Auswirkung auf weitere Auszahlung	Keine Auswirkung auf Zahlung. Leistung > 80 %	N	N	N	2 Millionen Euro	N	1,50 Millionen Euro	3,47 Millionen Euro	N	1,2 Millionen Euro	0,57 Millionen Euro	N

	GEORGIEN			JORDANIEN			MOLDAU			
	Vertrag 6	Vertrag 7	Vertrag 8	Vertrag 1	Vertrag 2	Verträge 3/4	Vertrag 5	Vertrag 15	Vertrag 16	Vertrag 17
Umfassende Bewertung der Fähigkeiten?	N	J	J	N	N	J	T	J	J	T
Anzahl der Indikatoren (pro jährlicher Tranche 2017)	11	15	14	0	5	9	10	34	12	28
Anzahl der Indikatoren aus Vorjahren, für die im Jahr 2017 eine Zahlung erfolgte	0	3	0	2	0	0	0	3	0	0
Unabhängige Zielvorgaben	12	34	21	2	6	10	20	95	22	39
Indikator nicht spezifisch	0	7	3	2	0	1	5	35	4	4
Ohne Ausgangswert (Europäischer Rechnungshof: es sollte Ausgangswert geben)	1	5	3	0	0	0	0	0	0	6
Fehlerhafter Ausgangswert	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0
Zielvorgaben zu moderat	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0

	GEORGIEN			JORDANIEN			MOLDAU			
	Vertrag 6	Vertrag 7	Vertrag 8	Vertrag 1	Vertrag 2	Verträge 3/4	Vertrag 5	Vertrag 15	Vertrag 16	Vertrag 17
Vor-Ort-Besuch(e) durch EU-Delegationen durchgeführt, um die Erfüllung der Bedingungen zu bewerten?	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
Externe Sachverständige hinzugezogen, um die Erfüllung der Bedingungen zu bewerten?	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Rechenfehler bei Auszahlungen?	N	N	N	J	N	N	N	J	N	N
Methodik zur Berechnung der Zahlung korrekt angewendet?	J	J	J	J	N	J	N	N	J	J
Abweichungen von Bewertung des Hofes in Bezug auf erfüllte Zielvorgaben/Teilvorgaben	Ind. 1.2 und 1.7	N	N	Ind. 5	N	N	N	J (alle Indikatoren)	N	N
Abweichungen von Bewertung des Hofes in Bezug auf zu zahlenden Betrag	1 Million Euro	N	N	6 Millionen Euro	N	N	N	5,1 Millionen Euro	6,4 Millionen Euro	14,8 Millionen Euro

HINWEIS: J: Ja; N: Nein; T: Teilweise.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„DATENQUALITÄT BEI DER BUDGETHILFE: SCHWACHSTELLEN IN BEZUG AUF DIE INDIKATOREN UND DIE ÜBERPRÜFUNG FÜR DIE ZAHLUNG VARIABLER TRANCHEN“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Unter Budgethilfe ist ein Gesamtpaket zu verstehen, das die Komponenten Transfer finanzieller Ressourcen, politischer Dialog, Kapazitätsaufbau und Leistungsüberwachung umfasst. Alle genannten Komponenten sind wichtig für die Wirksamkeit des Instruments. Voraussetzung für die Zahlung fester Tranchen sind Fortschritte bei der Einhaltung allgemeiner Bedingungen, die sich aus den Förderkriterien für die Gewährung von Budgethilfe ergeben, während sich die Höhe variabler Tranchen nach der anhand bestimmter Indikatoren bewerteten Leistung bemisst.

II. Die Kriterien, die bei der Festlegung von Indikatoren für variable Tranchen und für deren Überprüfung anzuwenden sind, sind in den Leitlinien für die Budgethilfe (*Budget Support Guidelines*) festgelegt. Bevorzugt werden dabei sorgfältig festgelegte Indikatoren für die Politik der Partnerländer und Rahmenvorgaben für die Leistungsüberwachung herangezogen.

III. Da Indikatoren für variable Tranchen für die Messung auf jährlicher Basis konzipiert werden, sind die Vorgaben, die erreicht werden sollen, im Wesentlichen kurzfristig angelegt. Die Kommission muss Zielvorgaben definieren, die realistischerweise binnen Jahresfrist zu erreichen sind. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Kommission nicht die verstärkte Verwendung von Wirkungsindikatoren befürwortet – insbesondere in Sektoren, die bereits in der Vergangenheit in den Genuss langfristiger EU-Hilfsprogramme gekommen sind; allerdings muss ein angemessener Mix unterschiedlicher Indikatorenarten gewahrt bleiben.

Aus der Datenbank der Kommission, in der alle Leistungsindikatoren erfasst sind, die im Rahmen der Budgethilfeverträge der Jahre 2014- 2018 verwendet wurden, geht hervor, dass ein ausgewogener Mix unterschiedlicher Arten von Indikatoren – Input-, Prozess-, Output- und Wirkungsindikatoren/Indikatoren für längerfristige Ergebnisse – verwendet wurde oder noch verwendet wird. Bei der geprüften Stichprobe überwog die Zahl der Programme, die vor 2014 genehmigt wurden, daher lag der Schwerpunkt weniger auf längerfristigen Ergebnissen.

IV. In den Leitlinien für die Budgethilfe wird empfohlen, zwischen drei und zehn Indikatoren zu verwenden. Die Kommission wird verstärkt deutlich machen, dass eine große Zahl von Indikatoren dazu führen kann, dass die politische Fokussierung leidet und dass die Bewertung der Auszahlungsanträge komplizierter wird. Trotzdem könnten in Ausnahmefällen mehr als zehn Indikatoren akzeptiert werden, wenn die politischen Rahmenvorgaben und die Präferenzen des Partnerlandes dies rechtfertigen.

V. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass die Zuverlässigkeit der statistischen Systeme der Partnerländer bei der Bewertung der Einhaltung der Förderkriterien in Bezug auf die öffentliche Politik für die Gewährung von Budgethilfe analysiert wird und auch aus dem Risikomanagementrahmen hervorgehen sollte. Nach der unlängst überarbeiteten Vorlage für den Auszahlungsvermerk müssen Änderungen bei Analysekapazität und Datenqualität der Länder bei jedem Auszahlungsantrag gemeldet werden.

VI. Die Kommission ist der Auffassung, dass bei der Zahlung an die Republik Moldau die positive Entwicklung der Lage hinsichtlich wirksamer demokratischer Mechanismen, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in der Republik Moldau zum Zeitpunkt der Zahlung berücksichtigt wurde, dass dies jedoch besser hätte dokumentiert werden können.

VII. Erster Gedankenstrich: Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Dritter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Vierter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Fünfter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Sechster Gedankenstrich: Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

EINLEITUNG

01 Siehe Antwort zur Zusammenfassung – Ziffer I.

02 Neben der Förderung von Ergebnissen wird durch die Budgethilfe, für die die Systeme der Partnerländer genutzt werden und die auf die Politik abgestimmt wird, auch die landesinterne Rechenschaftspflicht gestärkt.

BEMERKUNGEN

19 Die Kommission bestätigt, dass Budgethilfezahlungen „ex post“ erfolgen, um damit gute Leistungen zu belohnen. Wie der Hof richtig feststellt, spielen in diesem Zusammenhang allgemeine Bedingungen, d. h. Fortschritte bei der Umsetzung der einschlägigen öffentlichen Politik, Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung, Transparenz und makroökonomische Stabilität, bei der Bewertung der Ergebnisse eine wichtige Rolle.

21 Die Gestaltung der variablen Tranchen muss sich am Land und am politischen Kontext orientieren. Die Indikatoren sollten nach ihrer Sachdienlichkeit im betreffenden Kontext gewählt werden. Dabei sollten gegebenenfalls Wirkungsindikatoren bevorzugt werden, und grundsätzlich sollte eine Kombination unterschiedlicher Arten von Indikatoren, einschließlich Inputindikatoren, angestrebt werden.

Bei der Festlegung der Indikatoren sollte berücksichtigt werden, dass die Budgethilfeauszahlungen jährlich erfolgen, und auch die Fähigkeit der Partnerländer, Wirkungen und Auswirkungen zu kontrollieren, sollte mit einfließen.

22 Eine kommissionsinterne Bewertung sämtlicher Indikatoren, die im Zeitraum 2014-2018 bei variablen Tranchen zur Anwendung kamen (insgesamt 3642 Indikatoren) ergab, dass es sich bei 33,7 % der Indikatoren um Wirkungsindikatoren handelte, 26,8 % waren Outputindikatoren, 35,4 % Prozessindikatoren, der verbleibende geringe Anteil von 4,1 % entfällt auf Input- und Auswirkungsindikatoren.

Bei der geprüften Stichprobe überwog die Zahl der Programme, die vor 2014 genehmigt wurden, daher lag der Schwerpunkt weniger auf längerfristigen Ergebnissen. Die gegenwärtige Praxis sieht eine ausgewogenere Verwendung unterschiedlicher Indikatoren vor.

23 Die Auswahl der Indikatoren richtet sich auch nach der Reife der öffentlichen Politik sowie nach verschiedenen kontextspezifischen Aspekten (Schwierigkeiten bei der Zuordnung, sektorbezogene Governance, Aufteilung der Arbeit unter den Entwicklungspartnern usw.).

Seit 2017 gilt Jordanien nach der von der Weltbank verwendeten Systematik nicht mehr als Land mit mittlerem Einkommen der oberen Einkommenskategorie, sondern als Land mit mittlerem Einkommen der unteren Einkommenskategorie.

24 Nach Auffassung der Kommission können sich Inputindikatoren in bestimmten Fällen als nützlich erweisen, und zu Beginn der Reform sind sie hilfreich, um die Rahmenbedingungen für spätere

längerfristige Ergebnisse festzulegen. Bei den Budgethilfeprogrammen seit 2014 beträgt der Anteil der Inputindikatoren bei variablen Tranchen lediglich 4 % (siehe Antwort zu Ziffer 22).

25 Prozessindikatoren spielen für die Bewertung von Fortschritten bei Kapazitäten und guter Governance eines Sektors eine wichtige Rolle. Zudem werden – bezogen auf das gesamte Budgethilfeprogramm – qualitative Aspekte dann untersucht, wenn die Fortschritte bei der Umsetzung der öffentlichen Politik als Ganzes bewertet werden. Sie können auch im Rahmen von Dialogen und beim Kapazitätsaufbau thematisiert werden, daher ist es wichtig, die Auswirkungen der Budgethilfe nicht allein auf Indikatoren für die Auszahlung variabler Tranchen zu reduzieren.

Kasten 2: Beispiele für Prozessindikatoren ohne qualitative Spezifikationen

Zur Republik Moldau (Vertrag 15: Aktionsplan zur Visaliberalisierung)

Der Aktionsplan zur Visaliberalisierung (*Visa Liberalisation Action Plan – VLAP*) wird von den Organen und den Mitgliedstaaten der EU eingehend geprüft, und es existiert ein sehr strenges externes Überwachungssystem (der EU-Seite). Zwar wird in der Maßnahmenmatrix nicht auf den zu genehmigenden ordnungsrechtlichen Rahmen eingegangen, doch ist die Qualität des Rahmens im entsprechenden Besitzstand der Union eindeutig definiert, somit ist der Rahmen (Benchmarks für die Visaliberalisierung) in anderen Dokumenten festgelegt. Es wird darauf hingewiesen, dass dem Parlament und dem Rat fünf Berichte zum VLAP vorgelegt wurden, die auf zufriedenstellende Fortschritte hindeuten.

Zu Jordanien (Vertrag 4: Energie)

Bei dieser Vorgabe ging es vor allem darum sicherzustellen, dass die Struktur für den politischen Dialog eingerichtet und operationalisiert wurde (d. h. dass regelmäßige Sitzungen stattfanden und dass die Struktur nicht nur verwaltungstechnisch eingerichtet wurde). Um die Eigenverantwortung der Regierung zu gewährleisten, überließ die Kommission dem Partnerland die Entscheidung über die genauen Einzelheiten von Struktur, Zusammensetzung und Sitzungsturnus.

27 Die Kommission weist darauf hin, dass die Feststellung des Hofes hinsichtlich nicht ausreichend spezifischer Indikatoren auf mehrere unterschiedliche Gründe zurückzuführen ist, wie aus den in Ziffer 28 und Kasten 3 angeführten Beispielen hervorgeht. In der Mehrzahl der Fälle ergaben sich daraus bei der Bewertung der Indikatoren keine abweichenden Schlussfolgerungen des Hofes bzw. der Kommission.

Kasten 3: Beispiele für unspezifische Indikatoren/Vorgaben

Zu Jordanien (Vertrag 1):

Der externe Sachverständige, der die Erreichung der Vorgabe analysierte, entwickelte nicht völlig eigene Kriterien, sondern stützte sich auf Kriterien, die bereits in den technischen und administrativen Vorschriften der Finanzierungsvereinbarung (*Technical and Administrative Provisions – TAP*) genau festgelegt waren, um zu bestimmen, ob die Ausstattung der Schulen angemessen war, z. B. dass die Schulen nach den 2018 für Jordanien geltenden Leitlinien errichtet und ausgestattet werden und über Solarpaneale für den Betrieb der Warmwasserbereiter sowie weitere mit regenerativer Energie betriebene und energieeffiziente Systeme verfügen. In den TAP ist auch festgelegt, dass die neu bestellten Lehrkräfte mindestens den Einführungslehrgang der Lehrkräfteausbildung absolviert haben müssen.

Zudem musste der „angemessene“ Charakter der Mittel/Lernumgebungen und Humanressourcen an diesen Schulen flexibel gehalten werden, um auf eine sich rasch verändernde Krisenlage eingehen zu können, in der Hunderttausende neu hinzukommender Flüchtlingskinder an den Schulen untergebracht werden mussten. Nicht zuletzt wurde über den „angemessenen“ Charakter bei dem regelmäßig stattfindenden politischen Dialog zwischen der EU-Delegation und dem Bildungsministerium eingehend gesprochen.

Zu Georgien (Vertrag 8):

Das Einzelziel dieses Indikators bestand darin, die Interessenträger verstärkt für Haushaltsregeln und Haushaltsführung zu sensibilisieren. Für die Auslegung wurden Sitzungsprotokolle und Gespräche mit den Interessenträgern herangezogen. Mit dem Indikator sollte eine Kultur der Transparenz und der Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern gefördert werden. Für die eingehende Bewertung wurden Sitzungsprotokolle und Gespräche mit den Interessenträgern ausgewertet.

Kasten 4: Messung der Qualität der Bildung – ein gutes Beispiel

Die Praxis, Indikatoren für die Qualität der Bildung zu messen, bildet einen ganz wesentlichen Aspekt, und das Modell, das bei diesem Budgethilfeprogramm erstmals zur Anwendung kam, wurde anschließend von anderen Gebern in Jordanien übernommen. Es bildet nach wie vor einen zentralen Schwerpunkt der gesamten weiteren Unterstützung für das jordanische Bildungssystem, die seither von der EU geleistet wurde.

Der Indikator wurde in den Strategieplan Bildung 2018-2022 aufgenommen, und die Mitarbeiter des zuständigen Referats im Bildungsministerium wurden in der Methodik geschult, damit die Bewertungen künftig landesweit durchgeführt werden können.

Allerdings muss betont werden, dass die Erfassung von Daten für einen Indikator künftig im Rahmen der regelmäßigen Datenerfassung eines Landes erfolgen sollte, sodass kostenintensive und aufwendige Methoden, die nur spezifisch bei dem Budgethilfeprogramm zur Anwendung kommen, vermieden werden.

30 Die Kommission stimmt zu, dass für Indikatoren, für die dies sachdienlich ist, Ausgangswerte festgelegt und bei Bedarf aktualisiert werden sollten.

31 Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 30.

32 Die Kommission stimmt zu, dass die Ausgangswerte nach Möglichkeit anhand einschlägiger Daten aktualisiert werden sollten; allerdings sollten die Transaktionskosten für Änderungen der Budgethilfeverträge berücksichtigt werden.

Kasten 6: Beispiele für Indikatoren mit fehlenden oder fehlerhaften Ausgangswerten

Zu Georgien (Vertrag 7):

Im Vertrag über Beschäftigung und berufliche Aus- und Weiterbildung (*Employment and vocational education and training*) sind vier Indikatoren enthalten, die eine schrittweise Steigerung (z. B. von Weiterbildungsmaßnahmen) im zeitlichen Verlauf vorsehen. In zwei Fällen wird in der Finanzierungsvereinbarung auf einen Ausgangswert zum 31. Dezember 2013 Bezug genommen, der bei Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung nicht verfügbar war.

Für den hier angesprochenen konkreten Fall waren in der Finanzierungsvereinbarung keine Ausgangswerte festgelegt worden. Daher mussten für die Bewertung von Indikator 2.2.1 (15 % Steigerung bei der Anzahl der Lehrkräfte, die entsprechend der neuen Strategie zur Lehrkräfteentwicklung im Rahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung eine Erstausbildung erhalten) und Indikator 2.2.2 (15 % der Lehrkräfte erhalten lebensbegleitende Weiterbildung) zusätzliche Quellen herangezogen werden. Da für die Indikatoren keine Ausgangswerte festgelegt worden waren, konnte die alleinige Steigerung als ausreichend für die Zahlung gelten. Um eine aussagekräftige Schlussfolgerung ziehen zu können, prüften daher die Bewerter und die Kommission die Entwicklungen in dem Sektor.

Zu Bolivien (Vertrag 9):

Zwar waren die Vorgaben für das Jahr 2016, gemessen am Ausgangswert, weniger ambitioniert, doch wurden für die Jahre 2017 und 2018 anspruchsvollere Vorgaben festgelegt, womit sichergestellt wurde, dass die angestrebten Ergebnisse erreicht wurden.

34 Die Kommission weist darauf hin, dass die EU beim Kapazitätsaufbau grundsätzlich das Ziel verfolgt, einen Beitrag zum nachhaltigen Ausbau der Kapazitäten in den Partnerländern zu leisten – auch nach Auslaufen des Budgethilfeprogramms. Der Anwendungsbereich der entsprechenden Verträge ist weiter gefasst; außerdem sollen die Verträge die Anreize, die durch die Indikatoren gesetzt werden, nicht ersetzen, sondern vielmehr ergänzen. Nach Auffassung der Kommission trifft dies auf die drei vom Hof erwähnten Verträge zu.

Kasten 7: Beispiele für Indikatoren mit einfach zu erreichenden Vorgaben

Es muss betont werden, dass sich die Indikatoren 4 „Stärkung der bolivianischen Drogenbeobachtungsstelle“ und 7 „Entwicklung des institutionellen Rahmens des CONALTID (*Consejo Nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas*)“ beide auf die Stärkung der Rolle des CONALTID bei der interinstitutionellen Koordinierung beziehen, damit soll die Wirksamkeit der unterstützten Strategie verbessert werden.

Da zuvor bei der interinstitutionellen Koordinierung Defizite bestanden, ist dies ein nützlicher Hilfswert, mit dem sich das Engagement der Regierung für die Strategie messen lässt.

Der Indikator (in Vertrag 9) mag zwar bescheiden anmuten, ist jedoch in diesem Zusammenhang sehr wichtig, da er einen Anreiz für die notwendige Koordinierung zwischen unterschiedlichen an der Bekämpfung des Drogenhandels und damit verbundener Straftaten beteiligten Ministerien setzt. Er bietet ein Beispiel dafür, dass die EU-Delegation aufgrund ihrer Kenntnis der Lage vor Ort erkannt hat, wie wichtig es ist, dass die Koordinierungsfunktion einer neuen Einrichtung (CONALTID) gefestigt wird. Wie ehrgeizig ein Indikator ist, muss daher vor dem jeweiligen Hintergrund bewertet werden. Dies gilt auch für Indikator 4, der als Nachweis dafür betrachtet wird, dass der CONALTID seiner Koordinierungsfunktion nachkam und dass das Überwachungssystem nachhaltig funktionierte.

35 Die Anzahl der Indikatoren für den Aktionsplan zur Visaliberalisierung in der Republik Moldau geht auf den politischen Dialog und die daraus hervorgegangene Vereinbarung mit dem Partnerland zurück. In diesem konkreten Fall wurde die Entscheidung getroffen, alle Indikatoren in die Maßnahmenmatrix der Regierung aufzunehmen. Die Behörden sahen darin einen zusätzlichen Anreiz, den gesamten Aktionsplan umzusetzen.

Kasten 8: Hohe Zahl von Indikatoren

Die Maßnahmenmatrix in der Republik Moldau umfasst sieben Bedingungen oder Hauptindikatoren (die in der Finanzierungsvereinbarung festgelegt sind), die sieben Bereichen der nationalen Strategie entsprechen. Darüber hinaus gibt es 28 spezifische Teilindikatoren, die für die angemessene Umsetzung der Strategie relevant sind.

37 In der Konzeptionsphase bewertet die Kommission die Informationen zur Zuverlässigkeit der Daten und entscheidet dann, welche Quelle für die Überprüfung am besten geeignet ist und wann sie zur Verfügung steht. Bei Schwachstellen im statistischen System der unterstützten Sektoren müssen Abhilfemaßnahmen ergriffen werden, z. B. Überprüfung durch externe Sachverständige, ergänzende Hilfe der EU (oder anderer Geber) zur Verbesserung der statistischen Kapazitäten.

39 Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer V.

41 Die Kommission ist der Auffassung, dass sie durch die Kombination der Analyse des Förderkriteriums in Bezug auf die öffentliche Politik und des Risikomanagementrahmens ausreichende Informationen über die Qualität des Überwachungs- und Bewertungssystems des Partnerlandes erhält.

42 Es kommen verschiedene Überprüfungsverfahren zur Anwendung, um hinreichende Gewähr für die Rechtfertigung der anschließenden Zahlungen zu erlangen. Siehe Ziffer 43.

43 Die Kommission wendet bei jeder Auszahlung eine Kombination der unterschiedlichen Arten von Überprüfungsverfahren an, um die Einhaltung der Zahlungsbedingungen zu bewerten. Die Delegationen und die Dienststellen in Brüssel nehmen für jede Auszahlung eine Aktenprüfung sämtlicher Belege vor. Gegebenenfalls können auch Kontrollen vor Ort erfolgen. Bei sehr spezifischen Informationen oder wenn bei der Bewertung der Erreichung der Vorgaben Qualitätsaspekte besonders ins Gewicht fallen, können externe Sachverständige eingesetzt werden.

44 Externe Sachverständige werden ergänzend hinzugezogen. Der Mehrwert dieser Einsätze ergibt sich aus der Unabhängigkeit und der zusätzlichen Expertise der externen Sachverständigen; ihr Einsatz soll nicht die unmittelbare Überprüfung und Entscheidung durch die Delegation ersetzen, sondern dient der Gegenprüfung der Ergebnisse.

45 Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass die Qualität der von den Partnerländern bereitgestellten Daten ein wesentlicher Faktor für den Einsatz von Sachverständigen für Überprüfungsaufgaben sein sollte. Der Einsatz externer Sachverständiger kann jedoch auch dann gerechtfertigt sein, wenn ein Land über ein zuverlässiges Überwachungssystem verfügt. In bestimmten Fällen ist die EU bei der Überprüfung der für die Berechnung von Indikatoren relevanten Kriterien auf sehr spezifisches Fachwissen angewiesen.

46 Die Budgethilfe als ein Instrument, das auf Partnerschaft und Vertrauen fußt, wird in verschiedenen Bereichen eingesetzt, in denen sich die Entwicklungspartner seit jeher auf die regelmäßige Berichterstattung der Partnerländer verlassen.

Nach Auffassung der Kommission standen in den betreffenden Fällen mit den vom Durchführungspartner bereitgestellten Belegen in Verbindung mit der Bewertung des externen Sachverständigen und den auf Anforderung von den Behörden übermittelten Erläuterungen ausreichende Informationen für die Gegenprüfung und eine Schlussfolgerung über die Zuverlässigkeit der Daten zur Verfügung.

Kasten 10: Beispiele für Mängel bei der Arbeit externer Sachverständiger

a) Die Stichprobe für Vertrag 2 in Jordanien wurde in enger Abstimmung mit weiteren einschlägigen Partnern, darunter die UNESCO, ausgewählt. Die Kriterien für die Auswahl der Stichprobe umfassten u. a. folgende Elemente:

- vom Bildungsministerium unterhaltene öffentliche Schulen in städtischen Gebieten (einschließlich angemieteter Schulgebäude)
- Schulen und Lernräume in Flüchtlingslagern
- Schulen mit Doppel- und Einzelschichtbetrieb (hohe Auslastung)
- Existenz von Primar- und Sekundarstufen
- Berücksichtigung in der EMIS-Pilotstichprobe (OpenEMIS, UNESCO)
- Korrelation der ausgewählten Schulen mit der Konzentration syrischer Flüchtlinge in der Region/Stadt

Mit den Vorschlägen für die Einbeziehung von Schulen in die Stichprobe sollte ein breites Spektrum an Kriterien abgedeckt und erreicht werden, dass acht Direktionen mit einem hohen Anteil von Schülern aus Syrien in der Stichprobe enthalten waren. Um eine mögliche Verzerrung beim Auswahlprozess zu vermeiden, war das Bildungsministerium an der Auswahl der Schulen für die Stichprobe nicht unmittelbar beteiligt. Vielmehr wurden die Vorschläge vom Beraterteam gemeinsam mit der UNESCO anhand einer Auswahl aus der Schuldatenbank (das EMIS war zum damaligen

Zeitpunkt noch nicht funktionsfähig) unterbreitet, wobei die Stichprobe natürlich vom Bildungsministerium genehmigt werden musste, um Zugang zu den Schulen zu erhalten.

b) Die Datenbank für den Kontrollbesuch vor Ort umfasste alle 30 Schulen, im entsprechenden Bericht über den Besuch waren jedoch nur 17 Schulen aufgeführt (Seiten 14, 16 und 17), da zum Zeitpunkt des Besuchs vergleichbare EMIS-Daten nur für diese 17 Schulen verfügbar waren. Die externen Sachverständigen stützten sich somit bei ihren Schlussfolgerungen auf die zum betreffenden Zeitpunkt beste verfügbare Stichprobe.

d) Die Berater sichteten die tatsächlichen Schulverzeichnisse und die tatsächliche Schülerzahl am Besuchstag; diese Zahlen sind in den betreffenden Spalten der Datenbank angegeben. Nach Auffassung der Kommission sind derartige Abweichungen angesichts der sich überaus rasch verändernden Krisenlage, in der Schülerzahlen und Schulbesuchsquoten immer wieder schwankten, erwartbar.

47 Im Fall Pakistans stimmt die Kommission zu, dass die Nachweise, die für die Ergebnisse herangezogen wurden, für vier Indikatoren (Indikatoren 5 und 6 bei Vertrag 23 und Indikatoren 4 und 6.3 bei Vertrag 24) fehlerhaft waren; sie wird diese Schwachpunkte beheben.

Bei Indikator 8 von Vertrag 23 (Bildungsprogramm Sindh) ist die Kommission der Auffassung, dass die vorgelegten Nachweise die Erreichung der Vorgaben belegten.

Bei Indikator 8 wurde die Vorgabe als erreicht angesehen; die Grundlage hierfür bildeten der jährliche Arbeitsplan des PEACe (*Provincial Education Assessment Centre*) mit einem Haushaltsplan für PEACE und SESLOAF sowie der 74 Seiten umfassende Abschlussbericht zu SESLOAF (*Completion report on implementation of Sindh Education SESLOAF*), aus dem hervorgeht, dass durch die Umsetzung von SESLOAF die Lernergebnisse der Schüler verbessert werden sollten.

Die Kommission schließt sich der Schlussfolgerung an, dass der Indikator nicht eindeutig genug formuliert war; dies führte zu unterschiedlichen Berechnungen, die jedoch nur geringfügige Abweichungen hinsichtlich der erzielten Ergebnisse zur Folge hatten. Unabhängig davon, welche Methode angewendet wird, sind die erzielten Ergebnisse insofern beachtlich, als das Gutscheinsystem aufgestockt wurde, mit dem Ergebnis, dass sehr viel mehr Kinder eine Schule besuchen.

Bei Indikator 4 stimmt die Kommission zu, dass die verfügbaren Statistiken geringfügige Anomalien aufweisen. Dieser Schwachpunkt wurde bereits bei der Projektfindung und -formulierung festgestellt. Die Kommission leistete daher technische Hilfe für das EMIS (*Education Management Information System*), um diesen Schwachpunkt zu beheben. Die Kommission hat also geeignete und effiziente Maßnahmen ergriffen, um das Risiko, das sich aus den bei den Statistiken festgestellten Mängeln ergab, zu mindern.

Bezüglich Georgiens und des Hinweises auf das Saatgutgesetz (Indikator 1.2 von Vertrag 6) räumt die Kommission den geringfügigen Verzug um zwei Monate ein. Nach Auffassung der Kommission wurde die zusätzliche Zeit dazu genutzt, die Qualität des Prozesses (stärkere partizipative und integrative Ausrichtung des Prozesses unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure) und die Qualität des Ergebnisses zu verbessern (das Saatgutgesetz entspricht jetzt allen internationalen und EU-Standards und bildet eine solide Grundlage für einen gut organisierten Sektor). Darüber hinaus würdigte die Kommission den Beschluss der georgischen Regierung, zum Ausgleich der Verzögerung bei der Verabschiedung des Gesetzes die Verfahren zu verkürzen, um eine rasche Umsetzung zu erreichen (Ausarbeitung von abgeleiteten Rechtsvorschriften noch bevor das Gesetz offiziell verabschiedet worden war, Verkürzung des Zeitrahmens für die Zertifizierung von Weizen, nur sechs Monate nach Inkrafttreten des Saatgutgesetzes). Unter Berücksichtigung aller genannten Aspekte entschied die Kommission, dass diese Anstrengungen trotz der kurzzeitigen Verzögerung belohnt werden sollten.

Kasten 11: Fehlerhafte Nachweise vorgelegt

Zu den für Indikator 6.3 des Bildungsvertrags KP in Pakistan (Vertrag 24) vorgelegten Nachweisen: Die Technische Unterstützung ist nicht zuständig für die Auslegung der verlangten Nachweise.

In der Finanzierungsvereinbarung ist kein Stichprobenverfahren für die Messung der Schulbesuchsquote festgelegt. Die Kommission stützte sich daher auf die bereits gemessenen Ergebnisse für die Schulbesuchsquote, die über der Vorgabe lagen, und betrachtete folglich die Vorgabe als erreicht.

50 Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass in drei der fünf Fälle (Indikator 1.2 von Vertrag 6, Indikatoren 2.1 und 2.2 von Vertrag 16) die geringfügige Verzögerung von einem bis drei Monaten gegenüber der Frist durch zusätzliche qualitative Maßnahmen verursacht wurde, die von der Durchführungsbehörde veranlasst wurden, um eine besonders gute Leistung zu gewährleisten (d. h. Ausarbeitung eines Gesetzes nach den bewährten Praktiken der öffentlichen Verwaltung im Anschluss an eine eingehende Konsultation), und dass die Verzögerung keine Auswirkungen auf die weiteren Reformschritte hatte.

Die zusätzlichen Anstrengungen des Partnerlandes nicht zu würdigen und auf der festgesetzten Frist zu beharren, wäre kontraproduktiv gewesen. Zum vierten Fall (Indikator 5 von Vertrag 1) siehe Antwort zu Kasten 12.

Kasten 12: Vorgaben nach Ablauf der Fristen, nur teilweise oder überhaupt nicht erreicht

Zu Jordanien (Vertrag 1):

Der Vertrag wurde 2015 bis Jahresende 2017 verlängert, um der Regierung die Möglichkeit zu verschaffen, den Bau von sechs Schulen zu Ende zu bringen und den Indikator 2.2 zu erfüllen; dies ist nach den technischen und administrativen Vorschriften der Finanzierungsvereinbarung (Artikel 2.2) zulässig, der für den Fall, dass ein Teil der Mittel danach nicht ausgegeben wurde, vorsieht, dass der Begünstigte und die Europäische Kommission eine einzige zusätzliche Zahlung auf der Grundlage einer Bewertung der noch offenen Ziele vereinbaren können, die nach den gleichen Grundsätzen wie bei den beiden vorangegangenen variablen Tranchen erfolgt. Diese zusätzliche Auszahlung würde, sofern sie gerechtfertigt ist, zum Enddatum der operativen Durchführungsphase erfolgen und könnte zu der letzten variablen Tranchenzahlung hinzugaddiert werden. Die Voraussetzungen trafen in diesem Fall zu.

- 1/ Die erste Frist von zwei Jahren wurde vor dem politischen Hintergrund der Leistung von Krisenhilfe in einer Ausnahmesituation festgesetzt. Diese Frist war angesichts der erforderlichen Zeitrahmen für die Ausschreibung von Arbeiten im öffentlichen Sektor und des Aufwands für den Bau und die Ausstattung von sechs Schulen sehr ambitioniert. Dies wurde auch von den jordanischen Behörden so gesehen, die zum Zeitpunkt der Einführung des Indikators und später während der Durchführung proaktiv eine Verlängerung der Frist beantragten. Die Durchführung wurde von der Kommission genau überwacht, und zur Anpassung an die Situation wurden erforderliche Verlängerungen der Finanzierungsvereinbarung vorgenommen.
- 2/ Während der Laufzeit des Vertrags hatte die Kommission bei mehreren Geberkonferenzen und in hochrangigen politischen Erklärungen weitreichende politische Verpflichtungen übernommen, um Jordanien bei der Bewältigung der Folgen der Syrienkrise zu unterstützen. Die Aufnahme von Indikator 5 in die Finanzierungsvereinbarung war Teil des von der Kommission im Rahmen dieser Zusagen geschnürten Pakets.
- 3/ Die Auszahlung wurde erst nach Erreichung der Vorgaben veranlasst. Bis auf eine Schule, die 2017 fertiggestellt wurde, nahmen die übrigen fünf Schulen ab 2016 nach und nach syrische Schüler auf – angesichts der Gesamtzahl syrischer Flüchtlinge, die sich zu der Zeit bereits in Jordanien aufhielten, eine lobenswerte Anstrengung, um Flüchtlingskindern den Zugang zu schulischer Bildung zu ermöglichen.

Zu Pakistan (Vertrag 23): Die Vorgabe für Indikator 6 war im Wesentlichen erreicht, da der englischsprachige Lehrplan aufgestellt und die Manuskripte für die Lehrbücher ausgearbeitet worden waren.

Zu Georgien (Vertrag 6):

Bei Indikator 1.7 war die Vorgabe gemäß den Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarung hinsichtlich der Formulierung der Vorgabe und der Quelle für deren Überprüfung, also mit der Genehmigung eines staatlichen Programms per Erlass, erreicht. Das staatliche Programm für die Anpflanzung von Tee und die Sanierung bestehender Plantagen hatte unter anderem zum Ziel, die Erzeugung von Tee, einschließlich Bio-Tee, zu steigern. Zudem wurde die Entscheidung zugunsten des Teeanbaus wegen seines beträchtlichen Potenzials für die ökologische Erzeugung als strategische Entscheidung gewertet. Zwar hätte der Indikator besser formuliert werden können, doch hätte die Zurückhaltung der Zahlung eine Abweichung von den Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarung und damit einen Verstoß gegen unsere Verpflichtungen gegenüber den georgischen Behörden dargestellt.

Kasten 13: Vorgaben mit fehlerhaften Ausgangswerten festgelegt – kein tatsächlicher Fortschritt erreicht

Zu Äthiopien (Vertrag 14): Aufgrund des erheblichen Fortschritts, der in den letzten Jahren bei der Verringerung des Prozentsatzes der überladenen Lastkraftwagen erzielt wurde (siehe Tabelle weiter unten), ist die Zahlung nach Auffassung der Kommission trotz der Neubewertung des Ausgangswerts von 2011/2012 im Rahmen einer Sektorüberprüfung, die kurz vor dem Auszahlungszeitpunkt durchgeführt wurde, gerechtfertigt. Tatsächlich wurden die bis 2020 geplanten langfristigen Ziele deutlich früher als erwartet erreicht.

Die Kommission hatte den Ausgangswert zum Zeitpunkt der Finanzierungsvereinbarung auf Grundlage der besten verfügbaren Informationen festgelegt und musste daher die von beiden Parteien vereinbarten Zahlungen leisten. Nach Auffassung der Kommission waren die Rechtsgründe für Zahlungen auf der Grundlage des Indikators gegeben.

Kasten 14: Keine ausreichenden Nachweise

Zu Jordanien (Vertrag 5):

Für die Bewertung von Indikator 1.2 (von Vertrag 5 zur Unterstützung des öffentlichen Finanzmanagements in Jordanien) wurden die von den Teilnehmern der Schulungskurse für die Internen Kontrolleinheiten abgezeichneten Teilnehmerlisten überprüft. Die Einrichtung der Internen Kontrolleinheiten zählt zu den wichtigsten Neuerungen in der öffentlichen Finanzverwaltung und wird durch das Budgethilfeprogramm der EU unterstützt.

Zu Indikator 3 des Vertrags über das Gemeindeentwicklungsprogramm (Vertrag 22, Pakistan): Für die Zahlung im Haushaltsjahr 2016/2017 waren die Berechnungen der Kostenschätzungen für die Stadtteilentwicklung weder explizit noch spezifisch an die Strategien für die Stadtteilentwicklung (*District Development Strategies – DDS*) geknüpft. Dies wird berichtigt, und für das Haushaltsjahr 2018/2019 werden die Kostenschätzungen für die Stadtteilentwicklung für die für 2020 geplante Abschlusszahlung mit den DDS verknüpft.

53 Siehe Antwort der Kommission zu Kasten 15.

Kasten 15: Dokumentation der Zahlungen an die Republik Moldau

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Zahlung gerechtfertigt war, jedoch hätte die positive Entwicklung der Lage hinsichtlich der Einhaltung wirksamer demokratischer Mechanismen, der

Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in der Republik Moldau zum Zeitpunkt der Zahlung besser dokumentiert werden können.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

54 Die Kriterien, die bei der Festlegung von Indikatoren für variable Tranchen und deren Überprüfung anzuwenden sind, sind in den Leitlinien für die Budgethilfe (*Budget Support Guidelines*) festgelegt. Bevorzugt werden dabei sorgfältig festgelegte Indikatoren für die Politik der Partnerländer und Rahmenvorgaben für die Leistungsüberwachung herangezogen.

55 Aus der Datenbank der Kommission, in der alle Leistungsindikatoren erfasst sind, die im Rahmen der Budgethilfeverträge der Jahre 2014-2018 verwendet wurden, geht hervor, dass ein ausgewogener Mix unterschiedlicher Arten von Indikatoren – Input-, Prozess-, Output- und Wirkungsindikatoren/Indikatoren für längerfristige Ergebnisse – verwendet wurde oder noch verwendet wird. Bei der geprüften Stichprobe überwog die Zahl der Programme, die vor 2014 genehmigt wurden, daher lag der Schwerpunkt weniger auf längerfristigen Ergebnissen. Die gegenwärtige Praxis sieht eine ausgewogenere Verwendung unterschiedlicher Arten von Indikatoren vor.

Empfehlung 1 – Stärkere Verwendung von Wirkungsindikatoren bei variablen Tranchen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, verstärkt Wirkungsindikatoren zu verwenden, soweit dies angezeigt ist. Wirkungsindikatoren sind jedoch in bestimmten Fällen nicht mit einem Plan vereinbar, der jährliche Auszahlungen vorsieht, zudem treten Probleme bei der Zuordnung auf, d. h. die Regierung hat keine Kontrolle darüber, ob die Vorgaben eingehalten wurden.

Empfehlung 2 – Bessere Formulierung der Leistungsindikatoren

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Empfehlung 3 – Wahrung der Anreizwirkung variabler Tranchen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Zu Punkt b: Mit den Verträgen der EU zum Kapazitätsaufbau wird grundsätzlich das Ziel verfolgt, zu einem nachhaltigen Ausbau der Kapazitäten in den Partnerländern beizutragen. Ihr Anwendungsbereich ist weiter gefasst; außerdem sollen die Verträge die Anreize, die durch die Indikatoren gesetzt werden, nicht ersetzen, sondern vielmehr ergänzen.

Empfehlung 4 – Vereinfachung des Auszahlungsprozesses für variable Tranchen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

59 Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass die Zuverlässigkeit der statistischen Systeme der Partnerländer bei der Bewertung der Einhaltung der Förderkriterien in Bezug auf die öffentliche Politik für die Gewährung von Budgethilfe analysiert werden und auch aus dem Risikomanagementrahmen hervorgehen sollte. Nach der unlängst überarbeiteten Vorlage für den Auszahlungsvermerk müssen Änderungen bei Analysekapazität und Datenqualität der Länder bei jedem Auszahlungsantrag gemeldet werden.

Empfehlung 5 – Verbesserte Bewertungen der Kapazität der Länder, Leistungsdaten zur Verwendung bei variablen Tranchen bereitzustellen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

60 Die Kommission wendet bei jedem Auszahlungsantrag eine Kombination unterschiedlicher Überprüfungsverfahren an. Hierzu gehören eine Aktenprüfung sämtlicher Belege durch die Delegation oder die Dienststellen in Brüssel sowie zusätzlich der Austausch von Informationen mit den Behörden, außerdem gegebenenfalls Besuche vor Ort und die Hinzuziehung externer Sachverständiger, falls besondere Sachkenntnisse notwendig sind.

Empfehlung 6 – Verbesserte Überprüfung der Leistungsdaten zur Auszahlung variabler Tranchen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission stimmt Punkt a zu, die zugrunde liegenden Nachweise für die Leistungsdaten zu überprüfen, sofern diese Daten nicht bereits ausdrücklich für zuverlässig erklärt wurden.

Die Kommission stimmt auch der Empfehlung b zu.

61 Wie bereits in der Antwort zu Kasten 12 erläutert, ist die Kommission der Auffassung, dass der Betrag von 6 Mio. EUR für Jordanien nicht in den Gesamtbetrag der Abweichung eingerechnet werden sollte, da diese Zahlung nach Erreichung der Vorgabe und innerhalb der durch die Verlängerung der Finanzierungsvereinbarung gewährten Frist erfolgte.

Zu Pakistan, Georgien und der Republik Moldau siehe die Antworten zu Kasten 15 und Ziffer 47.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. 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 Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Leitung von Hannu Takkula, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Herr Takkula wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Tero Hentila und der Kabinettsattachée Helka Nykaenen, dem Leitenden Manager Alejandro Ballester Gallardo, dem Aufgabenleiter Piotr Zych sowie den Prüferinnen und Prüfern Eva Coria Paramas, Roberto Ruiz Ruiz, Erika Söveges und Nita Tennila. Richard Moore leistete sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Tero Hentila, Helka Nykaenen, Hannu Takkula, Alejandro Ballester Gallardo, Nita Tennila, Piotr Zych, Erika Söveges, Roberto Ruiz Ruiz.

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	20.11.2018
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	20.9.2019
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	12.11.2019
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	5.12.2019

© Europäische Union, 2019.
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-4066-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/949293	QJ-AB-19-023-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-4044-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/557090	QJ-AB-19-023-DE-Q

Budgethilfe ist eine Form der Unterstützung durch die EU, bei der Finanzmittel an die Staatskasse eines Partnerlands transferiert werden, sofern dieses die vereinbarten Bedingungen für die Auszahlung erfüllt. Budgethilfezahlungen erfolgen in Form von fixen oder variablen Tranchen. Die aus variablen Tranchen gezahlten Beträge hängen von der Leistung der Partnerländer ab, die anhand vorab aufgestellter Leistungsindikatoren gemessen wird. Der Hof untersuchte, ob die Kommission für die Auszahlung der variablen Tranchen der Budgethilfe relevante und zuverlässige Leistungsdaten verwendet hat. Er gelangt zu dem Schluss, dass ein Drittel der überprüften Leistungsindikatoren Konzeptionsmängel aufwies, was unterschiedliche Auslegungen darüber ermöglichte, ob die Zielvorgaben erreicht worden waren. Außerdem war die Bewertung der Kommission, ob Indikatoren für variable Tranchen erfüllt worden waren, nicht immer zuverlässig. Der Hof unterbreitet eine Reihe von Empfehlungen, die darauf abzielen, die Ausformulierung der Indikatoren zu verbessern, verstärkt Wirkungsindikatoren einzusetzen und die Überprüfung der Leistungsdaten zu verbessern, die bei der Auszahlung variabler Tranchen herangezogen werden.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: [@EUAuditors](https://twitter.com/EUAuditors)