



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Plenarsitzungsdokument

A7-0444/2011

10.1.2012

BERICHT

über die Haushaltskontrolle der von ECHO verwalteten humanitären Hilfe der
EU
(2011/2073(INI))

Haushaltskontrollausschuss

Berichterstatter: Martin Ehrenhauser

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG.....	15
STELLUNGNAHME DES ENTWICKLUNGS-AUSSCHUSSES	21
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS	25

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zur Haushaltskontrolle der von ECHO verwalteten humanitären Hilfe der EU (2011/2073(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 214 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) über humanitäre Hilfe,
- gestützt auf die Haushaltsordnung¹ und ihre Durchführungsbestimmungen²,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe³,
- unter Hinweis auf seine früheren Entschlüsse vom 27. September 2011 mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer verstärkten europäischen Katastrophenabwehr: die Rolle von Katastrophenschutz und humanitärer Hilfe“⁴, vom 19. Januar 2011 zur Lage in Haiti ein Jahr nach dem Erdbeben: humanitäre Hilfe und Wiederaufbau⁵, vom 10. Februar 2010 zum Erdbeben in Haiti⁶, vom 29. November 2007 zur Proklamierung eines europäischen Konsens zur humanitären Hilfe und vom 18. Januar 2011 zur Umsetzung des europäischen Konsenses zur humanitären Hilfe: die Halbzeitbilanz des Aktionsplans und das weitere Vorgehen⁷,
- unter Hinweis auf seine Entschlüsse vom 5. Mai 2010 zu dem Beschluss betreffend die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2008⁸ und vom 10. Mai 2010 betreffend das Haushaltsjahr 2009⁹,
- unter Hinweis auf die Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes (ERH) über die Ausführung des Haushaltsplans betreffend das Haushaltsjahr 2008¹⁰ und das Haushaltsjahr 2009¹¹ zusammen mit den Antworten der Organe,
- unter Hinweis auf den Sonderbericht Nr. 3/2006 des Rechnungshofs über die humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission nach dem Tsunami, den Sonderbericht Nr. 6/2008 über die Rehabilitationshilfe der Europäischen Kommission nach dem Tsunami und dem Hurrikan Mitch, den Sonderbericht Nr. 15/2009 mit dem Titel „Über Organisationen der Vereinten Nationen geleistete Hilfe der EU: Entscheidungsfindung und Kontrolle“ und den Sonderbericht Nr. 3/2011 mit dem Titel „Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der über

¹ ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

² ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1.

³ ABl. L 163 vom 2.7.1996, S. 1.

⁴ Angenommene Texte, P7_TA-PROV(2011)0404.

⁵ Angenommene Texte, P7_TA-PROV(2011)0018.

⁶ Angenommene Texte, P7_TA(2010)0015.

⁷ Angenommene Texte, P7_TA(2011)0005.

⁸ ABl. L 252 vom 25.9.2010, S. 1.

⁹ Angenommene Texte, P7_TA-PROV(2011)0194.

¹⁰ ABl. C 269 vom 10.11.2009, S. 1.

¹¹ ABl. C 303 vom 9.11.2010, S. 1.

Organisationen der Vereinten Nationen in von Konflikten betroffenen Ländern bereitgestellten EU-Beiträge“,

- unter Hinweis auf die Jahresberichte und die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (DG ECHO) für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 und deren Anhänge,
 - unter Hinweis auf den Jahresbericht 2009 über die Politik der humanitären Hilfe und ihre Durchführung (KOM(2011)0138) und das zugehörige Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (SEK(2011)0398),
 - unter Hinweis auf den Jahresbericht über die Strategien der Europäischen Union für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz und deren Umsetzung im Jahr 2010 (KOM(2011)0343) und das zugehörige Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (SEK(2011)0709),
 - unter Hinweis auf das Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich,
 - unter Hinweis auf den Partnerschaftsrahmenvertrag zwischen der Kommission und humanitären Organisationen,
 - gestützt auf Artikel 48 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Haushaltskontrollausschusses sowie der Stellungnahme des Entwicklungsausschusses (A7-0444/2011),
- A. in der Erwägung, dass die Anzahl, die Häufigkeit, das Ausmaß und die Intensität humanitärer Katastrophen stark zugenommen haben und immer mehr Gegenden der Welt betroffen sind;
- B. in der Erwägung, dass angesichts der weltweit führenden Rolle der EU auf dem Gebiet der humanitären Hilfe und der zunehmenden Anzahl und Häufigkeit von Interventionen inner- und außerhalb der EU in Verbindung mit den gegenwärtigen Haushaltszwängen deutlich wird, wie wichtig eine wirtschaftliche Haushaltsführung gemäß den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit ist;
- C. in der Erwägung, dass durch die Katastrophen in Haiti und Pakistan, die von verheerendem Ausmaß waren, einmal mehr deutlich geworden ist, dass die Instrumente der EU zur Reaktion auf Katastrophen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit, Schnelligkeit und Koordinierung verbessert werden müssen;

Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Kontroll-, Überwachungs- und Beaufsichtigungssystems im Rahmen von ECHO

1. nimmt die Entschlossenheit der GD ECHO im Hinblick auf die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit der humanitären Hilfe der EU sowie die zu diesem Zwecke ergriffenen Maßnahmen zur Kenntnis;
2. erinnert daran, dass der Europäische Rechnungshof (ERH) in seinen Jahresberichten die

Auffassung zum Ausdruck bringt, dass die Ex-ante-Kontrollen, die Überwachungs- und Aufsichtssysteme, die Ex-post-Prüfungstätigkeiten sowie die internen Prüfungstätigkeiten der GD ECHO insgesamt wirksam sind; betont jedoch, dass in Bezug auf all diese Aspekte Verbesserungen vonnöten sind;

Partnerschaftsrahmenvertragspartner: Nichtregierungsorganisationen (NRO)

3. stellt fest, dass die Beziehungen zwischen der GD ECHO und den Partner-NRO zwar dem Partnerschaftsrahmenvertrag unterliegen, der Haushaltsplan jedoch im Wege der direkten zentralen Verwaltung ausgeführt wird;
4. begrüßt die erweiterte Flexibilität und Wirtschaftlichkeit, die im Rahmen des Partnerschaftsrahmenvertrags von 2008 im Vergleich zu dem Partnerschaftsrahmenvertrag von 2005 geschaffen wurde, z. B. durch den verstärkt ergebnisorientierten Ansatz, die Einführung der Kontrollmechanismen A und P sowie die weitere Vereinfachung und Verringerung der Gefahr von Zweideutigkeiten anhand der Einführung von Leitlinien; fordert die Kommission auf, die Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit mit den Partnerschaftsrahmenvertragspartnern dienen, im Rahmen des nach 2012 zu schließenden Partnerschaftsrahmenvertrags weiter zu verbessern; betont, wie wichtig es ist, die Zusammenarbeit effizienter zu gestalten und den übermäßigen Verwaltungsaufwand für Partnerschaftsrahmenvertragspartner zu mindern, wobei jedoch gleichzeitig für ein hohes Maß an Rechenschaftspflicht und Transparenz gesorgt werden muss;
5. fordert die Kommission auf, die Methoden und Verfahren zur Bewertung der Eignung potenzieller Partner für den Partnerschaftsrahmenvertrag zu verbessern; erinnert daran, dass die Erfahrung, die vor der Unterzeichnung des Partnerschaftsrahmenvertrags 2008 gewonnen werden konnte, zeigt, dass die ursprüngliche Bewertung der Partner, die aufgrund der Verlässlichkeit ihrer internen Kontrollsysteme und ihrer finanziellen Bonität dem Kontrollmechanismus P unterlagen, zu optimistisch war; stellt fest, dass die internen Kontrollsysteme der Partner, die infolge einer ersten Bewertung dem Kontrollmechanismus P unterliegen, weniger oft geprüft werden, dass diese Partner ihre eigenen Beschaffungsverfahren anwenden dürfen und dass ihre Tätigkeiten keinen vertraglichen Mittelbegrenzungen unterliegen; erinnert daran, dass viele Partner infolge der Bewertung im Rahmen des Partnerschaftsrahmenvertrags 2008 zu A-Partnern, d. h. auf den Kontrollmechanismus A, herabgestuft werden mussten;
6. fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Schwachstellen, die im Rahmen der regelmäßigen Prüfungen der Systeme der Partner ermittelt werden, von diesen rasch beseitigt werden, und dass die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, wenn dies nicht geschieht; erinnert daran, dass die externen Prüfer weiterhin an der Verbesserung der Qualität ihrer Empfehlungen an die Partner arbeiten sollten, wobei die besonderen Strukturen der Partner berücksichtigt werden müssen, damit dafür gesorgt ist, dass die Empfehlungen angenommen und durchgeführt werden können; betont, dass die Bewertung der Vorschläge für Maßnahmen der humanitären Hilfe weiter vereinheitlicht und standardisiert werden sollte, um einen Gesamtvergleich zu ermöglichen;
7. vertritt die Auffassung, dass die Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Partnerschaftsrahmenvertragspartner dank der bestehenden Prüfungs- und

Überwachungsmechanismen verantwortlicher durchgeführt wird, als dies in Bezug auf die VN-Partner der Fall ist; weist jedoch darauf hin, dass eine internationale Organisation wie die VN nicht mit Partnerschaftsrahmenvertragspartnern vergleichbar ist;

Internationale Organisationen, Vereinte Nationen

8. weist darauf hin, dass die Beziehungen zwischen der GD ECHO und den VN-Partnern dem Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich unterliegen, während die Beziehungen mit der Rotkreuz-Bewegung und der Internationalen Organisation für Migration unter den Partnerschaftsrahmenvertrag mit internationalen Organisationen fallen; erinnert daran, dass der Haushaltsplan in beiden Fällen entsprechend dem Grundsatz der gemeinsamen Verwaltung ausgeführt wird;
9. weist darauf hin, dass die Bestimmungen über die Kontrollen und die Weiterverfolgung der Verwendung von EU-Mitteln sowie deren Durchführung im Rahmen der gemeinsamen Mittelverwaltung ernsthafte Mängel aufweisen; fordert die Kommission nachdrücklich auf, sich insbesondere mit den Agenturen der Vereinten Nationen über die Maßnahmen zu einigen, die ergriffen werden sollten, um die Prüfungen, die von Stellen der Vereinten Nationen durchgeführt werden, verlässlich zu gestalten und die Zuverlässigkeit der bestehenden Kontrollen und Überprüfungen zu stärken und zu erhöhen;
10. erinnert daran, dass die EU-Mittel, die über die VN und internationale Organisationen bereitgestellt werden, im Rahmen der laufenden Überarbeitung der Haushaltsordnung gemäß den Bestimmungen über die indirekte Verwaltung verwaltet werden sollen;
11. betont, dass die Kontrollanforderungen für die indirekte Verwaltung von EU-Mitteln ebenso strikt sein sollten wie jene für die gemeinsame Verwaltung; besteht darauf, dass in Bezug auf die indirekte Verwaltung von EU-Mitteln durch ECHO-Partner ein Niveau an Rechenschaftspflicht eingeführt wird, das den Anforderungen gemäß Artikel 57 Absatz 5 des Vorschlags der Kommission zur Überarbeitung der Haushaltsordnung entspricht; betont, dass der Zugang zu Prüfberichten von ECHO-Partnern für die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Bezug auf Tätigkeiten, die mit Mitteln aus dem Haushaltsplan der EU finanziert werden, wesentlich ist;
12. weist mit Nachdruck darauf hin, dass Prüfergebnisse der Entlastungsbehörde rasch zugänglich gemacht werden sollten; betont jedoch, dass die Zuständigkeiten und Befugnisse des Europäischen Rechnungshofes und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) hiervon unberührt bleiben müssen;
13. bedauert, dass die Inhalte von VN-Berichten nur allgemeiner Natur sind und die Berichte nur unzureichende Informationen über die jeweiligen Ergebnisse enthalten; weist darauf hin, dass die VN-Berichte im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht und von Transparenz trotz des VN-Grundsatzes der einzigen Prüfung und der Tatsache, dass das Anwendungsgebiet der Kontrollen der Kommission auf Überprüfung und Überwachung beschränkt ist, eine wesentliche Informationsquelle darstellen;
14. fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die VN-Berichte ein ausreichendes Maß an ergebnisbezogenen Informationen enthalten, d. h. Informationen über die

innerhalb eines bestimmten Berichtszeitraums bei den Projekten erreichten Ergebnisse und Leistungen; betont, dass messbare Ergebnis- und Wirkungsindikatoren Bestandteil der Berichterstattungskriterien sein müssen; bedauert, dass in über 70 % der Antworten der GD ECHO auf die Fragebögen des Rechnungshofs für seinen Sonderbericht Nr. 15/2009 angegeben wurde, dass VN-Berichte verspätet übermittelt wurden, und fordert die Kommission auf, diesbezüglich über den aktuellen Stand der Dinge zu informieren;

15. weist darauf hin, dass die Kommission und die Unterzeichner des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich die in diesem enthaltene Kontrollklausel unterschiedlich auslegen, insbesondere was die Durchführung von Kontrollen angeht; begrüßt, dass im Juli 2009 Standardvorgaben für Kontrollen verabschiedet wurden, wodurch nun weitere Leitlinien und Erläuterungen für die Anwendung der Kontrollklausel vorliegen; erinnert daran, dass gemäß den neuesten Feststellungen der Sektion Externe Prüfung der GD ECHO und des ERH im Rahmen der jährlichen Ausstellung der Zuverlässigkeitserklärung in Bezug auf die vereinbarten Standardvorgaben und die Kontrollklausel weitere Klarstellungen erforderlich sind;
16. stellt fest, dass die Sektion Externe Prüfung nur geringfügig von der Personalaufstockung (von 247 auf 289 Mitarbeiter) am Hauptsitz der GD ECHO im Jahr 2010 profitiert hat;
17. bedauert die Schwierigkeiten, denen der ERH in Bezug auf den Zugang zu Informationen über die von VN-Partnern durchgeführten Maßnahmen gegenüberstand; erinnert daran, dass die EU und daher auch der ERH gemäß der Kontrollklausel des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich Finanzprüfungen vor Ort durchführen kann; unterstreicht, dass die Vereinten Nationen diesbezüglich alle relevanten Finanzinformationen vorlegen müssen; betont, dass die VN dem ERH den erforderlichen Zugang zu Informationen gewähren und in dieser Hinsicht die Kontrollklausel des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich erfüllen müssen;
18. begrüßt die positiven Ergebnisse der Verhandlungen mit dem Welternährungsprogramm und mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), in deren Rahmen das Welternährungsprogramm und UNICEF ihre Vorschriften geändert haben und der GD ECHO nun ihre internen Prüfberichte zur Verfügung stellen; fordert die GD ECHO auf, mit den anderen VN-Agenturen umgehend vergleichbare Verhandlungen zu führen, damit deren interne Prüfberichte leicht und unbürokratisch zugänglich sind; fordert die Kommission auf, die zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments zweimal jährlich über den Fortschritt der diesbezüglichen Verhandlungen zu unterrichten; betont, dass der Kommission alle internen Prüfberichte nicht nur in den Räumlichkeiten der entsprechenden VN-Agenturen, sondern auch in elektronischer Form zugänglich gemacht werden sollten;
19. erinnert daran, dass die Verhandlungen mit dem Welternährungsprogramm zur Vereinbarung einer gemeinsamen Methode für die Durchführung von Prüfungen von EU-finanzierten Vorhaben durch das Welternährungsprogramm bereits im Jahr 2010 aufgenommen wurden; fordert die Kommission auf, dieses Ziel zu verwirklichen und mit anderen VN-Partnern vergleichbare Verhandlungen zu führen;

20. begrüßt die gegenwärtigen Anstrengungen der Arbeitsgruppe Rechenschaftspflicht und Rechnungsprüfung im Zusammenhang mit Katastrophenhilfe, die im Rahmen der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) eingerichtet wurde und von einem Mitglied des Europäischen Rechnungshofs geleitet wird; verweist auf deren beiden Hauptziele: (i) Festlegung von Leitlinien und bewährten Verfahren zur Schaffung eines einheitlichen integrierten Modells für das Berichtswesen, und (ii) Festlegung von Leitlinien und bewährten Verfahren im Bereich der Prüfung von Katastrophenhilfe;
21. vertritt die Auffassung, dass dies im Hinblick auf die Bewältigung der Herausforderungen in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht in Zusammenarbeit mit den VN und anderen internationalen Organisationen ein wichtiger Schritt ist; fordert die Arbeitsgruppe auf, ihrer Aufgabe innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens nachzukommen;
22. weist darauf hin, dass seit der Enthüllung der missbräuchlichen Verwendung von VN-Mitteln, die für humanitäre Hilfe und Entwicklungsmaßnahmen bestimmt waren, durch die Regierung Nordkoreas im Jahre 2006 an der mangelnden Transparenz, Rechenschaftspflicht, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Mittelverwaltung durch die VN starke Kritik geübt worden ist; bedauert, dass in Bezug auf die Reform der VN bei den Bestimmungen über Transparenz und Rechenschaftspflicht noch keine wesentlichen Fortschritte verzeichnet werden konnten; betont, dass die Mitgliedstaaten der EU erhöhte politische Bereitschaft, Entschlossenheit und Kohärenz demonstrieren müssen, um die Reform voranzubringen und für eine verstärkte Rechenschaftspflicht zu sorgen; fordert die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik auf, diese Themen vorrangig zu behandeln und als Vermittlerin zu agieren;

Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Durchführung der durch die GD ECHO verwalteten humanitären Hilfe der EU

23. erkennt die Vorteile an, die dadurch entstehen können, dass die GD ECHO gemeinsam mit ihren Partnern neue Finanzierungsmodalitäten erarbeitet; ruft gleichzeitig zur Achtung der Vielfalt der Akteure im Rahmen der Finanzierung und Durchführung europäischer Programme der humanitären Hilfe – Vereinte Nationen, Internationale Bewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds sowie NRO – auf, da die Katastrophen häufig mehrere Länder zugleich betreffen und daher eine multilaterale, koordinierte Reaktion erforderlich machen; unterstützt die Arbeit zur Verstärkung der Kapazitäten der lokalen Akteure und des Ausbaus der Kapazitäten für eine Bewertung und rasche Reaktion vor Ort durch die Außenstellen der GD ECHO und Experten vor Ort;
24. weist darauf hin, dass eine korrekte und kohärente Bedarfsbewertung eine wesentliche Vorbedingung für die wirksame Durchführung humanitärer Hilfe ist; erkennt an, dass die durch die GD ECHO verwaltete humanitäre Hilfe aufgrund der globalen Bedarfsbewertung und der Bewertung von in Vergessenheit geratenen Krisen das wesentliche Kriterium rein bedarfsorientierter Hilfe erfüllt; betont, dass die Kommission weiterhin Debatten über eine bessere Koordinierung und eine kohärentere Bedarfsbewertung anstoßen sollte; begrüßt den diesbezüglichen Dialog zwischen der Kommission und den VN;

Partnerschaftsrahmenvertragspartner

25. weist auf die qualitativ hochwertige Arbeit der Partner der GD ECHO hin, die auf eine wirksame Auswahlmethode – insbesondere durch den Partnerschaftsrahmenvertrag – und die Ausarbeitung von Normen und Verfahren für den humanitären Bereich zurückzuführen ist; betont des Weiteren, dass die wirksame Kontrolle der Verwendung der Mittel im Wege von Rechnungsprüfungen, die von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bei den Partnern durchgeführt werden, von entscheidender Bedeutung ist und zur Legitimation des humanitären Sektors beiträgt; verweist indessen im Interesse der Aufrechterhaltung der Vielfalt der Partner und der Gewährleistung des Zugangs kleiner und mittlerer NRO auf die Komplexität der administrativen Zugangsverfahren und den übermäßigen Verwaltungsaufwand – für NRO ein sehr hoher Kostenfaktor – sowie auf die Schwierigkeiten bei der Durchführung von Rechnungsprüfungen infolge fehlender Humanressourcen und plädiert für eine Anpassung der eingesetzten Instrumente an die spezifischen Erfordernisse des humanitären Sektors und an den lokalen Bedarf, damit die humanitäre Hilfe ganz gezielt zum Einsatz kommt und die Maßnahmen der beteiligten Hilfsorganisationen schon ab einem frühen Stadium koordiniert werden können;
26. begrüßt die von der GD ECHO unternommenen Anstrengungen zur Förderung der Anwendung innovativer Ansätze, wie z. B. des kassenbasierten Konzepts, insbesondere bedingungslose Überweisungen, die sich an die hilfsbedürftigsten Gruppen richten; stellt fest, dass diese Ansätze dadurch, dass sie sich der lokalen Märkte bedienen, effizienter sein können und nicht unbedingt ein größeres treuhänderisches Risiko darstellen als Hilfe in Form von Sachleistungen; fordert daher die GD ECHO auf, die kassenbasierten Ansätze weiterzuentwickeln und ihre Partner dazu zu bewegen, sie anzuwenden;
27. erinnert an die Schlussfolgerungen, die nach den drei Prüfungszyklen, die von der Sektion Externe Prüfung der GD ECHO am Hauptsitz betreffend die Art und Solidität der finanziellen Beziehungen zwischen der GD ECHO und ihren Partnern gezogen wurden, wonach die Mittel, die von der Kommission bereitgestellt wurden, insgesamt in angemessener Weise und entsprechend den geltenden Bestimmungen und Verordnungen genutzt wurden;
28. weist darauf hin, dass die meisten Empfehlungen im Rahmen der durch die Sektion Externe Prüfung vorgenommenen Prüfung der Partnerschaftsrahmenvertragspartner am Hauptsitz die Beschaffungsvorschriften der Partner betreffen; weist auf ein wesentliches Ergebnis der Prüfungen am Hauptsitz hin, dem zufolge nicht alle Partnerschaftsrahmenvertragspartner (ob im Rahmen des Kontrollmechanismus A oder P) über Verfahren verfügen, die den Grundsätzen von Anhang IV des Partnerschaftsrahmenvertrags 2008 vollständig entsprechen; stellt fest, dass in Bezug auf die Bereitstellung vollständiger Ausschreibungsunterlagen und die Durchführung von besser dokumentierten und soliden Beschaffungsverfahren Probleme bestehen;
29. stellt fest, dass die Partnerschaftsrahmenvertragspartner die folgenden Probleme lösen müssen: Schaffung angemessener interner Kontrollmechanismen, Verbesserung und transparentere Gestaltung der Kostenaufschlüsselungssysteme, Verbesserung der Schwachstellen des Rechnungswesens und Einhaltung von Qualitätsnormen durch die Verwaltung, Schaffung eines Risikomanagementverfahrens für die gesamte Organisation

und Sensibilisierung für potenzielle Fälle von Betrug und Bestechung;

30. stellt fest, dass die ECHO-Partner zur Umsetzung von Maßnahmen, die der Unterstützung humanitärer Maßnahmen dienen, auf durchführende Unterauftragnehmer zurückgreifen können; bedauert, dass die Partnerschaftsrahmenvertragspartner in Bezug auf ihre durchführenden Partner weder über ordentliche Verfahren noch über Aufsichts- und ordentliche Verwaltungsmechanismen verfügen; fordert die Kommission daher auf, diese Fragen mit Blick auf das Risiko zu erörtern, das sie im Zusammenhang mit Betrug bergen, sowie unter Berücksichtigung des mangelnden Zugangs zu den zugrundeliegenden Dokumenten und der Tatsache, dass die GD ECHO nicht über Mechanismen zur Ermittlung der Identität der durchführenden Unterauftragnehmer verfügt;
31. vertritt die Auffassung, dass die aufrichtige und dauerhafte Einbeziehung der Begünstigten in die Planung und Verwaltung der Hilfe eine wesentliche Voraussetzung für die Qualität und die zügige Durchführung humanitärer Hilfseinsätze, insbesondere im Falle lang andauernder Krisen, darstellt; weist darauf hin, dass in vielen Fällen für Beschwerden/Rückmeldungen der Begünstigten an die betroffenen Partner keine formgebundenen Mechanismen oder eindeutige Bestimmungen über den Schutz von Informanten bestehen; betont, dass dies eine wichtige Maßnahme darstellt, um die Wirksamkeit und Rechenschaftspflicht zu verbessern und zu verhindern, dass Hilfsgüter missbräuchlich verwendet werden; fordert die GD ECHO auf, umgehend derartige Mechanismen einzurichten;
32. erinnert an die Empfehlung der Sektion Externe Prüfung, der zufolge die Verteilung und die Überwachung nach der Verteilung durch Mitarbeiter, die nicht in das Verfahren an sich eingebunden sind, verbessert werden sollte, damit bewertet werden kann, ob im Rahmen der Bedarfsermittlung der Gesamtbedarf ermittelt wurde und dieser Bedarf erfüllt werden konnte; fordert die Kommission auf, die während dieser Überwachungstätigkeiten gewonnenen Erfahrungen umzusetzen;

VN-Partner

33. erinnert daran, dass der ERH in seinem Sonderbericht Nr. 15/2009 die Auffassung zum Ausdruck bringt, dass die strategischen und rechtlichen Anforderungen an die Objektivität und Transparenz bei der Auswahl der Partner nur unzureichend in praktische Kriterien zur Unterstützung der Entscheidungsfindung zugunsten einer UN-Organisation umgesetzt werden; fordert die Kommission auf, systematisch formale Bewertungen durchzuführen und zu dokumentieren, in deren Rahmen die Mechanismen der Hilfeerbringung der VN und anderer Partner verglichen werden;
34. stellt fest, dass die Kommission zusätzlich zu ihrem Beitrag zu indirekten Kosten (bis zu 70 % der Mittel für eine Maßnahme), d. h. Kosten, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Durchführung eines bestimmten Projekts stehen, verschiedene Kosten mit direktem Projektbezug (direkte Kosten) trägt, einschließlich laufender Kosten für lokale Büroräume, Mitarbeiter und Beförderung mit direktem Bezug zu einer Maßnahme; weist darauf hin, dass die Spanne der Höhe der übernommenen laufenden Kosten, wie etwa Beförderungs-, Lager- und Bereitstellungskosten (z. B. Nahrungsmittelhilfe) stark schwankt; räumt ein, dass die Gründe hierfür zwar länderspezifischer Natur sein können und von den jeweiligen Umständen abhängen, vertritt jedoch die Auffassung, dass sie

auch der Notwendigkeit entspringen können, die Tätigkeiten im Hinblick auf eine höhere Kosteneffizienz zu rationalisieren; fordert die Kommission auf, die Höhe der laufenden Kosten anhand üblicher Spannen oder Richtwerte für den entsprechenden Projekttyp zu bewerten, um zu ermitteln, ob sie gerechtfertigt ist;

Verschiedenes

35. betont, dass Kosteneffizienz neben den wesentlichen Kriterien, wie etwa Erfahrung und Fachwissen, in der Vergangenheit erzielte Ergebnisse, Koordinierung, Dialog und Zügigkeit der Durchführung ebenfalls ein wesentliches Kriterium für die Auswahl der Partner darstellen muss; begrüßt, dass die GD ECHO derzeit ein System der vergleichenden Kostenanalyse (mit der Bezeichnung „Cost Observed for Results“) auf der Grundlage vergleichbarer Stückkosten entwickelt; betont, wie wichtig die Nutzung der mit diesem Instrument gelieferten Informationen ist, um die Kosteneffizienz von Projektvorschlägen zu analysieren;
36. weist darauf hin, dass die Mittel der DG ECHO häufig über die Nutzung der Soforthilfereserve oder mittels Übertragungen aus anderen Haushaltslinien des EEF für Außenhilfe aufgestockt werden; vertritt die Auffassung, dass Aufstockungen des Haushaltsplans ein strukturelles Problem darstellen; betont, dass ein realistischer Haushalt aufgestellt werden muss, in dessen Rahmen für Naturkatastrophen und für humanitäre Hilfe Mittel in einer Höhe zugewiesen werden, die auf den Erfahrungswerten der Ausgaben der vergangenen Jahre beruhen;
37. betont, dass die Europäische Union angesichts der Zunahme der Zahl schwerer Naturkatastrophen ihre Reaktionsfähigkeit verstärken muss; weist unter diesem Blickwinkel darauf hin, dass das Europäische Parlament seit vielen Jahren für einen realistischeren Haushalt im Bereich der humanitären Hilfe eintritt, um gegen die chronische Unterfinanzierung der betroffenen Haushaltslinien anzukämpfen und während des gesamten Haushaltsjahres einen finanziellen Handlungsspielraum zu garantieren sowie ein konsistentes Gleichgewicht zwischen der Finanzierung von Maßnahmen zur Vorbeugung humanitärer Katastrophen und rascher Nothilfe bei Naturkatastrophen und bei Notlagen, die vom Menschen verursacht werden, aufrechterhalten zu können;
38. begrüßt die kürzlich von der Kommission vorgelegte Mitteilung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020, in dem eine Erhöhung der Mittel für das Instrument der humanitären Hilfe, nämlich 6,4 Milliarden EUR für diesen Zeitraum, vorgesehen ist (was einem Jahresdurchschnitt von 915 Millionen EUR gegenüber 813 Millionen EUR für die Jahre 2007–2013 entspricht); verleiht seiner Zufriedenheit darüber Ausdruck, dass die Soforthilfereserve für den gleichen Zeitraum auf 2,5 Milliarden EUR erhöht und der Vorschlag unterbreitet wurde, die nicht verwendeten Mittel der Reserve auf das Folgejahr zu übertragen, und fordert die Kommission auf, diese Mittel auch weiterhin in erster Linie für einen dringenden Bedarf an humanitärer Soforthilfe zu reservieren;
39. fordert, dass aus dem Haushaltsplan der EU Maßnahmen unterstützt werden, die darauf abzielen, Katastrophen vorherzusehen, sich auf sie vorzubereiten, sie zu verhindern und im tatsächlichen Notfall rascher zu reagieren, sowie Maßnahmen, die es ermöglichen, auf flexiblere Art und Weise Entwicklungsmaßnahmen einzuleiten, um Krisensituationen zu überstehen; bedauert, dass der konkrete Fortschritt im Bereich der Verbindung zwischen

Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung ungeachtet der zahlreichen politischen Zusagen, die in den letzten Jahren gegeben wurden, noch immer gering ist;

40. fordert daher, dass mehr und besser verwaltete Mittel bereitgestellt werden, um die Kontinuität der Hilfe beim Übergang von Soforthilfe zu Entwicklungshilfe zu gewährleisten, und fordert, die Überlegungen darauf zu richten, die Flexibilität und Komplementarität der bestehenden Finanzinstrumente, insbesondere im Rahmen der Länder-/Regionalstrategiepapiere des EEF und des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), zu erhöhen; fordert, Kinder, schwangere Frauen und Mütter von Kleinkindern bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Kleidung, bei Evakuierung und Transport sowie bei der medizinischen Versorgung besonders zu berücksichtigen, um unerwünschten Schwangerschaften und sexuell übertragbaren Krankheiten vorzubeugen, und fordert, diese Bereiche im Rahmen der bestehenden Finanzmechanismen als vorrangig zu behandeln;
41. empfiehlt, dass der Schwerpunkt dieser Rehabilitationsphase im Übergang zwischen Soforthilfe und Entwicklung vor allem auf den Aufbau von Kapazitäten der örtlichen Institutionen und eine breite Beteiligung lokaler NRO und Verbände an der Planung und Umsetzung gelegt wird, um die Durchführung hochwertiger und effizienter humanitärer Entwicklungsprogramme zu erleichtern und hierfür die entsprechende Grundlage zu schaffen;
42. vertritt die Auffassung, dass die von der GD ECHO finanzierten Maßnahmen ausreichend sichtbar sind; räumt ein, wie wichtig Maßnahmen zur Gewährleistung der Sichtbarkeit im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht und die Minderung des Risikos von Doppelfinanzierungen sind; betont jedoch, dass dies nicht dazu führen darf, dass für humanitäre Organisationen Werbung betrieben und eine Situation herbeigeführt wird, in der auf Kosten der tatsächlichen Bedürfnisse der Begünstigten ein Wettbewerb um Sichtbarkeit geführt wird;
43. vertritt die Auffassung, dass sich die zunehmende Bedeutung, die Konsortien beigemessen wird, positiv auf die Ausweitung der humanitären Hilfe auswirken und zu einer besseren Koordinierung führen kann; fordert die Kommission auf, klare Leitlinien vorzugeben, um für Transparenz zu sorgen und zu gewährleisten, dass die Vielfalt an NRO und insbesondere die Bandbreite an kleinen und mittleren Organisationen durch Konsortien nicht negativ beeinflusst werden;

Bedarf an Nachhaltigkeit, Kohärenz und Komplementarität

44. weist darauf hin, wie wichtig das Konzept der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (SRE) ist, um die Verbindungen zwischen Soforthilfe, Aufbauhilfe und Entwicklung zu stärken und einen harmonischen Übergang von der humanitären Hilfe zur Entwicklungshilfe zu gewährleisten; betont, dass noch viel Arbeit geleistet werden muss, um die Koordinierung, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und konsequente Vorgehensweise in Bezug auf das SRE-Konzept zu verbessern;
45. begrüßt die Arbeit der GD ECHO zur Förderung der Reduzierung des Risikos von Katastrophen (DRR) im Rahmen des DIPECHO-Programms und als Bestandteil

humanitärer Maßnahmen;

46. fordert die GD ECHO auf, verstärkt darauf zu achten, dass humanitäre Maßnahmen nachhaltig wirken; fordert die GD ECHO und andere einschlägige Dienststellen der Kommission nachdrücklich auf, einen stärkeren Schwerpunkt auf DRR und Katastrophenvorsorge zu legen, die Widerstandsfähigkeit der gefährdeten Bevölkerung durch den Aufbau von Kapazitäten, Fortbildung sowie eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu stärken und in krisengefährdeten und -betroffenen Ländern Führwarnsysteme einzurichten, damit die Bevölkerung entsprechend reagieren kann;
47. vertritt die Auffassung, dass kulturelles Bewusstsein und kulturelle Kompetenz im Hinblick auf die Durchführung wirksamer humanitärer Hilfe Schlüsselfaktoren sind; betont, dass beispielsweise die im Rahmen von humanitären Maßnahmen ausgegebenen Güter den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung entsprechen und für diese geeignet sein müssen;
48. fordert die GD ECHO auf, die etwaigen negativen Auswirkungen humanitärer Hilfe sorgfältig zu prüfen; weist darauf hin, dass ein Übermaß an Nahrungsmittelhilfe beispielsweise zu einer Schwächung der Nahrungsmittelproduktion vor Ort führen, sich negativ auf die lokalen Märkte auswirken und die Nahrungsmittelsicherheit daher langfristig gefährden kann;
49. fordert die Kommission nachdrücklich auf, für eine stärkere Kohärenz und Komplementarität zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe auf politischer Ebene sowie in der Praxis zu sorgen;
50. vertritt die Auffassung, dass die derzeitige akute Nahrungsmittelkrise am Horn von Afrika u. a. eine tragische Folge des Mangels an Kohärenz und Komplementarität zwischen internationaler humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe ist; weist darauf hin, dass es sich hierbei im Gegensatz zu Naturkatastrophen um eine Krise handelt, die langsam entstanden ist und sich schrittweise zu einer humanitären Katastrophe entwickelt hat; erinnert daran, dass Dürren und Nahrungsmittelknappheit am Horn von Afrika bedauerlicherweise chronisch auftreten; bedauert, dass trotzdem und ungeachtet des hohen Maßes an Entwicklungshilfe, das in den vergangenen Jahren in der Region geleistet wurde, im Hinblick auf die Förderung der Eigenständigkeit der lokalen Landwirte und somit auf die Gewährleistung von Nachhaltigkeit keine sichtbaren Ergebnisse erzielt wurden;

Haiti und Pakistan

51. bedauert, dass 2010 als das Jahr in Erinnerung bleiben wird, in dem zwei verheerende Katastrophen ihren Lauf nahmen: das verheerende Erdbeben in Haiti sowie die darauf folgende Cholera-Epidemie und das Hochwasser in Pakistan, das von gänzlich neuem Ausmaß war;
52. stellt fest, dass die GD ECHO im Jahr 2010 122 Millionen EUR für Haiti und 150 Millionen EUR für Pakistan bereitgestellt hat, und dass die Mittel für humanitäre Hilfe, die die GD ECHO für Pakistan bereitgestellt hat, die größte Intervention darstellen, die jemals innerhalb eines Jahres durchgeführt worden ist;

53. stellt fest, dass sich die Umstände aufgrund des Ausmaßes der Katastrophen und der damit verbundenen Schwierigkeiten, einschließlich der physischen Zugänglichkeit und Sicherheitsfragen, außerordentlich schwierig gestalteten; weist darauf hin, dass beide Katastrophen vergleichbare Probleme haben erkennen lassen;
54. weist darauf hin, dass eine effiziente Koordinierung auf internationaler Ebene eine grundlegende Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit humanitärer Hilfe darstellt; erkennt den Mehrwert an, der sich im Rahmen humanitärer Einsätze durch die Tätigkeit unter der Federführung des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) ergibt, und erkennt die Notwendigkeit eines Vorgehens unter dieser Federführung an;
55. stellt fest, dass die Kommission das OCHA in beträchtlichem Umfang unterstützt; bedauert, dass die Erfahrungen in Haiti und Pakistan gezeigt haben, dass das OCHA derzeit über unzureichende Koordinierungskapazitäten verfügt; betont, dass das OCHA seiner Koordinierungsfunktion nicht nachkommen konnte, da nur geringe Kapazitäten zur Verfügung standen, die Bedarfsermittlung mangelhaft durchgeführt worden war und die zur Informationsverarbeitung notwendigen elektronischen Instrumente nicht voll funktionsfähig waren;
56. stellt fest, dass die Kommission den Vereinten Nationen bei ihren Anstrengungen zur Entwicklung und Umsetzung des Cluster-Systems wesentliche Unterstützung geleistet hat; betont, dass durch beide Katastrophen deutlich geworden ist, dass im Hinblick auf die Verbesserung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Koordinierung sowie zur Stärkung der Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht in Bezug auf dieses System noch viel Arbeit geleistet werden muss;
57. weist darauf hin, dass die Kommission dem Berichterstatter des Parlaments die abschließenden Erläuterungen und Finanzberichte der ECHO-Partner über die Durchführung humanitärer Maßnahmen nach den Katastrophen in Haiti und Pakistan im Jahr 2010 nicht vorgelegt hat, was damit begründet wurde, dass sie vertrauliche Informationen über die ECHO-Partner enthielten; betont, dass dem Parlament Zugang zu solchen Berichten oder zumindest zu den wesentlichen Fakten über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Durchführung von Maßnahmen gewährt werden muss, damit beurteilt werden kann, ob sie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechen;
58. weist darauf hin, dass der Haushaltskontrollausschuss angesichts der Probleme, über die im Zusammenhang mit den Hilfszahlungen an Haiti berichtet wurde, eine Delegation nach Haiti senden wird;
59. fordert die Kommission auf, die Gesichtspunkte, die die Vereinten Nationen betreffen, mit den entsprechenden Stellen der Vereinten Nationen zu erörtern;
60. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Die Rolle der GD ECHO im Bereich humanitäre Hilfe

Die EU (d. h. die Kommission und die Mitgliedstaaten) ist weltweit der größte Entwicklungshilfe-Geber. Der Gesamtbeitrag der EU zur humanitären Hilfe betrug im Jahr 2010 einschließlich der Beiträge der Mitgliedstaaten 2 957 Millionen EUR, wobei der Anteil der Mitgliedstaaten bei 64 % und jener der über die Kommission bereitgestellten Mittel bei 36 % lag.

ECHO ist die für die Durchführung der humanitären Hilfe der EU zuständige Generaldirektion (GD) der Europäischen Kommission (Verordnung (EG) Nr. 1257/96). Das Aufgabengebiet der GD ECHO umfasst humanitäre Hilfe und Katastrophenabwehr, die die beiden Hauptinstrumente der EU zur Gewährleistung der Erbringung humanitärer Hilfe für die Opfer von Katastrophen und andauernden Konflikten darstellen.

Die GD ECHO kommt dieser Aufgabe nach, indem sie etwa 200 Partner – Nichtregierungsorganisationen, UN-Agenturen, internationale Organisationen und spezialisierte Agenturen der Mitgliedstaaten – finanziell unterstützt. Die humanitären Maßnahmen werden vom Hauptsitz der Kommission in Brüssel aus über ein Netzwerk von mehr als 40 Büros in den Einsatzgebieten verwaltet.

Die finanziellen und personellen Ressourcen der GD ECHO

Die durchschnittliche Höhe der Haushaltsmittel, die die GD ECHO im Hinblick auf ihre Maßnahmen im Bereich der humanitären Hilfe verwaltet, lag zwischen 2006 und 2010 bei jährlich 889 Millionen EUR. Im Jahr 2010 wurden die für humanitäre Zwecke veranschlagten Haushaltsmittel von ursprünglich 835 Millionen Euro schrittweise auf 1,115 Milliarden EUR aufgestockt, um auf die neuen Krisen und Naturkatastrophen dieses Jahres, d. h. die verheerenden Katastrophen in Haiti und Pakistan und die Nahrungsmittelkrise in der Sahelzone, reagieren zu können. Im Vergleich zu den Haushaltsmitteln des Jahres 2009 bedeutet dies einen Anstieg um 21,8 %, während sie zwischen 2008 und 2009 um 0,8 % gesunken waren.

Die Finanzierung der humanitären Tätigkeiten fällt unter Titel 23 des Haushaltsplans der Kommission, der die Mittel für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz umfasst. Die Haushaltsmittel der EU für humanitäre Hilfe können mit Zustimmung der Haushaltsbehörde zur Deckung des Bedarfs im Falle unvorhergesehener Ereignisse erhöht werden, indem Mittel aus der Soforthilfereserve (Titel 40) mobilisiert werden. Andere Mittelquellen sind Übertragungen aus anderen Haushaltslinien, wie etwa der Haushaltslinie für Außenhilfe und, im Falle der AKP-Staaten, aus den EEF-Reserven (Finanzrahmen B). Bisher musste die DG ECHO in jedem der 18 Jahre ihres Bestehens eine Aufstockung ihrer Mittel beantragen. Die durchschnittliche Höhe der aus der Soforthilfereserve genutzten Mittel lag während der vergangenen 5 Jahre bei 127 Millionen EUR jährlich, während die im gleichen Zeitraum genutzten Mittel aus dem EEF 44 Millionen EUR jährlich betragen.

Ende 2010 beliefen sich die personellen Ressourcen am Hauptsitz der GD ECHO auf

289 Mitarbeiter. Die Anzahl der unter Vertrag stehenden Experten, die in den Einsatzgebieten tätig waren, belief sich auf 107, die Anzahl der örtlichen Bediensteten in den Büros der GD Echo in den Einsatzgebieten auf 306 Mitarbeiter. Insgesamt waren für die GD ECHO in den Büros in den Einsatzgebieten im Jahr 2010 somit 413 Mitarbeiter tätig. Verglichen mit 2009 bedeutet dies eine Zunahme der Anzahl der Mitarbeiter des Hauptsitzes sowie in den Einsatzgebieten. Die Anzahl der am Hauptsitz tätigen Mitarbeiter nahm um 17 % zu, die Anzahl der Mitarbeiter in den Einsatzgebieten um 5 %.

Der Anteil der durch die GD ECHO über Nichtregierungsorganisationen bereitgestellten Mittel ist von 44 % im Jahr 2008 auf 50 % im Jahr 2010 angestiegen. Während desselben Zeitraums sank der Anteil der durch die Vereinten Nationen übernommenen Mittel von 46 % auf 39 %. Im Jahr 2008 war der Prozentsatz an Mitteln, die den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt wurden, aufgrund der Nahrungsmittelkrise besonders hoch (46 %), wobei die Maßnahmen in diesem Fall zum größten Teil durch das Welternährungsprogramm durchgeführt wurden. Im Jahr 2010 flossen 11 % der Mittel der GD ECHO an andere internationale Organisationen. Gegenüber 2009 (14 %) stellt dies einen Rückgang, gegenüber 2008 (10 %) wiederum eine geringfügige Zunahme dar.

Im Jahr 2010 erhielt Afrika der geografischen Aufschlüsselung der durch die GD ECHO für humanitäre Hilfe bereitgestellten Mittel zufolge mit 42 % den größten Anteil der Mittel, gefolgt von Asien, Lateinamerika und der Karibik sowie dem Pazifischen Ozean mit 39 %. Im Vergleich zum Jahr 2009 gingen die 2010 für Afrika bereitgestellten Finanzmittel um 9 % zurück, während der Anteil der Mittel für Asien, Lateinamerika, die Karibik sowie den Pazifischen Ozean um 12 % anstieg. Dieser Anstieg ergab sich aus den beiden verheerenden Katastrophen in Haiti und Pakistan im Jahr 2010.

Die nicht für geografische Zwecke, sondern für den Aufbau von Kapazitäten, Darlehen, Dienstleistungen, Informationszwecke sowie die Netzwerk- und Studieninitiative NOHA¹ bereitgestellten Mittel im humanitären Bereich blieben unverändert bei 4 %.

Die Kontrollmechanismen der GD ECHO

Die Verträge, die die GD ECHO im Hinblick auf humanitäre Maßnahmen mit Partner-NRO abschließt, werden im Wege der direkten zentralen Verwaltung ausgeführt. Verträge mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen werden entsprechend dem Grundsatz der gemeinsamen Verwaltung ausgeführt.

Im Jahr 2010 basierten 53,4 % der von der GD ECHO unterzeichneten Verträge auf dem Grundsatz der direkten zentralen Verwaltung und 46,4 % auf dem Grundsatz der gemeinsamen Verwaltung.

Aufgrund ihrer Eigenschaften ist die direkte zentrale Verwaltung ein Garant für ein höheres Maß an Rechenschaftspflicht. Entgegen dessen, was diese Bezeichnung vermuten lässt, werden die Aufgaben, die mit der Ausführung des Haushaltsplans sowie der Haushaltskontrolle in Zusammenhang stehen, im Falle der gemeinsamen Verwaltung nicht gemeinsam verwaltet. Tatsächlich werden sie an internationale Organisationen delegiert, die sie im Einklang mit ihren eigenen Verfahren der Rechnungslegung, Prüfung, internen

¹ Network on Humanitarian Assistance.

Kontrolle und Auftragsvergabe unter der Voraussetzung ausführen, dass ebendiese den international anerkannten Standards entsprechen. Da der Grundsatz der ausschließlichen bzw. einzigen Prüfung verfolgt wird, führt die Kommission keine Prüfungen durch. Stattdessen führt sie Überwachungs- und Kontrollbesuche vor Ort durch. Die Methode der gemeinsamen Verwaltung mit internationalen Organisationen wurde vom ERH und dem Parlament im Rahmen des Entlastungsverfahrens bereits mehrmals bemängelt. Gegenstand der Kritik waren der Mangel an Kohärenz, die Starrheit der Methode sowie die unterschiedlichen Quellen von Unklarheiten, die durch das komplizierte Geflecht an Rechtsvorschriften entstehen und die wesentliche Fehlerquelle darstellen. Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt war auch die unzureichende Kontrolle und Nachverfolgung des Einsatzes von EU-Mitteln.

Die Kommission beschäftigt sich in ihrem Vorschlag zur Überarbeitung der Haushaltsordnung mit diesem Problem und schlägt vor, die Methode der gemeinsamen Verwaltung durch die Methode der indirekten Verwaltung zu ersetzen. Im Hinblick auf die Stärkung des Verantwortungsbewusstseins der Parteien, die den Haushaltsplan für die Kommission ausführen, sollten diese der Kommission folgendes vorlegen:

- a) einen Bericht über die Durchführung der übertragenen Aufgaben,
- b) die Rechnungslegung über die im Zuge der übertragenen Aufgaben getätigten Ausgaben,
- c) eine Zusammenfassung der Ergebnisse aller durchgeführten Prüfungen und Kontrollen einschließlich einer Analyse der systematischen oder wiederkehrenden Schwachpunkte sowie der in der Folge ergriffenen oder geplanten Gegenmaßnahmen,
- d) eine Zuverlässigkeitserklärung der jeweiligen Fachebene mit dem zugehörigen Bestätigungsvermerk einer unabhängigen Prüfstelle.

Nichtsdestoweniger sollten die Bestimmungen, die im Rahmen von Verträgen mit internationalen Organisationen festgelegt werden, dem Vorschlag zur Überarbeitung der Haushaltsordnung zufolge von den oben genannten Verpflichtungen unberührt bleiben, damit den Besonderheiten der Außenbeziehungen Rechnung getragen werden kann. Die Haushaltsordnung ist auf internationale Organisationen nicht anwendbar und etwaige Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Ausführung von EU-Mitteln müssen mit ihnen im Rahmen der Aushandlung von Rahmenverträgen oder Beitragsvereinbarungen geregelt werden.

Die Anforderungen an die Rechenschaftspflicht und Kontrolle im Rahmen der indirekten Verwaltungsmethode sollten nach Auffassung des Berichterstatters für internationale Organisationen, d. h. die Vereinten Nationen, die Rotkreuz-Bewegung und die Internationale Organisation für Migration, gelten, insbesondere was die Zugänglichkeit von Prüfberichten betrifft. Der Zugang zu internen Prüfberichten der ECHO-Partner ist von wesentlicher Bedeutung, damit überprüft werden kann, ob diese nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit handeln.

Partnerschaftsrahmenvertrag

Die Beziehungen zwischen der GD ECHO und den NRO unterliegen Partnerschaftsrahmenverträgen, in denen die Rollen und Aufgaben festgelegt sind, die im Rahmen humanitärer Einsätze, welche von der EU finanziert werden, erfüllt werden müssen. Der derzeitige Partnerschaftsrahmenvertrag ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten und läuft bis zum 31. Dezember 2012. Die internen Kontrollmechanismen des Partnerschaftsrahmenvertrags umfassen eine regelmäßige Bewertung während der

Projektdurchführung, Ex-ante-Kontrollen der Projektauswahl und vor dem Vertragsabschluss mit Projektpartnern, Ex-post-Prüfungen nach der Durchführung sowie Evaluierungen.

Auswahl und Bewertung der Partner

Vor dem Abschluss des Partnerschaftsrahmenvertrags prüft die Kommission, ob die humanitären Organisationen die Bestimmungen der *Verordnung über die humanitäre Hilfe* und der *Haushaltsordnung* erfüllen. Im Rahmen der Unterzeichnung des Partnerschaftsrahmenvertrags werden die Partner dem *Kontrollmechanismus A* oder *P* zugeteilt. Diese Einteilung wurde mit dem Partnerschaftsrahmenvertrag 2008 eingeführt, um die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und ihren Partnern zu erleichtern und zu verbessern.

Der mit dem Kontrollmechanismus P („P“ für „Prior assessment“/„own Procedures“, d. h. vorherige Evaluierung/interne Verfahren) verbundene Status wird ECHO-Partnern auf der Grundlage einer Ex-ante-Bewertung gewährt. Die GD ECHO bewertet hierbei die technische Leistungsfähigkeit ihrer Partner, d. h. die internen Kontrollsysteme, das Risikomanagement, die Organisationsverfahren, die Bonität sowie die Beschaffungsvorschriften und -verfahren. Der Kontrollmechanismus P ist also auf Maßnahmen anwendbar, mit deren Durchführung Auftraggeber betraut werden, deren Finanzverfahren, internen Kontrollmechanismen und Beschaffungsverfahren als den international anerkannten Standards gleichwertig anerkannt werden. Partner, die dem Kontrollmechanismus P unterliegen,

- a) können daher ihre eigenen Beschaffungsverfahren anwenden,
- b) entsprechen den Bestimmungen des Partnerschaftsrahmenvertrags, Anhang IV, Kapitel 2 (allgemeine Bestimmungen über z. B. ethische und transparente Vergabeverfahren und Ausschreibungen) und 4 (Sonderregelungen),
- c) unterliegen in Bezug auf die von ihnen durchgeführten Tätigkeiten keinen vertraglichen Mittelbegrenzungen.

Der Kontrollmechanismus P umfasst eine Reihe von Kontrollen in Bezug auf die abschließende Berichterstattung und Überwachungsmaßnahmen sowie Ex-post-Prüfungen der Umsetzung der internen Vorschriften und Verfahren der humanitären Organisation.

Im Gegensatz zu den Partnern, die dem Kontrollmechanismus A unterliegen, werden weniger Prüfungen der internen Kontrollsysteme durchgeführt.

Der Kontrollmechanismus A („A“ für „Action related monitoring“, d. h. maßnahmenbezogene Überwachung) erfordert nicht dasselbe Maß der Ex-ante-Bewertung der Finanzverfahren, internen Kontrollmechanismen und Beschaffungsverfahren der ECHO-Partner. Der Schwerpunkt liegt auf der Überwachung der Durchführung der Maßnahmen und einer stärkeren Kontrolle im Zusammenhang mit dem Abschlussbericht und wird ergänzt durch eine Ex-Post-Prüfung der Maßnahmen und der Einhaltung der Bestimmungen des Partnerschaftsrahmenvertrags. Partner, die in Bezug auf die Durchführung ihrer Maßnahmen dem Kontrollmechanismus A unterliegen,

- a) unterliegen einer Finanzierungsobergrenze und
- b) sind an den Volltext von Anhang IV gebunden, einschließlich Abschnitt 3, in dem die Beschaffungsverfahren detailliert festgelegt werden, sowie an die Leitlinien der GD ECHO für das Auftragswesen in Bezug auf humanitäre Hilfe.

Darüber hinaus bewertet die GD ECHO ihre humanitären Partnerorganisationen regelmäßig

(Partnerschaftsrahmenvertrag Artikel 12) unter Anwendung eines zweistufigen Verfahrens.

Ergebnisse der regelmäßigen Bewertungen der Jahre 2008, 2009 und 2010

Die Ergebnisse der jährlichen Bewertungen 2008, 2009 und 2010 zeigen, dass der Anteil der Partner, die dem Kontrollmechanismus A unterliegen, seit Unterzeichnung des Partnerschaftsrahmenvertrags von 22 % auf 44 % angestiegen und der Prozentsatz derjenigen, die dem Kontrollmechanismus P unterliegen, von 78 % auf 56 % gesunken ist. 79 der derzeit 182 Partner unterliegen dem Kontrollmechanismus A, 93 dem Kontrollmechanismus P.

Überwachung während der Durchführung von Projekten

Neben der regelmäßigen Bewertung der Partner und der Ex-ante-Überprüfung der Eignung der Partner wird die Durchführung von Projekten im Rahmen einer täglichen Überprüfung des im Rahmen der einzelnen Projekte erreichten Fortschritts durch die Experten der GD ECHO in der Verwaltung und vor Ort genau überwacht. Die Ergebnisse der Kontrollen werden im Rahmen sogenannter fichops dokumentiert (Arbeitsblatt zur Projektbewertung). Darüber hinaus führt die Kommission über ein Netzwerk von Experten vor Ort und im Rahmen regelmäßiger Besuche durch Länderreferenten, Prüfer und Führungskräfte Projektkontrollen durch. Auch sind die Partner dazu verpflichtet, nach dem Abschluss der Maßnahmen zum Nachweis der Ausgaben Berichte vorzulegen. Pro Jahr werden ungefähr 10 Bewertungen durchgeführt, wobei der Schwerpunkt auf länderbezogenen Großeinsätzen (d. h. Einsätzen, für die ein Gesamtbetrag von etwa 50 Millionen EUR bereitgestellt wird und die in den vorausgegangenen drei Jahren nicht bewertet wurden), den wichtigsten Partnern und den wichtigsten Themengebieten liegt.

Prüfungen

Die Sektion Externe Prüfung der GD ECHO prüft die Tätigkeiten externer Partner und Auftragnehmer. Im Rahmen der Prüfstrategie wird ein zweigleisiger Ansatz verfolgt. Es handelt sich hierbei um zyklische Prüfungen abgeschlossener Projekte am Hauptsitz und laufender Projekte vor Ort. Die Prüfungen von Partnern am Hauptsitz finden alle zwei bis vier Jahre statt, womit jährlich 25-30 % der Projekte geprüft werden. Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden von Beamten der Kommission analysiert, woraufhin angemessene Folgemaßnahmen, wie etwa die Wiedereinziehung von Mitteln, ergriffen werden.

Die interne Prüfungsstelle erbringt hierbei Bestätigungs- und Beratungsdienste, um für die Tätigkeiten der GD ECHO einen Mehrwert zu erreichen bzw. sie zu verbessern. Sie spricht im Hinblick auf die Verbesserung der Wirksamkeit des Risikomanagements sowie der Kontroll- und Verwaltungsabläufe Empfehlungen aus.

IV

Die Beziehungen zwischen der GD ECHO und den Vereinten Nationen unterliegen dem Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich. Zunächst bewertet die Kommission die Finanzkontrollmechanismen ihrer UN-Partner im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den vier Säulen, um zu gewährleisten, dass sie im Einklang mit den internationalen Standards arbeiten. Die Kommission führt auch Überwachungs- und Kontrollbesuche vor Ort durch. Unabhängig von den

Überwachungsverfahren der Kommission prüft der Rechnungshof im Rahmen seiner jährlichen Prüfung der Rechnungsführung der Kommission die Förderfähigkeit einer Stichprobe der über UN-Organisationen ausgeführten Ausgaben.

15.11.2011

STELLUNGNAHME DES ENTWICKLUNGSAUSSCHUSSES

für den Haushaltskontrollausschuss

zur Haushaltskontrolle der von ECHO verwalteten humanitären Hilfe der EU
(2011/2073(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Michèle Striffler

VORSCHLÄGE

Der Entwicklungsausschuss ersucht den federführenden Haushaltskontrollausschuss, folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. betont, dass die Europäische Union angesichts der Zunahme der Zahl schwerer Naturkatastrophen ihre Reaktionsfähigkeit verstärken muss; weist unter diesem Blickwinkel darauf hin, dass das Europäische Parlament seit vielen Jahren für einen realistischeren Haushalt im Bereich der humanitären Hilfe eintritt, um gegen die chronische Unterfinanzierung der betroffenen Haushaltslinien anzukämpfen und während des gesamten Haushaltsjahres einen finanziellen Handlungsspielraum garantieren sowie ein konsistentes Gleichgewicht zwischen der Finanzierung von Maßnahmen zur Prävention humanitärer Katastrophen und rascher Nothilfe in Krisensituationen (Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachte Notlagen) aufrechterhalten zu können; begrüßt die jüngste Mitteilung der Kommission über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020, die eine Erhöhung der Mittel für das Instrument der humanitären Hilfe, nämlich 6,4 Milliarden EUR für diesen Zeitraum, vorsieht (was einem Jahresdurchschnitt von 915 Millionen EUR gegenüber 813 Millionen EUR für die Jahre 2007-2013 entspricht); stellt des Weiteren mit Genugtuung fest, dass die Soforthilfereserve für den gleichen Zeitraum auf 2,5 Milliarden EUR erhöht und der Vorschlag unterbreitet wurde, die nicht verwendeten Mittel der Reserve auf das Folgejahr zu übertragen, und fordert die Kommission auf, diese Mittel auch weiterhin in erster Linie für einen dringenden Bedarf an humanitärer Soforthilfe zu reservieren;
2. fordert, dass aus dem Haushaltsplan der EU Maßnahmen unterstützt werden, die darauf abzielen, Katastrophen vorherzusehen, sich auf sie vorzubereiten, sie zu verhindern und rascher darauf zu reagieren, und die es ermöglichen, auf flexiblere Art und Weise

Entwicklungsmaßnahmen einzuleiten, um Krisensituationen zu überstehen; bedauert, dass konkrete Fortschritte im Bereich der Verbindung zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung noch immer gering sind – ungeachtet der zahlreichen politischen Zusagen, die in den letzten Jahren gegeben wurden; fordert daher, dass mehr und besser verwaltete Mittel bereitgestellt werden, um die Kontinuität der Hilfe beim Übergang von Soforthilfe zu Entwicklungshilfe zu gewährleisten, und die Überlegungen darauf zu richten, die Flexibilität und Komplementarität der bestehenden Finanzinstrumente, insbesondere im Rahmen der Länder-/Regionalstrategiepapiere des EEF und des DCI, zu erhöhen; fordert eine besondere Berücksichtigung von Kindern, schwangeren Frauen und Müttern von Kleinkindern bei der Versorgung mit Lebensmitteln und Kleidung, bei Evakuierung und Transport und bei der medizinischen Versorgung zur Prävention unerwünschter Schwangerschaften und sexuell übertragbarer Krankheiten als vorrangige Maßnahmen im Rahmen der bestehenden Finanzmechanismen;

3. empfiehlt, dass der Schwerpunkt dieser Rehabilitationsphase im Übergang zwischen Soforthilfe und Entwicklung vor allem auf den Aufbau von Kapazitäten der örtlichen Institutionen und eine breite Beteiligung lokaler NRO und Verbände an der Planung und Umsetzung gelegt wird, um die Durchführung qualitativ hochwertiger und effizienter Programme zur menschlichen Entwicklung zu erleichtern und hierfür die entsprechende Grundlage zu schaffen;
4. anerkennt den Vorteil, der darin besteht, dass die GD ECHO zusammen mit ihren Partnern nach neuen Finanzierungsmodalitäten Ausschau hält; ruft gleichzeitig zur Achtung der Vielfalt der Akteure im Rahmen der Finanzierung und Durchführung europäischer humanitärer Programme – Vereinte Nationen, Internationale Bewegung des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds und NRO – auf, da die Katastrophen häufig mehrere Länder zugleich betreffen und daher eine multilaterale, koordinierte Reaktion erfordern; unterstützt die Arbeit zur Verstärkung der Kapazitäten der lokalen Akteure und des Ausbaus der Kapazitäten für eine rasche Bewertung und Reaktion vor Ort durch die Außenstellen von ECHO und Experten vor Ort;
5. unterstreicht die qualitativ hochwertige Arbeit der Partner der GD ECHO, die auf eine wirksame Selektionsmethode – wie den Partnerschaftsrahmenvertrag – und die Ausarbeitung von Normen und Praktiken für den humanitären Bereich zurückzuführen ist; betont des Weiteren, dass die wirksame Kontrolle der Verwendung der Mittel im Wege von Rechnungsprüfungen, die von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bei den Partnern durchgeführt werden, von entscheidender Bedeutung ist und zur Legitimation des humanitären Sektors beiträgt; verweist indessen im Interesse einer Aufrechterhaltung der Vielfalt der Partner und einer Sicherstellung des Zugangs kleiner und mittlerer NRO zu den Mitteln auf die Komplexität der administrativen Zugangsverfahren und den übermäßigen Verwaltungsaufwand – ein sehr hoher Kostenfaktor für die NRO – und die Schwierigkeiten bei der Durchführung von Rechnungsprüfungen infolge fehlender Humanressourcen und plädiert für eine Anpassung der eingesetzten Instrumente an die spezifischen Erfordernisse des humanitären Sektors und an den lokalen Bedarf, damit die humanitäre Hilfe ganz gezielt zum Einsatz kommt und die Maßnahmen der beteiligten Hilfsorganisationen schon ab einem frühen Stadium koordiniert werden können;
6. begrüßt die von der GD ECHO unternommenen Anstrengungen zur Förderung der

Anwendung innovativer Ansätze, wie z. B. des kassenbasierten Konzepts, vor allem die bedingungslosen Überweisungen, die sich an die hilfsbedürftigsten Gruppen richten; stellt fest, dass diese Ansätze dadurch, dass sie sich der lokalen Märkte bedienen, effizienter sein können und nicht unbedingt ein größeres treuhänderisches Risiko darstellen als die Hilfe in Form von Sachleistungen; fordert daher die GD ECHO auf, die kassenbasierten Ansätze weiterzuentwickeln und ihre Partner dazu zu bewegen, sie anzuwenden;

ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

Datum der Annahme	7.11.2011
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 24 -: 0 0: 0
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Thijs Berman, Leonidas Donskis, Charles Goerens, András Gyürk, Eva Joly, Franziska Keller, Miguel Angel Martínez Martínez, Norbert Neuser, Birgit Schnieber-Jastram, Michèle Striffler, Alf Svensson, Patrice Tirolien, Ivo Vajgl, Anna Záborská
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Santiago Fisas Ayxela, Fiona Hall, Krzysztof Lisek, Isabella Lövin, Horst Schnellhardt, Giancarlo Scottà, Jan Zahradil
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 187 Abs. 2)	Josefa Andrés Barea, Sophie Auconie, João Ferreira

ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

Datum der Annahme	8.12.2011
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 11 -: 0 0: 0
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Inés Ayala Sender, Zigmantas Balčytis, Jorgo Chatzimarkakis, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Ingeborg Gräßle, Ville Itälä, Cătălin Sorin Ivan, Bart Staes
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Zuzana Brzobohatá, Christofer Fjellner, Ivailo Kalfin, Theodoros Skylakakis, Barbara Weiler