

EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

ISSN 1831-080X

Sonderbericht Nr. 3

2011

WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT  
DER ÜBER ORGANISATIONEN DER VEREINTEN  
NATIONEN IN VON KONFLIKTEN BETROFFENEN  
LÄNDERN BEREITGESTELLTEN EU-BEITRÄGE



DE





Sonderbericht Nr. 3 // 2011

# WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT DER ÜBER ORGANISATIONEN DER VEREINTEN NATIONEN IN VON KONFLIKTEN BETROFFENEN LÄNDERN BEREITGESTELLTEN EU-BEITRÄGE

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-Mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Sonderbericht Nr. 3 // 2011

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

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.  
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2011

ISBN 978-92-9237-069-5  
doi:10.2865/39407

© Europäische Union, 2011  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

# INHALT

## Ziffer

### **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS UND GLOSSAR**

### **I-V ZUSAMMENFASSUNG**

### **1-6 EINLEITUNG**

### **1-3 PRÜFUNGSBEREICH**

### **4-6 POLITISCHER RAHMEN**

### **7-16 PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

### **17-45 BEMERKUNGEN**

### **17-24 KONTROLLSYSTEME UND PROJEKTKONZEPTION ALS AUSSCHLAGGEBENDE FAKTOREN FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT**

19-22 DIE PROJEKTKONTROLLE IST VERBESSERUNGSBEDÜRFTIG

23-24 MÄNGEL IN DER PROJEKTKONZEPTION BEEINTRÄCHTIGEN DIE WIRKSAMKEIT UND WIRTSCHAFTLICHKEIT SOWIE DEREN BEWERTUNG

### **25-37 WIRKSAMKEIT UND NACHHALTIGKEIT DER FINANZIERTEN TÄTIGKEITEN**

25-29 MIT DEN VON DER KOMMISSION FINANZIERTEN TÄTIGKEITEN WURDEN UNTER SCHWIERIGEN BEDINGUNGEN EINIGE GUTE RESULTATE ERZIELT

30-33 ERGEBNISSE WERDEN HÄUFIG NICHT INNERHALB DES GEPLANTEN DURCHFÜHRUNGSZEITRAUMS ERZIELT

34-37 DIE MEISTEN ERGEBNISSE DÜRFTEN BESTAND HABEN

### **38-45 WIRTSCHAFTLICHKEIT DER FINANZIERTEN TÄTIGKEITEN**

41-43 KEINE ANGEMESSENE BEWERTUNG DER PROJEKTKOSTEN

44-45 DIE IN DER STICHPROBE ERFASSTEN PROJEKTE WIESEN MÄNGEL AUF

### **46-52 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

### **48 PROJEKTKONZEPTION**

### **49-50 WIRKSAMKEIT UND NACHHALTIGKEIT**

### **51-52 WIRTSCHAFTLICHKEIT**

### **ANHANG**

### **ANTWORTEN DER KOMMISSION**



# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS UND GLOSSAR

**AEUV:** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

**EU:** Europäische Union

**EuropeAid:** Amt für Zusammenarbeit der Europäischen Kommission

**FAFA:** *Financial and Administrative Framework Agreement between the European Commission and the United Nations* (Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich zwischen der Europäischen Kommission und den Vereinten Nationen)

**SMART:** *Specific* (konkret), *measurable* (messbar), *attainable* (erreichbar), *realistic* (realistisch) und *time-based* (terminiert)

**UN:** Vereinte Nationen

**UNDP:** *United Nations Development Programme* (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)

**UNRWA:** *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten)

**Wirksamkeit:** Erreichung der angestrebten Ziele und Ergebnisse

**Wirtschaftlichkeit:** Optimales Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen

**Nachhaltigkeit:** Ergebnisse haben nach Auslaufen der EU-Finanzierung Bestand

**Input:** Für die Durchführung einer Maßnahme – z. B. die Umsetzung eines Projekts – erforderliche Ressourcen

**Output:** Erzeugnisse, Investitionsgüter und Dienstleistungen, die aufgrund einer Entwicklungsmaßnahme entstehen; dazu können auch aufgrund der Maßnahme entstandene Veränderungen zählen, die für die Erzielung einer Wirkung maßgeblich sind

**Wirkung:** Die längerfristigen Auswirkungen, die gewöhnlich in weitreichenden sozioökonomischen Folgen zum Ausdruck kommen

**Direkte Kosten:** Einer Tätigkeit direkt zurechenbare Kosten

**Indirekte Kosten:** Einer Tätigkeit nicht direkt zurechenbare Kosten wie etwa Gemeinkosten

**Treuhandfonds:** Förderinstrumente zur Bündelung der Ressourcen der Geber

**Gemeinsame Verwaltung:** Durchführung von Tätigkeiten durch internationale Organisationen

# ZUSAMMENFASSUNG

## I.

Die Europäische Kommission hat ihre Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Verpflichtung zur besseren Koordinierung der Hilfe intensiviert. Die über Organisationen der Vereinten Nationen bereitgestellten EuropeAid-Mittel haben sich von 144 Millionen Euro im Jahr 2001 auf 935 Millionen Euro im Jahr 2009 erhöht, wobei im Jahr 2006 ein Spitzenwert von über 1 Milliarde Euro zu verzeichnen war.

## II.

Der vorliegende Bericht behandelt die zweite Phase einer in zwei Teilen angelegten Prüfung. Anhand dieser Prüfung sollte vor allem die Frage beantwortet werden, ob die Kommission ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt, wenn sie Mittel über die Vereinten Nationen bereitstellt. In Phase 1 der Prüfung wurden Entscheidungsfindung und Kontrolle beleuchtet und die Schlussfolgerung gezogen, dass bei der Entscheidungsfindung bezüglich der Durchführung der Hilfe über die Vereinten Nationen nicht nachgewiesen wird, dass dies die wirksamste und wirtschaftlichste Lösung ist und dass die Kontrollsysteme verbesserungsbedürftig sind. Sonderbericht Nr. 15/2009 zu Phase 1 wurde im Januar 2010 veröffentlicht.

## III.

Die zweite Prüfungsphase dient der Beurteilung der Zielerreichung. Sie vervollständigt Phase 1, indem bewertet wird, ob die Weiterleitung von EU-Beiträgen über Organisationen der Vereinten Nationen ein wirksamer, wirtschaftlicher und nachhaltiger Weg ist, um Hilfe in von Konflikten betroffenen Ländern bereitzustellen. Im Rahmen der Prüfung wurde eine Stichprobe von Projekten untersucht, die zwischen 2006 und 2008 in Afghanistan, im Irak und im Sudan durchgeführt wurden.

## IV.

Die Schlussfolgerungen des Hofes lauten:

- a) Die Prüfung einer Stichprobe von Projekten bestätigte eine zentrale Feststellung aus Prüfungsphase 1, nämlich dass die Kommission über die UN-Berichte nicht rechtzeitig ausreichende Informationen erhält. Ein großer Teil der Berichte wird nach wie vor zu spät vorgelegt; außerdem sind die Berichte nicht detailliert genug, und sie sind auf Tätigkeiten und nicht auf Ergebnisse ausgerichtet.
- b) Die Projektkonzeption wies häufig Schwachstellen auf, was sich auf die Durchführung und Bewertung der Projekte negativ auswirkte.
- c) Durch die Kanalisierung von Mitteln über die Vereinten Nationen konnte die Kommission Hilfe in Gebieten bereitstellen, die andernfalls kaum erreichbar gewesen wären. Angesichts der in von Konflikten betroffenen Ländern gegebenen hohen inhärenten Risiken haben die geförderten Tätigkeiten insgesamt eine positive Wirkung entfaltet, denn bei 10 der 19 in der Stichprobe erfassten Projekte wurden alle oder zumindest die wichtigsten Ziele erreicht.
- d) Bei den meisten Interventionen in Afghanistan, im Irak und im Sudan wurde der geplante Durchführungszeitraum überschritten, im Allgemeinen wegen unrealistischer Zeitvorgaben in den Beitragsvereinbarungen, in denen unterschätzt wurde, wie schwierig die Lage in diesen Ländern war. Vier der 19 Projekte wurden innerhalb des ursprünglich vorgesehenen Zeitrahmens durchgeführt, während bei mehreren Projekten die ursprüngliche Dauer um mehr als das Doppelte verlängert wurde.
- e) In Anbetracht der schwierigen Bedingungen, unter denen die Projekte durchgeführt wurden, lässt sich die Nachhaltigkeit der Ergebnisse generell schwer gewährleisten. Dennoch bestehen laut Bewertung bei den meisten Ergebnissen angemessene Aussichten auf Nachhaltigkeit.



## ZUSAMMENFASSUNG

- f) Die Kommission hat Wirtschaftlichkeitsaspekten nicht genug Aufmerksamkeit gezollt, denn die Kostenbewertungen waren begrenzt und wurden nicht systematisch dokumentiert. Darüber hinaus ermittelte der Hof in diesem Bereich bei fast der Hälfte (9 von 19) der unter die Stichprobe fallenden Projekte Mängel. Zu sieben Projekten lagen keine ausreichenden Informationen vor.

### V.

Auf der Grundlage seiner Feststellungen unterbreitet der Hof folgende Empfehlungen, durch die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Interventionen weiter erhöht werden könnten:

- a) Die Beitragsvereinbarungen sollten Ziele enthalten, die gut auf die konkreten Gegebenheiten abgestimmt sind, sowie quantifizierte Indikatoren, um die Erreichung dieser Ziele, sofern möglich, zu messen. Außerdem sollten die Zeitvorgaben realistisch sein.

- b) Die Berichterstattung über die geförderten Tätigkeiten sollte weiter verbessert werden, damit die Kommission Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der finanzierten Projekte zeitnah beurteilen kann. Die Kommission sollte alle Fälle weiterverfolgen, in denen die Berichterstattung für unzulänglich befunden wird.
- c) Die Wirtschaftlichkeit der geförderten Projekte sollte systematisch bewertet werden, und, soweit möglich, sollten Richtwerte für Standardkosten festgelegt werden.

### KARTE MIT DEN IN DIESER PRÜFUNG ERFASSTEN LÄNDERN



Quelle: Eurostat.

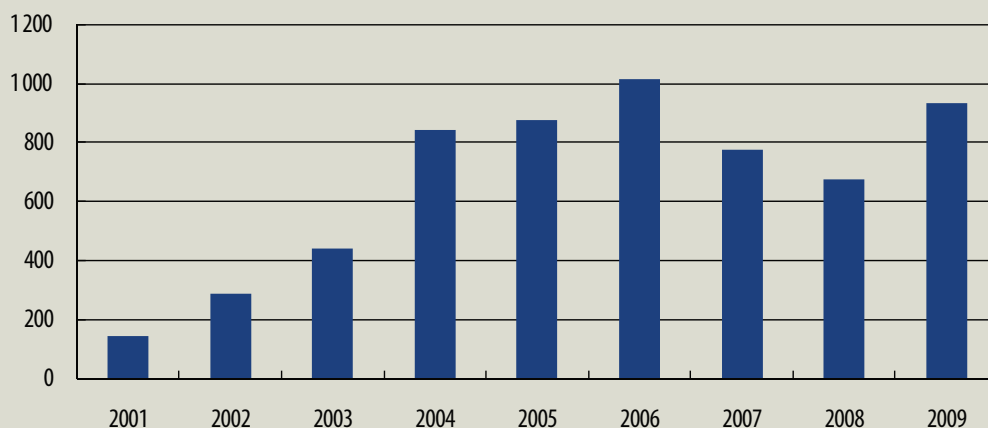
# EINLEITUNG

## PRÜFUNGSBEREICH

1. Während der letzten zwei Jahrzehnte wurden Anstrengungen zur Koordinierung und Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit unternommen, um die Wirksamkeit der Hilfe weiter zu erhöhen. Diese Ergebnisorientierung kam am deutlichsten in den Millenniums-Entwicklungszielen aus dem Jahr 2000 zum Ausdruck.
2. Die Kommission führte diese Politik fort, indem sie sich 2005 in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik verpflichtete, die Hilfe eng mit internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen abzustimmen.
3. Aufgrund der Entscheidung, die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen zu intensivieren, aber auch wegen der schweren Krisen in Afghanistan, im Irak und im Sudan, hat sich die über UN-Organisationen bereitgestellte Hilfe der Kommission beträchtlich erhöht. Allein beim Amt für Zusammenarbeit EuropeAid der Kommission war bei den über UN-Organisationen bereitgestellten Mitteln ein Anstieg von 144 Millionen Euro im Jahr 2001 auf 935 Millionen Euro im Jahr 2009 zu verzeichnen, wobei im Jahr 2006 ein Spitzenwert von über 1 Milliarde Euro erreicht wurde (siehe **Abbildung 1**).

ABBILDUNG 1

EUROPEAID-BEITRÄGE AN UN-ORGANISATIONEN (2001-2009) (MILLIONEN EURO)



Quelle: Europäische Kommission.

## POLITISCHER RAHMEN

4. Die Methode, EU-Haushaltsmittel über internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen auszuführen, wird *gemeinsame Verwaltung* genannt<sup>1</sup>. Das Grundprinzip der gemeinsamen Verwaltung besteht in der Übertragung bestimmter Haushaltsvollzugsaufgaben auf internationale Organisationen, wobei deren Kontrollsysteme als Grundlage dienen. Die Gesamtverantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans und für die wirtschaftliche Mittelverwendung trägt jedoch die Kommission<sup>2</sup>.
5. EU-Mittel können über UN-Organisationen in folgenden Formen bereitgestellt werden:
- Als Beiträge zu konkreten Projekten, und zwar entweder mit der EU als einzigem Geber oder gemeinsam mit anderen Gebern.
  - Als Beiträge zu Gebertreuhandfonds (*Multi-Donor Trust Funds*)<sup>3</sup>, die gewöhnlich in Krisensituationen (entweder nach Konflikten oder nach Katastrophen) zum Einsatz kommen. Der Grundgedanke besteht bei Treuhandfonds darin, dass die Geber zum Fonds beitragen, ohne die Mittel für bestimmte Tätigkeiten oder Ziele vorzusehen (keine „Zweckbindung“). Für den Fonds insgesamt werden dann allgemeine Ziele gesetzt, die weiter aufgegliedert werden können in Ziele für die zugrunde liegenden Projekte oder Tätigkeiten. Rund 26 % der Beiträge an UN-Organisationen werden über Gebertreuhandfonds bereitgestellt<sup>4</sup>. Beispiele sind die Interventionen in Afghanistan und insbesondere im Irak, wo die Mittel der Kommission bis vor Kurzem fast ausschließlich über Gebertreuhandfonds bereitgestellt wurden.
  - Als Beiträge zum allgemeinen Haushalt einer UN-Organisation. Diese spezielle Form wird für das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) in den besetzten palästinensischen Gebieten verwendet. Der jährliche Beitrag der Kommission in Höhe von 66 Millionen Euro stellt rund ein Viertel des allgemeinen Haushalts des Hilfswerks dar.

<sup>1</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1). Artikel 163 des Titels IV über Maßnahmen im Außenbereich besagt, dass Maßnahmen entweder zentral durch die Kommission oder dezentral durch das Empfängerdriftland oder die Empfängerdriftländer oder aber **gemeinsam mit internationalen Organisationen** durchgeführt werden können.

<sup>2</sup> In Artikel 317 AEUV heißt es, dass die Kommission den Haushaltsplan in eigener Verantwortung und entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausführt.

<sup>3</sup> Das UNDP definiert Gebertreuhandfonds als Finanzierungsinstrument, in dem Geber Ressourcen bündeln, um nationale Prioritäten zu unterstützen und den UN-Agenturen die Arbeit und Hilfeebringung in enger Abstimmung und Zusammenarbeit zu ermöglichen. Siehe dazu <http://www.undp.org/mdtf/trustfunds.shtml>.

<sup>4</sup> Europäische Kommission: Informationsvermerk an den Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments über Gebertreuhandfonds, die seit 2003 aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft unterstützt wurden (10.2.2009).

**6.** Für die EU-Beiträge gelten folgende Verordnungen und Vereinbarungen:

- a) In der [Haushaltsordnung](#) für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften sind die Grundprinzipien für die Bereitstellung von Mitteln über internationale Organisationen festgelegt. Darin ist genau angegeben, in welchen Fällen eine gemeinsame Verwaltung zulässig ist, und als Voraussetzung für die gemeinsame Verwaltung wird genannt, dass die internationale Organisation auf dem Gebiet der Rechnungsführung, der Rechnungsprüfung, der internen Kontrolle und der Auftragsvergabe international anerkannte Normen anwendet.
- b) Durch das im Jahr 2003 zwischen der EU und den UN geschlossene [Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich \(Financial and Administrative Framework Agreement, FAFA\)](#) und andere diesbezügliche Vereinbarungen werden die Vorgaben der Haushaltsordnung in Vertragsbedingungen übertragen. Das FAFA gilt für alle Finanzierungsvereinbarungen zwischen der Kommission und den Vereinten Nationen und bildet, indem UN-Organisationen gestattet wird, die Beiträge der EU nach Maßgabe ihrer eigenen Verfahren zu verwalten, den Rahmen für die Ausweitung der Zusammenarbeit.
- c) Eine [Beitragsvereinbarung](#) wird für alle von der Kommission finanzierten UN-Maßnahmen unterzeichnet. Sie enthält den Finanzierungsbetrag, die Ziele der Maßnahme, die durchzuführenden Tätigkeiten und ihre Terminierung sowie die Vorgaben für die Berichterstattung.

# PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

7. Diese Prüfung behandelt die über UN-Organisationen bereitgestellte Hilfe der Kommission. Der vorliegende Bericht betrifft die zweite Phase einer in zwei Teilen angelegten Prüfung<sup>5</sup>.
8. Die übergeordnete Prüfungsfrage lautete bei Phase 1 und Phase 2, ob die Kommission ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt, wenn sie Mittel über die Vereinten Nationen bereitstellt.
9. In der ersten Phase wurden die Entscheidungsfindung und die Kontrollsysteme analysiert. Die wichtigsten diesbezüglichen Feststellungen lauteten wie folgt:
  - a) Im Rahmen der Entscheidungsfindung bezüglich der Durchführung der Hilfe über die Vereinten Nationen wird nicht nachgewiesen, dass dies die wirtschaftlichste und wirksamste Lösung ist.
  - b) Die Kontrollmaßnahmen bieten keine angemessenen Informationen über die Solidität der Finanzverfahren und die Erreichung der Ziele.
10. Diese zweite Phase der Prüfung dient der Beurteilung der Zielerreichung. Sie stellt insofern eine Ergänzung zu Phase 1 dar, als bewertet wird, ob die Weiterleitung von EU-Beiträgen über UN-Organisationen ein wirksamer, wirtschaftlicher und nachhaltiger Weg ist, um in von Konflikten betroffenen Ländern Hilfe bereitzustellen<sup>6</sup>. Die von der Kommission zur Behebung der in der ersten Prüfungsphase beanstandeten Sachverhalte getroffenen Maßnahmen werden nicht überprüft.
11. Die Prüfung war hauptsächlich aus Gründen des Mittelvolumens auf von Konflikten betroffene Länder ausgerichtet. Sieben der zehn Länder, die den **Hauptteil** der zwischen 2006 und 2008 über die UN bereitgestellten **Finanzmittel** erhalten haben, waren von Konflikten betroffen. Es handelt sich um den Irak, Palästina, Afghanistan, den Sudan, Côte d'Ivoire, Somalia und Sri Lanka. Auf diese sieben Länder entfielen 39 % der gesamten EuropeAid-Mittel, die über die UN bereitgestellt wurden. Die verbleibenden 61 % wurden auf über 80 Länder verteilt (siehe **Abbildung 2**).

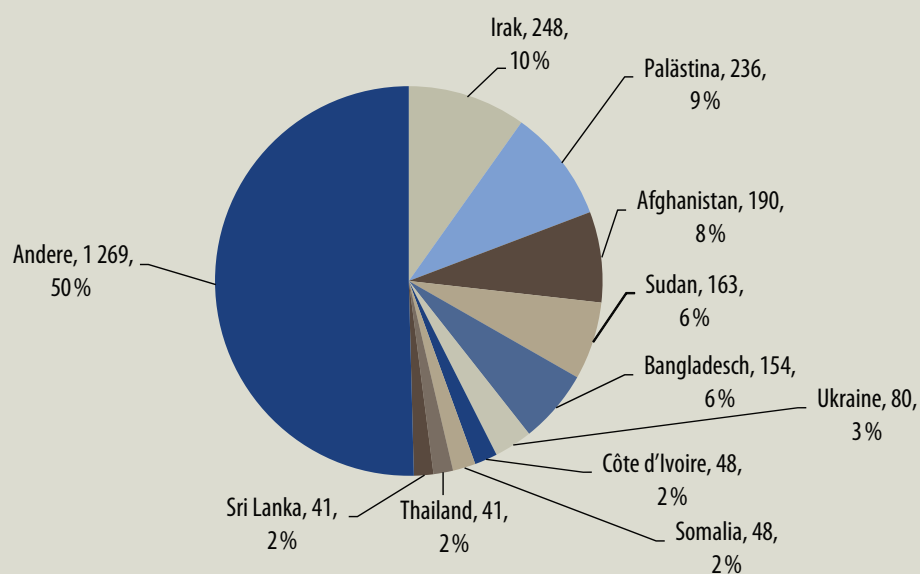
<sup>5</sup> Den Abschluss der ersten Phase bildete der im Januar 2010 veröffentlichte Sonderbericht (Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 15/2009 „Über Organisationen der Vereinten Nationen geleistete Hilfe der EU: Entscheidungsfindung und Kontrolle“).

<sup>6</sup> Artikel 27 Absatz 1 der Haushaltsordnung lautet: „Die Haushaltsmittel sind nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, d. h. sparsam, wirtschaftlich und wirksam, zu verwenden.“

12. Zur Beantwortung der Prüfungsfrage wurde eine Stichprobe von Projekten, die zwischen 2006 und 2008 in Afghanistan, im Irak und im Sudan durchgeführt worden waren, geprüft. Auf diese drei Länder entfällt ungefähr ein Viertel aller in diesem Zeitraum über UN-Organisationen bereitgestellten EU-Mittel. Die Projekte wurden nach Größenordnung ausgewählt. Sie deckten rund 80 % der gesamten Beiträge zugunsten dieser drei Länder im Zeitraum 2006-2008 ab (siehe **Abbildung 3**).
13. Die in der Stichprobe erfassten Projekte dienten vor allem der Minenräumung, der Unterstützung von Flüchtlingen, der Vorbereitung von Wahlen, der Rehabilitation und dem Kapazitätenaufbau.

ABBILDUNG 2

#### LÄNDER, DIE ZWISCHEN 2006 UND 2008 ÜBER DIE UN BEREITGESTELLTE EU-MITTEL ERHALTEN HABEN (IN MILLIONEN EURO UND IN %)



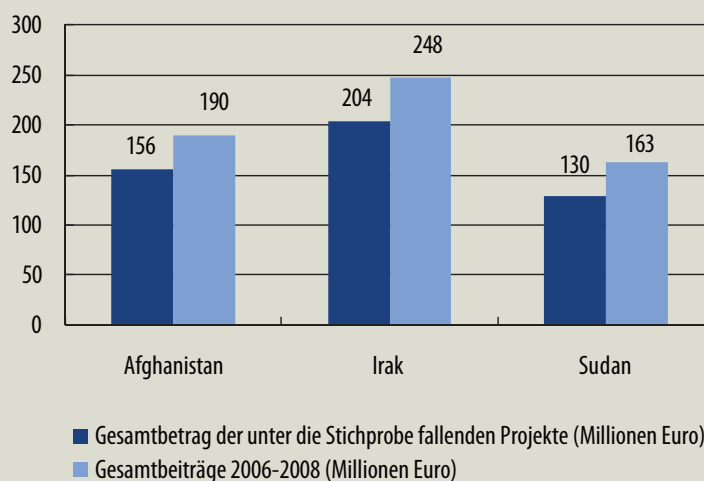
Quelle: Europäische Kommission.

#### 14. Die Prüfungsergebnisse stützen sich auf

- a) eine Analyse allgemeiner Unterlagen zu den über die UN bereitgestellten Mitteln, einschließlich einer von der Kommission vorgenommenen Evaluierung ihrer Zusammenarbeit mit den UN;
- b) eine Überprüfung der Unterlagen für eine Stichprobe von 23 Beiträgen zu 19 Projekten (darunter drei Treuhandfonds) anhand der Beitragsvereinbarungen sowie der Finanz-, Fortschritts- und Prüfungsberichte (siehe **Anhang**);
- c) Befragungen von Kommissionsbediensteten und UN-Mitarbeitern;
- d) eine Vor-Ort-Prüfung im Sudan;
- e) Sitzungen im Büro für Gebertreuhandfonds des UNDP in New York.

ABBILDUNG 3

#### GESAMTFINANZIERUNG 2006-2008 UND STICHPROBENGRÖSSE



Quelle: Europäische Kommission.

- 15.** Die Entscheidung, Projekte in von Konflikten betroffenen Ländern zu finanzieren, geht mit erheblichen Risiken einher, die sich nur bis zu einem gewissen Grad beherrschen lassen. Die Frage, ob diese inhärenten Risiken hinnehmbar sind, ist eine politische Entscheidung und somit nicht Gegenstand dieser Prüfung.
- 16.** Zwei der drei Länder (Irak und Afghanistan) konnten keine Prüfbesuche abgestattet werden, da die dortige Lage zum Zeitpunkt der Prüfung noch von den Folgen eines Konflikts bzw. einem Konflikt geprägt war. Dadurch waren der Bewertung der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und insbesondere der Nachhaltigkeit Grenzen gesetzt.



# BEMERKUNGEN

## KONTROLLSYSTEME UND PROJEKTKONZEPTION ALS AUSSCHLAGGEBENDE FAKTOREN FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT

17. Dieser Teil des Berichts behandelt die Prüfungsfeststellungen zu den Kernaspekten der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit. Damit diese Aspekte auch sicher verwirklicht werden können, müssen unbedingt die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, wobei zwei der wichtigsten Voraussetzungen eine solide Projektkonzeption sowie eine angemessene Kontrolle und Berichterstattung sind. Sie wirken sich auf alle Phasen des Prozesses aus, von der Einleitung bis hin zur Sicherstellung, dass alle finanzierten Maßnahmen auch in absehbarer Zukunft Bestand haben werden.
18. Das Thema Kontrolle wurde in Phase 1 der Prüfung unter dem Gesichtspunkt einer Bewertung der Solidität der vorhandenen Systeme behandelt. Diese zweite Phase der Prüfung stellt nun, wie in Ziffer 10 erwähnt, eine Ergänzung zu Phase 1 dar.

## DIE PROJEKTKONTROLLE IST VERBESSERUNGSBEDÜRFTIG

19. Die Entscheidung der Kommission, von Konflikten betroffenen Ländern Hilfe zu gewähren, bedeutet, dass erhebliche inhärente Risiken hinsichtlich der Ergebnisse akzeptiert werden. Außerdem erfordert die Entscheidung, in diesen Ländern tätig zu werden, häufig die Inanspruchnahme von Mittlern wie den Vereinten Nationen, und die Möglichkeiten für eine Kontrolle der finanzierten Interventionen an Ort und Stelle sind begrenzt. Die Kommission hängt infolgedessen stärker als bei anderen EU-finanzierten Tätigkeiten von den Informationen Dritter ab, wobei diese Informationen kaum verifizierbar sind.
20. Unter diesen Voraussetzungen muss sich die Kommission in hohem Maße auf UN-Berichte stützen. Gemäß dem FAFA muss zu jeder Beitragsvereinbarung zumindest jährlich Bericht erstattet werden, und binnen sechs Monaten nach Ende des Durchführungszeitraums sollte ein Abschlussbericht vorgelegt werden.

- 21.** Welche Angaben die Berichte enthalten müssen, wird für jede finanzierte Tätigkeit in der Beitragsvereinbarung festgelegt<sup>7</sup>. Zur Verbesserung der Qualität der UN-Berichte wurden im Jahr 2007 Leitlinien für die Berichterstattung<sup>8</sup> eingeführt. Diesen Leitlinien zufolge sollten die Projektberichte auf die Ergebnisse und nicht auf die Tätigkeiten ausgerichtet sein und somit einen Vergleich zwischen den Zielen gemäß Beitragsvereinbarung und den tatsächlichen Resultaten ermöglichen.
- 22.** Die im Zuge der zweiten Prüfungsphase untersuchte Stichprobe von Projekten bestätigte die wichtigsten Feststellungen der ersten Prüfungsphase, denn ein großer Teil der Berichte
- wurde mit beträchtlicher Verspätung vorgelegt;
  - rückte die Tätigkeiten und nicht die Zwischen- und Endergebnisse in den Mittelpunkt;
  - war für eine Bewertung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht detailliert genug.

<sup>7</sup> Artikel 2.1 des FAFA besagt, dass in den jeweiligen Beitragsvereinbarungen festgelegt wird, welche Informationen die Berichte der Vereinten Nationen an die Kommission enthalten müssen.

<sup>8</sup> Siehe „Joint Guidelines on reporting obligations under the FAFA“ (gemeinsame Leitlinien für die Berichtspflichten im Rahmen des FAFA). Diese Leitlinien sollen über die einschlägigen Artikel des FAFA hinaus praktische Orientierungshilfe bieten.

**Foto 1 – Bauarbeiten im Zusammenhang mit dem Projekt zur Stärkung der Kapazität des Staates Khartum bei der Konzeption und Umsetzung der Stadtplanung (Sudan)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## SCHWACHSTELLEN IN DER BERICHTERSTATTUNG BEI DEN UNTER DIE STICHPROBE FALLENDEN PROJEKTEN

### Verspätet vorgelegte Berichte

#### Unterstützung für die fünfte Volkszählung im Sudan:

Der Durchführungszeitraum für ein Volkszählungsprojekt im Sudan erstreckte sich von April 2006 bis Juni 2009. Der einzige zum Zeitpunkt der Prüfung verfügbare Bericht datierte aus dem Jahr 2007. Folglich waren weder der Bericht zum Jahr 2008 noch der im Dezember 2009 fällige Abschlussbericht vorgelegt worden.

#### Sofortmaßnahmen zum Infrastrukturaufbau zugunsten des Ministeriums für Rechtsfragen und Ausarbeitung der Verfassung sowie zugunsten der Justizverwaltung des Südsudan:

Der eigentlich im September 2009 fällige Abschlussbericht war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht verfügbar.

### Unzulängliche Informationen

#### Interimsprogramm für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (*Interim disarmament, demobilisation and reintegration programme, IDDRP*):

Obwohl aus dem Abschlussbericht hervorgeht, dass der Arbeitsumfang erheblich geändert wurde (Kürzung der Ausgaben um mehr als 70 % und Nichtdurchführung mehrerer Tätigkeiten), fanden sich in früheren Berichten keine Hinweise auf diese Änderungen und auch sonst keine Anhaltspunkte dafür, dass die Kommission informiert worden war.

#### Kapazitätenaufbau für die neue Verwaltung des Südsudan:

65 % der im Abschlussbericht aufgeführten Ausgaben wurden als „frühere Ausgaben“ gemeldet, ohne nähere Angaben zu Art und Zusammensetzung der entsprechenden Kosten.

#### Zusätzliche Unterstützung für die Wahlen in Afghanistan:

Zu diesem Projekt existierte kein spezifischer Bericht, obwohl alle Zahlungen geleistet worden waren. Die einzigen verfügbaren Dokumente waren allgemeine Berichte über den Wahlgang.

## MÄNGEL IN DER PROJEKTKONZEPTION BEEINTRÄCHTIGEN DIE WIRKSAMKEIT UND WIRTSCHAFTLICHKEIT SOWIE DEREN BEWERTUNG

- 23.** Eine sachgerechte Projektkonzeption ist nicht nur Voraussetzung für die Wirksamkeit, sondern auch für die Wirtschaftlichkeit. Der Hof untersuchte, ob
- die in der Beitragsvereinbarung genannten Ziele klar und realistisch waren;
  - Indikatoren festgelegt wurden, sofern die Möglichkeit bestand;
  - die Zeitvorgaben gut auf die konkreten Umstände abgestimmt waren, und der Finanzplan für eine Bewertung – insbesondere der Wirtschaftlichkeit – detailliert genug war<sup>9</sup>.
- 24.** Die überwiegende Mehrzahl der in der Stichprobe erfassten Beitragsvereinbarungen (18 von 19) wies eine oder mehrere der folgenden Schwachstellen auf:
- a) **Ungenaue Ziele:** Ungenaue Ziele machen eine Leistungsmessung unmöglich, da nicht klar ist, was hätte erreicht werden sollen. Dies gilt auch für Ziele, die so vage formuliert sind, dass sie immer verwirklicht werden (gewöhnlich erkennbar an Formulierungen wie „zur Unterstützung ...“). Außerdem besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass Ergebnisse und insbesondere Auswirkungen eines Projekts begrenzt bleiben, wenn die zu erreichenden Ziele nicht von Anfang an klar feststehen.
  - b) **Fehlende Indikatoren:** Wenn Indikatoren fehlen, können weder die Kommission noch die UN die Leistung messen und die Ergebnisse zurückverfolgen, die Tätigkeiten und weiter reichenden Outputs angemessen überwachen und somit rechtzeitig Korrekturmaßnahmen ergreifen.
  - c) **Fehlende Ausgangskriterien:** Ohne Ausgangskriterien lassen sich Verbesserungen nicht messen, weil keine Angaben zur Lage vor Einleitung der Intervention vorliegen und somit auch keine Richtschnur zur Messung der Ergebnisse existiert.

<sup>9</sup> Gemäß Artikel 1.1 des FAFA enthalten die von den UN unterbreiteten Vorschläge Ziele und Erfolgsindikatoren, die in den jeweiligen Beitragsvereinbarungen festgelegt werden. Die Leistungsmessung stützt sich auf Ziele, die konkret, messbar, erreichbar, realistisch und terminiert sind.

- d) **Eine schwache logische Verbindung zwischen Tätigkeiten und Zielen:** Die zur Finanzierung der Projektaktivitäten eingesetzten Finanzmittel sollten zur Verwirklichung der Projektziele führen. Die logische Verbindung zwischen den Tätigkeiten und den übergeordneten Zielen, insbesondere den längerfristigen Zielen, ist jedoch nicht immer klar. Folglich können Tätigkeiten zwar erfolgreich abgeschlossen worden sein, die Projekte ihre intendierte Wirkung aber dennoch verfehlen.
- e) **Unrealistische Zeitvorgaben:** Dadurch kommt es zu einem späteren Zeitpunkt zur Verlängerung der Projektdauer, was Zusatzarbeit und somit Ressourcen der Kommission und der UN erfordert.
- f) **Unterschätzte Risiken:** Auch wenn die Risiken in von Konflikten betroffenen Ländern besonders hoch und schwer einzuschätzen sind, müssen sie in der Planungsphase gebührend beachtet werden.

## WIRKSAMKEIT UND NACHHALTIGKEIT DER FINANZIERTEN TÄTIGKEITEN

### MIT DEN VON DER KOMMISSION FINANZIERTEN TÄTIGKEITEN WURDEN UNTER SCHWIERIGEN BEDINGUNGEN EINIGE GUTE RESULTATE ERZIELT

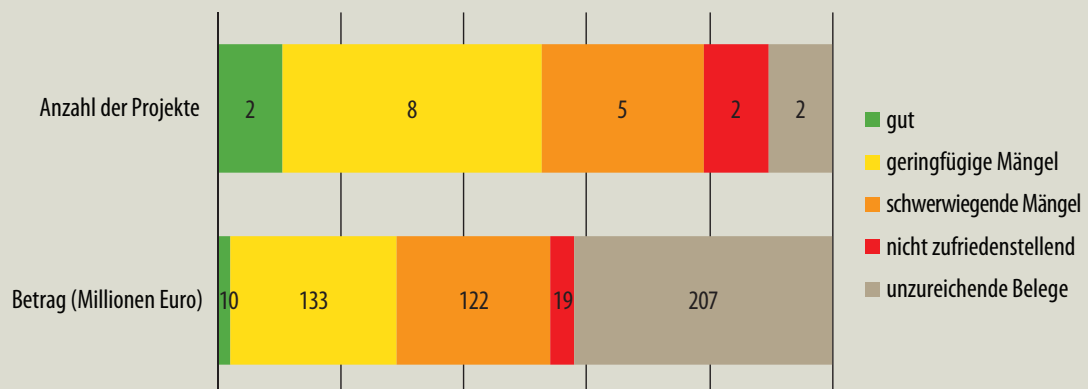
25. Im Rahmen dieser Prüfung wird Wirksamkeit in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung definiert als Erreichung der Ziele und Ergebnisse. Der Hof beurteilte die Wirksamkeit einer Stichprobe von 19 Projekten, indem er die in der Beitragsvereinbarung angegebenen Ziele den tatsächlichen Ergebnissen gegenüberstellte. Die Wirksamkeit wurde folgendermaßen bewertet:

<b>Gut</b>	Wenn alle Ziele hinsichtlich Outputs und Wirkungen erreicht wurden oder voraussichtlich erreicht werden.
<b>Geringfügige Mängel</b>	Wenn voraussichtlich nur das/die wichtigste(n) Ziel(e) erreicht wird/werden.
<b>Schwerwiegende Mängel</b>	Wenn das Projekt das/die wichtigste(n) Ziel(e) nur teilweise erreichen wird.
<b>Nicht zufriedenstellend</b>	Wenn die wichtigsten Ziele nicht erreicht wurden bzw. nicht erreicht werden.

- 26.** Dank der Zusammenarbeit mit UN-Organisationen konnte Hilfe unter schwierigsten operativen Bedingungen bereitgestellt werden. Zwei Projekte haben ihre Ziele voll und ganz erreicht und wurden daher als „gut“ eingestuft, acht Projekte wiesen „geringfügige Mängel“ auf, und bei fünf Projekten lagen „schwerwiegende Mängel“ vor. Zwei Projekte wurden aufgrund besonderer Umstände nicht vollständig durchgeführt, verfehlten daher ihr wichtigstes Ziel und wurden deshalb für „nicht zufriedenstellend“ befunden. Beispiele für die festgestellten Mängel sind **Kasten 2** zu entnehmen, und das Gesamtergebnis ist aus **Abbildung 4** und dem **Anhang** ersichtlich.
- 27.** Aufgrund unzulänglicher Informationen war in den folgenden Fällen keine Ergebnisbewertung möglich:
- Zu einem Projekt waren zwar alle Zahlungen geleistet worden, ein spezifischer Bericht zu diesem finanzierten Projekt fehlte jedoch.
  - Bei einem Großprojekt handelte es sich um einen Treuhandfonds, und die in der Beitragsvereinbarung genannten Ziele betrafen den Fonds als Ganzen und waren daher eher allgemein gehalten. Für die zugrunde liegenden Projekte wurden zwar konkretere Ziele festgelegt, doch kann keine klare Verbindung zwischen der Erreichung der Projektziele und den allgemeinen Zielen laut Beitragsvereinbarung hergestellt werden. Die Wirksamkeit lässt sich somit erst bei Abschluss des Fonds beurteilen, was zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht der Fall war.

ABBILDUNG 4

#### WIRKSAMKEIT DER IN DER STICHPROBE ERFASSTEN PROJEKTE (NACH ANZAHL DER PROJEKTE UND NACH DEN ENTSPRECHENDEN BETRÄGEN)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**BEISPIELE ZUR WIRKSAMKEIT****Projekt, das die angestrebten Ergebnisse erzielen dürfte****Unterstützung für Rückkehr und Reintegration von Rückkehrern und Binnenvertriebenen im Irak:**

Das Projekt lief zum Zeitpunkt der Prüfung noch. Gemäß dem Bericht von September 2009 verlief das Programm aber planmäßig, und einige Maßnahmen waren bereits verwirklicht, wie etwa die Bereitstellung von Unterkünften und sauberem Trinkwasser; bei anderen Maßnahmen wurden die erwarteten Ergebnisse sogar übertroffen.

**Projekte, bei denen die angestrebten Ergebnisse nicht erzielt wurden****Minenräumung in Afghanistan:**

Das Projekt hat die angestrebten Ergebnisse verfehlt, denn nur 1,6 km<sup>2</sup> der in der Beitragsvereinbarung angegebenen 26,6 km<sup>2</sup> wurden tatsächlich von Minen gesäubert.

**Sofortmaßnahmen zum Infrastrukturaufbau zugunsten des Ministeriums für Rechtsfragen und Ausarbeitung der Verfassung sowie zugunsten der Justizverwaltung des Südsudan:**

Das Projekt endete im März 2009 ohne den wesentlichen Output, die Errichtung von Gebäuden für das Ministerium für Rechtsfragen und für die Justizverwaltung des Südsudan, zu erbringen. Nach mehreren Verzögerungen und Vertragsverlängerungen wurde das Bauunternehmen, an das der Auftrag untervergeben worden war, zahlungsunfähig, und die Bankgarantien stellten sich als Fälschungen heraus. Über die Höhe des Wiedereinzahlungsbetrags wurde zum Zeitpunkt der Prüfung noch verhandelt.

**Projekt, bei dem die Auswirkungen unklar sind****Internationaler Wiederaufbaufonds für den Irak (*International Reconstruction Fund Facility for Iraq*):**

Außer bei dem Ziel, die Kindersterblichkeit zu halbieren, für das Vorgaben gemacht wurden (und das den verfügbaren Daten zufolge verfehlt worden sein dürfte), war eine Bewertung, inwieweit die anderen langfristigen Ziele erreicht wurden, nicht möglich, da keine Indikatoren oder Ausgangsdaten festgelegt worden waren und es keine zuverlässigen Statistiken gab.

28. Bei der geprüften Stichprobe wurde keine Wechselwirkung zwischen dem Umfang des Projekts bzw. der Art der finanzierten Tätigkeit und der jeweiligen Wirksamkeit beobachtet.
29. Die bei mehreren Projekten festgestellten schwerwiegenden Mängel waren in der Regel auf eine mangelhafte Projektkonzeption und in weiterer Folge auf eine fehlende Kontrolle zurückzuführen.

**Foto 2 – Bau von Büros im Rahmen der „Sofortmaßnahmen zum Infrastrukturaufbau zugunsten des Ministeriums für Rechtsfragen und Ausarbeitung der Verfassung sowie zugunsten der Justizverwaltung des Südsudan“**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.



## **ERGEBNISSE WERDEN HÄUFIG NICHT INNERHALB DES GEPLANTEN DURCHFÜHRUNGSZEITRAUMS ERZIELT**

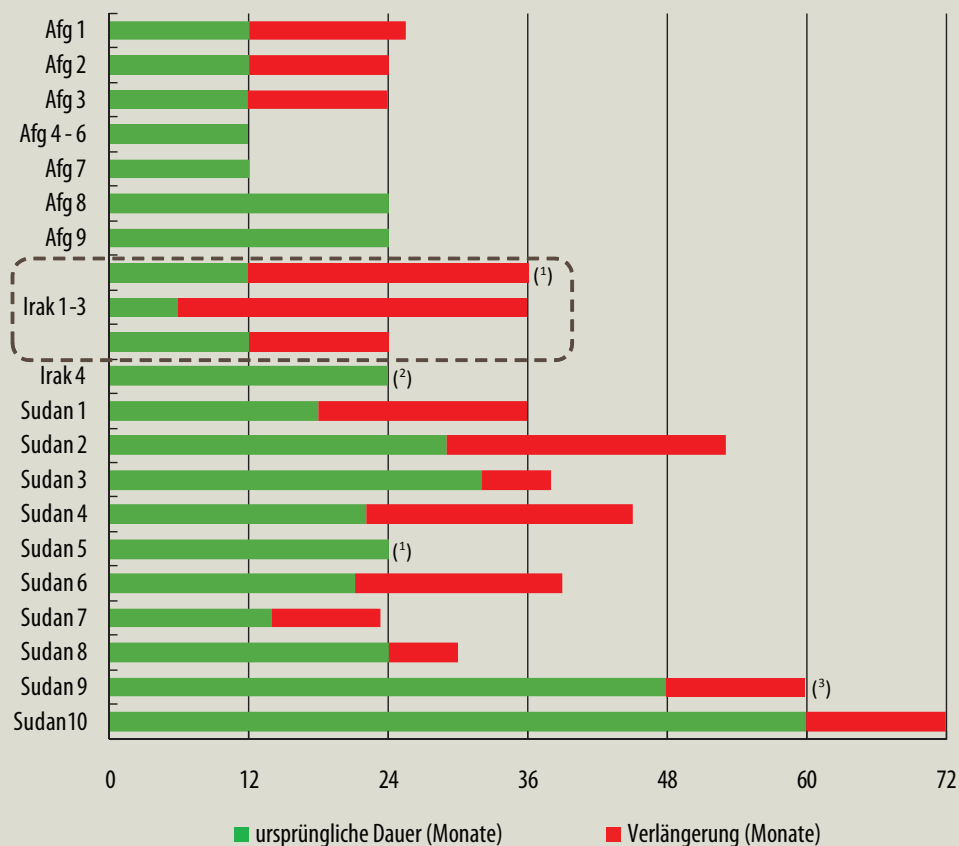
- 30.** Der Zeitrahmen für die einzelnen Projekte wird in der jeweiligen Beitragsvereinbarung festgelegt. Die Einhaltung dieser Zeitvorgabe hat aus folgenden Gründen Auswirkungen auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit:
- a) Verzögerungen führen zu Verlängerungen der Projektdauer, was den Kommissionsbediensteten zusätzlichen Arbeitsaufwand abverlangt.
  - b) Verlängerungen bewirken einen Anstieg bestimmter Kostenkategorien, wie Personalkosten, die aus dem festen Beitrag der Kommission finanziert werden müssen. Dies geht zulasten der Mittel für die Finanzierung der eigentlichen Projektaktivitäten. Sofern keine anderen Finanzmittel verfügbar sind, müssen die Projektaktivitäten daher eingeschränkt werden.
  - c) Verzögerungen bei der Durchführung führen bei den betroffenen Parteien zu einem Vertrauensverlust und können das Image der Kommission schädigen, wie bei zwei Projekten im Sudan deutlich zu beobachten war.
- 31.** Bei der überwiegenden Mehrzahl der in der Stichprobe erfassten Projekte wurde der ursprüngliche Durchführungszeitraum erheblich überschritten. Dies war in hohem Maße darauf zurückzuführen, dass der für die Erzielung bestimmter Ergebnisse erforderliche Zeitaufwand in den Beitragsvereinbarungen zu niedrig angesetzt worden war, weil die schwierigen Gegebenheiten in den Ländern nicht ausreichend berücksichtigt wurden.
- 32.** Vier der 19 Projekte wurden innerhalb des ursprünglich vorgesehenen Zeitrahmens durchgeführt. In zwölf Fällen wurde der Zeitrahmen überschritten, wobei der Durchführungszeitraum in fünf Fällen verdoppelt oder mehr als verdoppelt wurde. Bei zwei der vier innerhalb des ursprünglichen Zeitrahmens durchgeführten Projekte handelte es sich um Projekte zur Minenräumung. Einzelheiten zu den festgestellten Verzögerungen sind dem **Anhang** und **Abbildung 5** zu entnehmen.

**33.** Bei den drei übrigen Projekten ist die Bewertung der termingerechten Durchführung aus folgenden Gründen von begrenzter Bedeutung:

- Bei zwei der drei Treuhandfonds (im Sudan und im Irak) waren die in den Beitragsvereinbarungen festgelegten Durchführungszeiträume zwar verbindlich, hatten aber keine praktischen Auswirkungen, da die relevanten Zeitvorgaben jene für die Fonds an sich waren.
- Bei einem weiteren Projekt hat die Bewertung des Zeitrahmens noch vorläufigen Charakter, da das Projekt sich in einem frühen Durchführungsstadium befand.

ABBILDUNG 5

**VERLÄNGERUNG DES URSPRÜNGLICHEN DURCHFÜHRUNGSZEITRAUMS NACH PROJEKTEN**



(<sup>1</sup>) Bei diesen beiden Treuhandfonds wurden in rechtsverbindlichen Dokumenten zwar Durchführungszeiträume festgelegt, sie hatten aber kaum praktische Auswirkungen.

(<sup>2</sup>) Zum Zeitpunkt der Prüfung befand sich die Durchführung dieses Projekts noch in einem frühen Stadium.

(<sup>3</sup>) Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde eine zwölfmonatige Verlängerung diskutiert, war aber noch nicht genehmigt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## DIE MEISTEN ERGEBNISSE DÜRFTEN BESTAND HABEN

- 34.** Nachhaltigkeit wird im Rahmen dieser Prüfung definiert als das Ausmaß, in dem die Ergebnisse nach Auslaufen der Kommissionsfinanzierung Bestand hatten.
- 35.** Da die in der Stichprobe erfassten Projekte mehrheitlich noch nicht abgeschlossen waren, wurde im Zuge der Prüfung die voraussichtliche Nachhaltigkeit der Projektergebnisse untersucht. Grundlage für diese Analyse bildete das Ausmaß, in dem die für die Nachhaltigkeit notwendigen Voraussetzungen – etwa Eigenverantwortung des Begünstigten, weitere Fördermittel, erforderliche Sachkenntnis und politische Lage in dem Land oder der Region – erfüllt waren. Die Nachhaltigkeit wurde folgendermaßen bewertet:

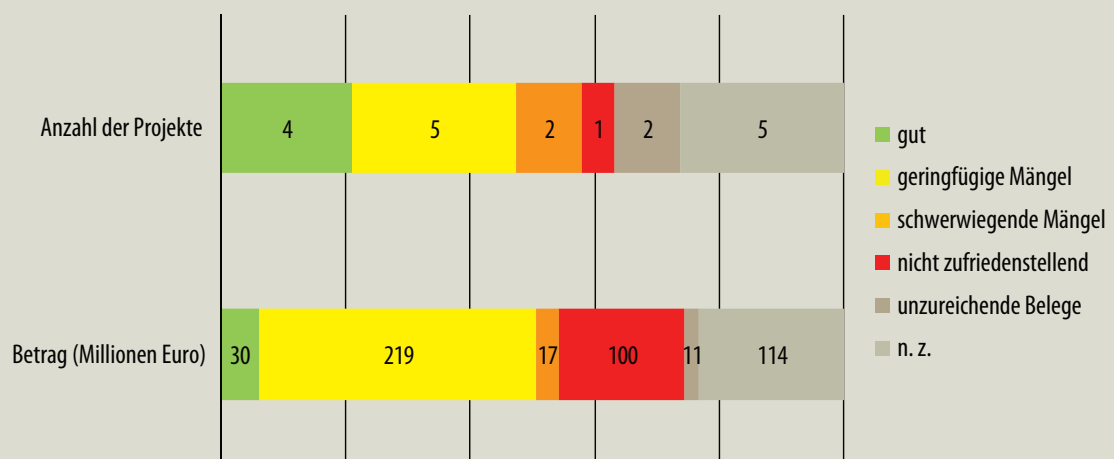
<b>Gut</b>	Wenn die Ergebnisse Bestand hatten oder aller Voraussicht nach Bestand haben werden, weil alle Voraussetzungen für Nachhaltigkeit erfüllt sind.
<b>Geringfügige Mängel</b>	Wenn nicht alle Voraussetzungen für Nachhaltigkeit erfüllt sind, die wichtigsten Ergebnisse aber dennoch Bestand haben dürften.
<b>Schwerwiegende Mängel</b>	Wenn mehrere oder wesentliche Voraussetzungen für Nachhaltigkeit nicht erfüllt sind, und deshalb begründete Zweifel an der Nachhaltigkeit der wichtigsten Projektergebnisse bestehen.
<b>Nicht zufriedenstellend</b>	Wenn Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass die Ergebnisse nicht von Bestand sein werden.

- 36.** Vier in der Stichprobe erfasste Projekte wurden in Bezug auf die Nachhaltigkeit mit „gut“ bewertet, fünf Projekte wiesen „geringfügige Mängel“ und zwei „schwerwiegende Mängel“ auf. Ein Projekt wurde für „nicht zufriedenstellend“ befunden. Für sieben Projekte konnte keine Bewertung vorgenommen werden, weil sie sich entweder noch in einem frühen Durchführungsstadium befanden (drei Fälle), die verfügbaren Angaben unzulänglich waren (zwei Fälle) oder sie ihre wichtigsten Ziele nicht erreicht hatten, und die Nachhaltigkeit von Ergebnissen somit gegenstandslos war (zwei Fälle). Ein Überblick über die Ergebnisse ist aus dem **Anhang** und aus **Abbildung 6** ersichtlich, Beispiele sind **Kasten 3** zu entnehmen.

37. Die geprüfte Stichprobe von Projekten zeigte, dass die Voraussetzungen für Nachhaltigkeit nicht gleich wichtig sind. Die Projekte, bei denen eine starke Eigenverantwortung in Verbindung mit politischer Stabilität gegeben war, hatten die besten Aussichten auf Nachhaltigkeit.

ABBILDUNG 6

### NACHHALTIGKEIT DER ERGEBNISSE (NACH ANZAHL DER PROJEKTE UND NACH DEN ENTSPRECHENDEN BETRÄGEN)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## KASTEN 3

## BEISPIELE ZUR NACHHALTIGKEIT

**Projekte, die Bestand haben dürften***Unterstützung für die fünfte Volkszählung, Sudan:*

Obwohl es keine Ausstiegsstrategie gab, besteht eine angemessene Eigenverantwortung seitens des Begünstigten, und im Haushaltsplan sind Mittel für die künftige Finanzierung veranschlagt. Somit hatten die Ergebnisse zumindest bis zum Zeitpunkt der Prüfung Bestand, die ein Jahr nach Ende des Durchführungszeitraums stattfand.

*Stärkung der Kapazitäten des Staates Khartum bei der Bereitstellung von Berufsbildungsangeboten, Sudan:*

Die im Rahmen dieses Projekts finanzierten Ausbildungszentren sind noch nicht einsatzbereit. Dennoch dürften die wichtigsten Ergebnisse nachhaltig sein, vor allem aufgrund der starken Eigenverantwortung des Begünstigten.

**Projekte mit Mängeln in Bezug auf die Nachhaltigkeit***Treuhandfonds für Recht und Ordnung (Law and Order Trust Fund), Afghanistan:*

Hauptziel des Treuhandfonds für Recht und Ordnung ist die Zahlung der Gehälter von Polizisten in Afghanistan. Wegen der begrenzten finanziellen Kapazität Afghanistans wird der Fonds mittel- und längerfristig weiterhin Gebermittel benötigen, damit die Tätigkeiten fortgesetzt werden können.

**Foto 3 – Ausstattung für ein im Rahmen des Projekts „Stärkung der Kapazitäten des Staates Khartum bei der Bereitstellung von Berufsbildungsangeboten, Sudan“ finanziertes Ausbildungszentrum**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## WIRTSCHAFTLICHKEIT DER FINANZIERTEN TÄTIGKEITEN

- 38.** Einer der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung besteht, wie in der Haushaltsordnung ausgeführt, in der wirtschaftlichen Mittelverwendung<sup>10</sup>. Wirtschaftlichkeit ist auch eines der im „Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik“<sup>11</sup> vereinbarten Ziele.
- 39.** In Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung wird Wirtschaftlichkeit im Rahmen dieser Prüfung definiert als das optimale Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen.
- 40.** Der Hof wollte feststellen, inwieweit durch Kostenbewertungen und Kontrollen der Kommission sichergestellt war, dass die in den Finanzplänen und Finanzberichten enthaltenen Kosten bezogen auf die erbrachten Leistungen angemessen waren. Dabei fand der Hof Beispiele für Projekte, die Anhaltspunkte für ein nicht optimales Verhältnis zwischen Kosten und Ergebnissen aufwiesen, insbesondere Fälle hoher Verwaltungskosten.

## KEINE ANGEMESSENE BEWERTUNG DER PROJEKTKOSTEN

- 41.** Die in den Beitragsvereinbarungen enthaltenen Finanzpläne sind vielfach nicht detailliert genug, um ordnungsgemäß beurteilen zu können, ob die Kosten angemessen sind, und um eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen.
- 42.** Die während der Lebensdauer eines Projekts von der Kommission angestellten Kostenbewertungen sind auf die Förderfähigkeit der Kosten ausgelegt. Wirtschaftlichkeitsaspekte werden deutlich weniger beachtet. Die Kostenbewertungen werden im Allgemeinen weder systematisch vorgenommen noch angemessen dokumentiert.

<sup>10</sup> In Artikel 27 Absatz 1 der Haushaltsordnung heißt es: „Die Haushaltsmittel sind nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, d. h. sparsam, wirtschaftlich und wirksam, zu verwenden.“

<sup>11</sup> Im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik (ABl. C 46 vom 24.2.2006) heißt es in Ziffer 25: „Die EU wird nicht nur mehr, sondern auch bessere Hilfe bereitstellen. Die Transaktionskosten der Hilfe werden verringert und ihre Gesamtwirkung verbessert werden.“

- 43.** Verfügbare Kostenvergleichsmethoden werden nicht systematisch genutzt. Zu diesen Methoden gehören:
- Ein Vergleich derselben Kostenkategorien bei verschiedenen Projekten (z. B. der Personalkosten für ähnliche Funktionen).
  - Berechnung und Vergleich von Kostenkennzahlen (z. B. Anteil der Kosten für internationales Personal bezogen auf die gesamten Personalkosten, Instandhaltung bezogen auf Ausrüstung).
  - Ein Vergleich mit Richtwerten (z. B. Durchschnittskosten für die Säuberung einer bestimmten Fläche von Minen und durchschnittliche Pro-Kopf-Kosten für eine Volkszählung).

#### DIE IN DER STICHPROBE ERFASSTEN PROJEKTE WIESEN MÄNGEL AUF

- 44.** Bei neun der 19 geprüften Projekte wurden hohe Kosten festgestellt; Anhaltspunkte dafür, dass sich die erbrachten Leistungen dadurch verbesserten, fanden sich jedoch nicht (siehe dazu die Beispiele in **Kasten 4**). Zu sieben Projekten konnte keine Bewertung vorgenommen werden, da die in den Finanzberichten enthaltenen Informationen nicht ausreichten. Die Ergebnisse sind im **Anhang** und in **Abbildung 7** zusammengefasst.

ABBILDUNG 7

#### WIRTSCHAFTLICHKEIT DER IN DER STICHPROBE ERFASSTEN PROJEKTE (NACH ANZAHL DER PROJEKTE UND NACH DEN ENTSPRECHENDEN BETRÄGEN)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**45.** Hohe Kosten wurden insbesondere in den folgenden Bereichen festgestellt:

- a) **Indirekte Kosten:** In Übereinstimmung mit dem FAFA beteiligt sich die Kommission mit höchstens 7 % der direkten Kosten an den indirekten Kosten einer UN-Organisation. Außerdem darf gemäß Artikel 5.1 des FAFA Untervergabe nicht zu höheren Kosten führen. Im Zuge der Prüfung wurden jedoch Projekte ermittelt, bei denen Durchführungspartner – häufig andere UN-Organisationen – indirekte Kosten abrechneten, die zu den im FAFA vorgesehenen 7 % an direkten Kosten hinzukamen. Bei Inanspruchnahme von Unterauftragnehmern wurde nicht nachgewiesen, dass dies nicht zu höheren Kosten führte.
- b) **Verringerung des Umfangs der Tätigkeiten schlägt sich nicht in den Kosten nieder:** Wenn es wegen der Einschränkung des Umfangs der Tätigkeiten zu Problemen kam bzw. wenn die UN-Berichte unzureichende Informationen enthielten, gab es kein angemessenes Follow-up. Bei zwei Projekten führte die Einschränkung des Arbeitsumfangs nicht zu einer entsprechenden Kürzung des EU-Beitrags.

**Foto 4 – Im Rahmen des „Programms zum Wiederaufbau der Produktivkapazität des Sudan“ errichtete Büros**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.



## KASTEN 4

## BEISPIELE FÜR MÄNGEL IM ZUSAMMENHANG MIT DEN PROJEKTKOSTEN

**Indirekte Kosten****Kapazitätenaufbau für die neue Verwaltung des Südsudan:**

Dieser Treuhandfonds mit einer EU-Beteiligung von 1,9 Millionen Euro wurde von einer UN-Organisation ausgeführt, die einen Beitrag in Höhe von 3 % für indirekte Kosten erhielt. Die eigentliche (finanzielle) Abwicklung des Projekts wurde jedoch an ein Privatunternehmen untervergeben, das weitere 10 % der Gesamtkosten in Rechnung stellte, was zu Gesamtverwaltungskosten in Höhe von mehr als 13 % führte.

**Programm zum Wiederaufbau der Produktivkapazität des Sudan (*Sudan productive capacity recovery program, SPCRP*):**

Zusätzlich zu den 7 % an indirekten Kosten wurde einer anderen UN-Organisation ein Verwaltungsentgelt (187 338 USD) für im Rahmen dieses Projekts erbrachte Leistungen (z. B. die Errichtung von Büros) gezahlt.

**Verringerung des Umfangs****Minenräumung in Afghanistan:**

Obwohl der Durchführungszeitraum von zwölf auf drei Monate verkürzt wurde und die Projektziele de facto nur teilweise verwirklicht wurden, blieb der Betrag zulasten der Kommission unverändert.

**Interimsprogramm für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (*Interim disarmament, demobilisation and reintegration programme, IDDRP*):**

Im Abschlussbericht ist die Rede von einer Verringerung des Arbeitsumfangs und einer damit einhergehenden Senkung der Gesamtkosten um 70 %. Dies führte allerdings nicht zu einer entsprechenden Kürzung des Beitrags der Kommission, der nur um 12 % verringert wurde und sich nun auf 65 % anstelle der geplanten 20 % der Gesamtkosten beläuft.

**Foto 5 – Ein Kommunikations- und Informationszentrum für das „Wiederaufbau- und Rehabilitationsprogramm des Sudan auf kommunaler Ebene (*Sudan community based recovery and rehabilitation program, RRP*)“**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

# SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 46.** Präsenz und Tätigkeit der Vereinten Nationen in von Konflikten betroffenen Gebieten eröffnen der Kommission die Möglichkeit, Hilfe unter schwierigen Umständen bereitzustellen. Die Bereitstellung von Hilfe in von Konflikten betroffenen Gebieten ist jedoch mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, die sich nur zum Teil überwinden lassen. Da die Möglichkeiten der Kommission für Vor-Ort-Kontrollen äußerst eingeschränkt sind, muss sie sich stärker auf die Durchführungsstelle stützen, um den Mangel an direkter Kontrolle zu kompensieren.
- 47.** Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass unter den gegebenen Umständen einige gute Ergebnisse erzielt wurden und bei den meisten Ergebnissen der betreffenden Projekte angemessene Aussichten auf Nachhaltigkeit bestehen. Eine unzulängliche Projektkonzeption und Schwachstellen bei Kontrolle und Berichterstattung haben jedoch zu den bei den Projekten festgestellten Mängeln beigetragen. Bezüglich der Wirtschaftlichkeit ist festzuhalten, dass die Kommission diesen Aspekt nicht genug beachtet und nicht ausreichend dafür sorgt, dass sie den UN-Berichten das notwendige Feedback entnehmen kann.

## PROJEKTKONZEPTION

- 48.** Die Projektkonzeption ist im Allgemeinen unzulänglich, da der Planungsprozess bei 18 der 19 geprüften Projekte Schwachstellen aufwies. Infolgedessen war nicht klar, was erreicht werden sollte und wie der Erfolg der Projektaktivitäten bewertet werden könnte. Die unzulängliche Projektkonzeption trug ebenfalls zu den bei den geprüften Projekten festgestellten Mängeln bei.

#### EMPFEHLUNG 1

Die Kommission sollte sicherstellen, dass für die Projekte, für die sie Mittel bindet, klare praktische Ziele festgelegt werden. Die Ziele sollten nach Möglichkeit quantifiziert werden, um Durchführung und Kontrolle der Projekte zu erleichtern und der Kommission nützliches Feedback zu liefern. Wie Projektaktivitäten, Projektziele und weitergefasste Ziele zusammenhängen, sollte klar angegeben werden.

Außerdem sollte der in der Beitragsvereinbarung festgelegte Zeitrahmen besser auf das Projektumfeld abgestimmt werden, um zeit- und kostenintensive Verlängerungen des Durchführungszeitraums zu einem späteren Zeitpunkt zu vermeiden.

Da der Ausführlichkeitsgrad der Finanzpläne die Grundlage für spätere Berichte bildet, sollten diese Pläne alle Informationen enthalten, die insbesondere zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der finanzierten Tätigkeiten notwendig sind.

#### WIRKSAMKEIT UND NACHHALTIGKEIT

49. Aus dem **Anhang** geht hervor, dass bei rund der Hälfte der Projekte zumindest die wichtigsten Ziele erreicht wurden und eine angemessene Wahrscheinlichkeit besteht, dass die meisten der erzielten Ergebnisse Bestand haben werden, sofern sich Sicherheits- und politische Lage nicht weiter verschlechtern. Dem **Anhang** ist allerdings auch zu entnehmen, dass bei manchen Projekten erhebliche Mängel festgestellt wurden. Die besten Ergebnisse wurden im Sudan erzielt, wo die Kommission aufgrund der verbesserten Sicherheitslage eine aktivere Rolle bei der Kontrolle der von ihr finanzierten Projekte spielen kann. Allerdings wurde bei der überwiegenden Zahl der in der Stichprobe erfassten Projekte der geplante Durchführungszeitraum erheblich überschritten.
50. Da die Kommission in Bezug auf Informationen über Stand und Erfolge der Projekte im Prinzip von den Vereinten Nationen abhängt, benötigt sie zeitnahe Berichte, die ausreichende Angaben, insbesondere zur Erreichung der Ergebnisse, enthalten. Zu den geprüften Projekten wurden viele Berichte allerdings verspätet vorgelegt oder aber sie waren nicht erschöpfend.

## EMPFEHLUNG 2

Die Kommission sollte darauf bestehen, dass ihr die erforderlichen Berichte rechtzeitig vorgelegt werden und sich weiterhin darum bemühen, dass diese Berichte die Informationen enthalten, die sie zur Beurteilung des Durchführungsstandes und des Erfolgs der Projekte benötigt.

Die Weiterverfolgung der Kommission sollte während der gesamten Projektlaufzeit prompt erfolgen sowie systematisch, klar dokumentiert und erschöpfend sein.

Nach Abschluss jedes Projekts sollte die Kommission unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der Nachhaltigkeit die für künftige Interventionen nützlichen Erkenntnisse ermitteln.

## WIRTSCHAFTLICHKEIT

51. Fehlende Informationen zu sieben der 19 Projekte erschwerten dem Hof die Bewertung der Wirtschaftlichkeit beträchtlich. Bei den meisten Projekten ließ sich nicht mit Bestimmtheit feststellen, welche Maßnahmen die Kommission zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit getroffen hatte, da die entsprechenden Arbeitsschritte weder systematisch vorgenommen noch angemessen dokumentiert wurden. Der Schwerpunkt lag eher auf der Förderfähigkeit der Kosten als darauf, ob bestimmte Kosten auch notwendig waren. Da die einzelnen Finanzpläne in den Beitragsvereinbarungen nicht genau genug aufgegliedert waren, konnte die Angemessenheit der Kosten nur begrenzt beurteilt und kontrolliert werden. Vergleichsdaten wurden im Zuge der Kostenbewertungen kaum herangezogen.
52. Bei neun der 19 in der Stichprobe erfassten Projekte stellte der Hof hohe Kosten fest, wobei keine Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass dadurch mehr oder bessere Leistungen erbracht wurden.

**EMPFEHLUNG 3**

Die Kosten sollten systematisch bewertet und die Ergebnisse angemessen dokumentiert werden. Die Wirtschaftlichkeit sollte stärker berücksichtigt werden, und die Kostenbewertungen sollten nicht auf Förderfähigkeitsaspekte begrenzt sein.

Sofern möglich, sollten Richtwerte für gängige Kostenkategorien ausgearbeitet werden, um die Bewertung der in Projektvorschlägen und Finanzberichten aufgeführten Kosten zu erleichtern.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Jan KINŠT, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. März 2011 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Präsident*

Nummer	Bezeichnung	Wirksamkeit	Voraussichtliche Nachhaltigkeit	Einhaltung der Zeitvorgaben	Wirtschaftlichkeit	Betrag (Millionen Euro)
<b>Afgh 1</b>	Räumung von Antipersonenminen und Zerstörung von Munitionsdepots	schwerwiegende Mängel	geringfügige Mängel	nein	Mängel festgestellt	6
<b>Afgh 2</b>	Unterstützung des guten Regierungshandelns in der Islamischen Republik Afghanistan – Volkszählung	nicht zufriedenstellend	n. z. (wichtigste Ziele nicht erreicht)	nein	Mängel festgestellt	15
<b>Afgh 3</b>	Zusätzliche Unterstützung für die Wahlen in Afghanistan	unzureichende Belege	unzureichende Belege	nein	unzureichende Belege	9
<b>Afgh 4-6</b>	Treuhandfonds für Recht und Ordnung für Afghanistan ( <i>Law and Order Trust Fund for Afghanistan, LOTFA</i> )	schwerwiegende Mängel	nicht zufriedenstellend	ja	unzureichende Belege	100
<b>Afgh 7</b>	Minenräumung in Afghanistan	schwerwiegende Mängel	gut	ja	Mängel festgestellt	2
<b>Afgh 8</b>	Regionalprogramm zur Unterstützung afghanischer Flüchtlinge in Iran und Pakistan sowie von Rückkehrern in Afghanistan	geringfügige Mängel	gut	ja	unzureichende Belege	4
<b>Afgh 9</b>	Unterstützung der Minenräumung in Afghanistan	geringfügige Mängel	gut	ja	unzureichende Belege	20
<b>Irak 1-3</b>	Internationaler Wiederaufbaufonds für den Irak ( <i>International Reconstruction Fund Facility for Iraq, IRRFI</i> )	unzureichende Belege	geringfügige Mängel	n. z. (Fonds)	unzureichende Belege	198
<b>Irak 4</b>	Unterstützung für Rückkehr und Reintegration von Rückkehrern und Binnenvertriebenen im Irak	gut	n. z. (Projekt noch in einem frühen Stadium)	n. z. (Projekt noch in einem frühen Stadium)	unzureichende Belege	6
<b>Sudan 1</b>	Interimsprogramm für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ( <i>Interim disarmament, demobilisation and reintegration programme, IDDRP</i> )	schwerwiegende Mängel	schwerwiegende Mängel	nein	Mängel festgestellt	12
<b>Sudan 2</b>	Kapazitätenaufbau für Verwaltung und Koordinierung der Hilfe	geringfügige Mängel	geringfügige Mängel	nein	keine Mängel festgestellt	2
<b>Sudan 3</b>	Unterstützung für die fünfte Volkszählung im Sudan	gut	gut	nein	unzureichende Belege	4
<b>Sudan 4</b>	Stärkung der Kapazität des Staates Khartum bei der Konzeption und Umsetzung der Stadtplanung	geringfügige Mängel	geringfügige Mängel	nein	keine Mängel festgestellt	2
<b>Sudan 5</b>	Kapazitätenaufbau für die neue Verwaltung des Südsudan	schwerwiegende Mängel	unzureichende Belege	n. z. (Fonds)	Mängel festgestellt	2
<b>Sudan 6</b>	Stärkung der Kapazitäten des Staates Khartum bei der Bereitstellung von Berufsbildungsangeboten	geringfügige Mängel	geringfügige Mängel	nein	keine Mängel festgestellt	11

<b>Sudan 7</b>	Sofortmaßnahmen zum Infrastrukturaufbau zugunsten des Ministeriums für Rechtsfragen und Ausarbeitung der Verfassung sowie zugunsten der Justizverwaltung des Südsudan	nicht zufriedenstellend	n. z. (wichtigste Ziele nicht erreicht)	nein	Mängel festgestellt	4
<b>Sudan 8</b>	Minenräumung im Südsudan	geringfügige Mängel	schwerwiegende Mängel	nein	Mängel festgestellt	5
<b>Sudan 9</b>	Programm zum Wiederaufbau der Produktivkapazität des Sudan ( <i>Sudan productive capacity recovery programme, SPCRP</i> )	geringfügige Mängel	n. z. (Projekt noch in einem frühen Stadium)	nein	Mängel festgestellt	39
<b>Sudan 10</b>	Wiederaufbau- und Rehabilitationsprogramm auf kommunaler Ebene ( <i>Community based recovery and rehabilitation programme, RRP</i> )	geringfügige Mängel	n. z. (Projekt noch in einem frühen Stadium)	nein	Mängel festgestellt	51

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## ZUSAMMENFASSUNG

### I.

Die Vereinten Nationen (UN) sind ein wichtiger Partner für die Kommission. Die Zusammenarbeit mit den UN eröffnet der Kommission Handlungsmöglichkeiten in Situationen, in denen der EU diese ansonsten verwehrt sind, beispielsweise bei ausgesetzter Zusammenarbeit, in Konfliktsituationen, beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen oder in Situationen, die die Legitimität, ein Sondermandat oder die Neutralität der UN erfordern. Zudem ermöglicht sie es der Kommission, über Finanzbeiträge und Verwaltungsstrukturen vor Ort an umfassenderen Initiativen mitzuwirken und so zu gewährleisten, dass die EU auf politischer Ebene und bei der Programmverwaltung stets ein Mitspracherecht hat. Vor der jeweiligen Entscheidung zur Zusammenarbeit mit den UN werden etwaige Alternativen geprüft.

### II.

Die Kommission hat in Form von Leitlinien festgelegt, dass ihre Entscheidungen zur Zusammenarbeit mit einer internationalen Organisation auf einer sorgfältigen Abwägung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses beruhen und vollständig dokumentiert sein müssen sowie systematisch Alternativen zu erwägen sind, damit nachweislich der beste Unterstützungsweg gewählt wird. Sie prüft zudem die Entwicklung gemeinsamer Überwachungsmethoden, die gemeinsam mit den UN anzuwenden wären.

Die zweite Phase dieser zweiteiligen Prüfung konzentriert sich auf die von der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (EuropeAid) verwalteten EU-Mittel für Länder, die von Konflikten betroffen sind. Diese Mittel stellen jedoch lediglich einen Teil der gesamten Entwicklungs- und humanitären Hilfe dar, die von der Kommission über die UN geleistet wird.



## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### III.

Die Prüfung des Europäischen Rechnungshofs hebt die Schwierigkeiten bei der Durchführung von Projekten hervor, denen die Kommission und die Vereinten Nationen in Konfliktsituationen ausgesetzt waren.

#### IV. a)

Die Kommission erkennt an, dass die Berichterstattung in puncto Qualität und Zeitrahmen verbesserungswürdig ist, und hat erst kürzlich (Dezember 2010) mit den UN überarbeitete Leitlinien zur versuchsweisen Anwendung vereinbart.

#### IV. b)

In von Konflikten betroffenen Ländern ist die Situation instabil, und es treten häufig Schwierigkeiten bei der Projektkonzeption auf. Die Kommission möchte weitestgehend gewährleisten, dass Maßnahmen im Interesse eines zufriedenstellenden Ergebnisses flexibel durchgeführt werden können.

#### IV. c)

Die Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass die Kommission durch die Kanalisierung von Mitteln über die UN Hilfe in Gebieten bereitstellen konnte, die andernfalls kaum erreichbar gewesen wären, deckt sich mit den Ergebnissen des im Mai 2008 veröffentlichten unabhängigen Evaluierungsberichts mit dem Titel „*Evaluation of the Commission's external cooperation with partner countries through the organisations of the UN family*“.

#### IV. d)

Die Prüfung des Rechnungshofs erstreckte sich auf drei Hauptkonfliktherde; in derlei schwierigen Situationen sind Schwierigkeiten bei der Durchführung zu erwarten. Unter derartigen Umständen wirken sich bestimmte Ereignisse zwangsläufig auf den Zeitrahmen aus, und es kann notwendig sein, Pläne zu überarbeiten und den Zeitrahmen zu verlängern, damit die Durchführung zufriedenstellend verläuft.

#### IV. e)

Die Kommission schließt sich der Schlussfolgerung des Rechnungshofs zur Nachhaltigkeit von Projekten an.

#### IV. f)

Die Bediensteten der Kommission haben sicherzustellen, dass sie Inhalt und Zweck der einzelnen Posten der Finanzplanung richtig erfassen. Liegen Ihnen keine ausreichenden Informationen vor, so müssen sie versuchen, diese in Erfahrung zu bringen, und die Ergebnisse ihrer Beratungen dokumentieren.

Im Juni 2009 wurden die Bediensteten ferner angewiesen, Alternativen und Fragen der Kostenwirksamkeit zu berücksichtigen.

Es sei jedoch erwähnt, dass die Standardbeitragsvereinbarung keinen Finanzplan vorschreibt und es den internationalen Organisationen folglich freigestellt ist, ihr eigenes Planungsformular zu verwenden (hiervon ausgenommen sind Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen).

Im Interesse einer einheitlicheren Finanzberichterstattung und eines klareren Prüfpfads wird den internationalen Organisationen sogar nahegelegt, die von ihren Buchführungssystemen vorgegebenen Kontenpläne zu verwenden.

#### V. a)

Die Kommission verfügt über die Mittel, mit denen sie sicherstellt, dass Projekte alle notwendigen Ziele und Richtwerte enthalten. Die Frage des Zeitrahmens in von Konflikten betroffenen Ländern ist im jeweiligen politischen Kontext zu beurteilen, eine Änderung des Zeitrahmens muss sich nicht zwangsläufig auf das Gesamtergebnis auswirken.

#### V. b)

Die Kommission erkennt an, dass die Berichterstattung verbesserungswürdig ist, und hat erst kürzlich (Dezember 2010) mit den UN überarbeitete Leitlinien zur versuchsweisen Anwendung vereinbart.

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

Fälle unzulänglicher Berichterstattung werden zusammen mit den UN von den Projektmanagern überprüft. Die Zahlung von Mitteln für ein Projekt kann erst erfolgen, wenn der Anweisungsbefugte die Zwischen- und Abschlussberichte gebilligt hat.

### V. c)

Die Kommission ist selbst unter schwierigen Bedingungen ständig bestrebt, im Einklang mit der Haushaltsordnung einen wirtschaftlichen Haushaltsvollzug zu gewährleisten. Allerdings sind unter solchen Bedingungen höhere Kosten zu erwarten, was alle Geber gleichermaßen betrifft.

Kostenvergleiche in verschiedenen Ländern sind schwierig und stellen in Konfliktgebieten eine noch größere Herausforderung dar. Innerhalb eines Landes kann es je nach Region und Zeitpunkt zu erheblichen Schwankungen bei den Kostenkategorien kommen.

### 9. a)

Die Kommission hat 2009 Maßnahmen ergriffen, um die Verwaltung der über die UN bereitgestellten Mittel zu verbessern. Das Verfahren der Entscheidungsfindung hinsichtlich der Zusammenarbeit mit einer internationalen Organisation wurde verbessert. Sie erkennt in vollem Umfang an, dass getroffene Entscheidungen besser dokumentiert werden müssen und es einer eingehenderen Prüfung von Alternativen bedarf.

Es sei darauf hingewiesen, dass Ende März 2010 auch der Rat Schlussfolgerungen zu dem Bericht angenommen hat, in denen er die Maßnahmen anerkennt, die die Kommission bereits ergriffen hat, um diesen Empfehlungen nachzukommen.

### 9. b)

Die Kommission hat darauf hingewiesen, dass die Solidität der Finanzverfahren im Rahmen der Prüfung der Organisationen auf Übereinstimmung mit den vier Säulen und auf Projektebene im Rahmen von Kontrollbesuchen bewertet wird, für die sich die Kommission und die UN auf gemeinsame Leitlinien geeinigt haben. Die Kommission war sich bewusst, dass die Berichterstattung in puncto Qualität und Zeitrahmen verbesserungsbedürftig ist, und hat erst kürzlich (Dezember 2010) mit den UN überarbeitete Leitlinien zur versuchsweisen Anwendung vereinbart. Sie prüft zudem die Entwicklung gemeinsamer Überwachungsmethoden, die gemeinsam mit ihren Partnern anzuwenden wären.

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## BEMERKUNGEN

### 19-20.

Der Umstand, dass der Rechnungshof zwei der ausgewählten Länder nicht besuchen konnte, macht deutlich, wie schwierig die Arbeit unter diesen Bedingungen ist.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie in der Lage ist, Programme in von Konflikten betroffenen Ländern zu überwachen, indem sie sich auf die Berichte der für die Projektdurchführung verantwortlichen Partner stützt. Diese Berichte sind unter derartigen Bedingungen eine Hauptinformationsquelle und ein wichtiges Kontrollinstrument für alle Geber. Die Kommission ist zuversichtlich, dass sie sich im Einklang mit den Grundsätzen der Wirksamkeit der Hilfe und des beispielhaften Geberverhaltens („good donorship“) auf gemeinsame Berichte stützen kann, die für die Gesamtheit der Geber erstellt wurden.

Die Kommission war sich bewusst, dass die Berichterstattung verbesserungsbedürftig ist, und hat erst kürzlich (Dezember 2010) mit den UN überarbeitete Leitlinien zur versuchsweisen Anwendung vereinbart.

### 21.

Die Berichterstattung ist nur ein Bestandteil der Systeme, die die Kommission entwickelt hat, um die Verwaltung von EU-Mitteln zu überwachen und zu prüfen, ob die einschlägigen Verfahren auch bei Programmen in von Konflikten betroffenen Ländern greifen. Die Kommission verfügt über einen umfassenden Kontrollrahmen, der es ihr ermöglicht, die Angemessenheit der Finanzkontrollsysteme von Organisationen zu prüfen, Systeme und Verfahren vor Ort zu untersuchen, Kontrollmissionen in den Empfängerländern durchzuführen und ergebnisorientierte Überwachungsmaßnahmen vorzunehmen.

### 22.

Die Kommission hat den UN bereits ihre Bedenken zur Qualität der Berichte und zur verspäteten Berichterstattung mitgeteilt. Probleme wurden zudem im Rahmen der halbjährlichen Verwaltungsberichte über die Außenhilfe angesprochen. Kürzlich (Dezember 2010) sind mit den UN überarbeitete Leitlinien zur versuchsweisen Anwendung vereinbart worden.

Die aktualisierten Leitlinien sollen in den drei vom Rechnungshof angesprochenen Punkten Abhilfe schaffen. Insbesondere werden sie dem Erfordernis einer zeitnahen Berichterstattung und der Ergebnisorientierung Rechnung tragen und das Niveau der erwarteten Details festlegen. Des Weiteren werden sie darauf hinweisen, welche Sanktionen die EU im Falle verspäteter oder unvollständiger Berichte verhängen kann.

### Kasten 1:

#### **Verspätet vorgelegte Berichte**

*Unterstützung für die fünfte Volkszählung im Sudan*

Trotz mehrfacher Aufforderungen war die für das Volkszählungsprojekt im Sudan zuständige UN-Organisation nicht in der Lage, vor Abschluss der Tätigkeiten anderer Geber einen Abschlussbericht vorzulegen. Der Abschlussbericht ging Anfang Dezember 2010 ein.

*Sofortmaßnahmen zum Infrastrukturaufbau zugunsten des Ministeriums für Rechtsfragen und Ausarbeitung der Verfassung sowie zugunsten der Justizverwaltung des Südsudan*

Nach mehrfacher Aufforderung und der Androhung, Mittel einzuziehen, ging der Abschlussbericht im September 2010 ein.

#### **Unzulängliche Informationen**

*Interimsprogramm für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Interim disarmament, demobilisation and reintegration programme, IDDRP):*

Die Kommission unterhielt mit den UN einen ständigen Informationsaustausch über die Durchführung dieses Programms. Dem Projekt wurde entscheidende Bedeutung für die Umsetzung des umfassenden Friedensabkommens und für die Sicherheit und den Frieden im Sudan insgesamt beigemessen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### *Kapazitätenaufbau für die neue Verwaltung des Südsudan*

Im Fall des *Kapazitätenaufbaus für die neue Verwaltung des Südsudan* leistete die Kommission einen Beitrag zu einem Treuhandfonds, der einige Jahre vor dem Friedensabkommen und dem Zeitpunkt des Kommissionsbeitrags (2007) bestand; der Lenkungsausschuss hatte bereits Projektmittel für diesen Fonds bewilligt. Die Kommission stimmt jedoch zu, dass die vom Rechnungshof angeführten „früheren Ausgaben“ geklärt werden müssen, und ergreift die notwendigen Maßnahmen. Die Kommission hatte diesen Weg gewählt, um die von Gebern bereitgestellte technische Hilfe wirksamer zu koordinieren.

### *Zusätzliche Unterstützung für die Wahlen in Afghanistan*

In Anbetracht der großen politischen Bedeutung und im Bestreben, einen Beitrag zu freien und fairen Wahlen zu leisten, hatte sich die Kommission dafür entschieden, mit einem erfahrenen UN-Partner zusammenzuarbeiten und sich auf der internationalen Gebergemeinschaft zugängliche allgemeine Berichte zur Bewertung des Wahlausgangs in Afghanistan zu stützen. Aus diesem Grund erhielt sie keine detaillierten Finanzinformationen. Die Kommission ist jedoch mit dem Kosten-Nutzen-Verhältnis zufrieden. Den Angaben im Abschlussbericht zu den Parlaments- und Provinzratswahlen 2005 zufolge betragen die Wahlkosten 14 USD pro eingetragenen Wähler, dies kann im Vergleich zu anderen Post-Konflikt-Ländern als positives Ergebnis gewertet werden.

#### **24.**

Die Kommission erkennt die Bedeutung der Projektkonzeption an, ist jedoch der Auffassung, dass lediglich in zwei der 18 Fälle Mängel auftraten, die sich unmittelbar auf die Projektergebnisse auswirken könnten.

Mit der Aktualisierung der Leitlinien für die Berichterstattung hat die Kommission Maßnahmen zur Verbesserung der Projektkonzeption ergriffen, die ihrer Auffassung nach den Bedenken des Rechnungshofs Rechnung tragen.

Die Frage des Zeitrahmens in von Konflikten betroffenen Ländern ist im jeweiligen politischen Kontext zu beurteilen, eine Änderung des Zeitrahmens kann im Zuge einer Vertragsänderung erfolgen und muss sich nicht zwangsläufig auf das Gesamtergebnis auswirken. Verlässliche Basisinformationen und eine Risikobewertung in von Konflikten betroffenen Ländern sind zwangsläufig problematisch, und sowohl die Kommission als auch ihre Partner setzen sich dafür ein, einen möglichst hohen Verlässlichkeitsgrad der Informationen zu gewährleisten.

#### **26.**

Eines der Projekte, das dem Rechnungshof zufolge schwerwiegende Mängel aufweist, ist das LOTFA-Projekt (Law and Order Trust Fund for Afghanistan). Die Kommission betont, dass die äußerst komplexe Polizeireform eine politisch entscheidende Rolle bei der Wiederherstellung der Stabilität und Sicherheit in Afghanistan spielt. Eines der wichtigsten Ergebnisse des Projekts ist, dass Polizeibeamte ihre Gehälter regelmäßig und rechtzeitig erhalten. Zudem findet das elektronische Zahlungssystem landesweit Anwendung, wodurch die Verlässlichkeit des Systems verbessert wird. Des Weiteren belegen unabhängige Berichte, dass gute Fortschritte erzielt wurden. Insbesondere sind das Ansehen der afghanischen Polizei und die Zuversicht der afghanischen Bürger hinsichtlich ihrer persönlichen Sicherheit gestiegen. Die Kommission teilt deswegen nicht die Auffassung, das LOTFA-Projekt weise schwerwiegende Mängel auf; vielmehr leistet es einen wesentlichen Beitrag zu einem wirksameren Polizeisystem.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die afghanische Polizei hat zweifelsohne anhaltende schwerwiegende Probleme im Zusammenhang mit Korruption und Kapazitätenmangel zu bewältigen. Diesen Problemen wird jedoch durch eine umfassende Polizeireform begegnet, in deren Mittelpunkt eine institutionelle Reform und eine sachgemäße Ausbildung der Zivilpolizei stehen müssen. Das LOTFA-Projekt stellt dabei lediglich einen (wenngleich sehr wichtigen) von vielen Aspekten der allgemeinen Polizeireform dar.

### 29.

Die Kommission erkennt an, dass die Projektkonzeption verbesserungsbedürftig ist; sie ist jedoch der Ansicht, dass die Überwachung im Zusammenhang mit von Konflikten betroffenen Ländern im Allgemeinen den Anforderungen entspricht.

#### **Kasten 2:**

##### ***Projekte, bei denen die angestrebten Ergebnisse nicht erzielt wurden***

###### *Minenräumung in Afghanistan*

Zwar hieß es hinsichtlich des Projekts *Minenräumung in Afghanistan* im Projektvorschlag irrtümlicherweise, dass 25 manuelle Räumungsteams insgesamt 27 Mio. m<sup>2</sup> minenverseuchtes Land – davon 1,4 Mio. m<sup>2</sup> Minenfelder und 25,7 Mio. m<sup>2</sup> Kampfgebiet – innerhalb von drei Monaten säubern könnten. Im Abschlussbericht wurde aber richtiggestellt, dass die Beihilfevereinbarung hätte lauten müssen, dass 25 manuelle Räumungsteams ausgehend von einer durchschnittlichen Räumleistung entweder 1,4 Mio. m<sup>2</sup> Minenfelder **oder** 25,7 Mio. m<sup>2</sup> Kampfgebiet säubern könnten. Im Übrigen lag die Zahl der beseitigten Minen (74 893) weit über dem ursprünglichen Zielwert (64 800).

##### *Sofortmaßnahmen zum Infrastrukturaufbau zugunsten des Ministeriums für Rechtsfragen und Ausarbeitung der Verfassung sowie zugunsten der Justizverwaltung des Südsudan*

Zum Projekt *Sofortmaßnahmen zum Infrastrukturaufbau zugunsten des Ministeriums für Rechtsfragen und Ausarbeitung der Verfassung sowie zugunsten der Justizverwaltung des Südsudan* legten die Partner gegen Ende des Durchführungszeitraums einen Verlängerungsantrag vor. Die verbundenen Kosten und das insgesamt mögliche Niveau der Zielerreichung ließen sich nicht rechtfertigen, so dass der Antrag von der Kommission abgelehnt wurde. Obwohl das Projekt ohne Erreichung der Hauptziele endete, konnten die Partner die für die Büros und Wohnstätten vorgesehene Ausrüstung und Mobiliarausstattung beschaffen, die nun bis zur Fertigstellung der Arbeiten der Phase II (Vergabeverfahren ist im Gange) sicher gelagert wird.

##### ***Projekt, bei dem die Auswirkungen unklar sind***

###### *Internationaler Wiederaufbaufonds für den Irak*

Die Festlegung messbarer Indikatoren und Ausgangsdaten für allgemeine Beiträge zu Treuhandfonds, die von mehreren Gebern verwaltet werden, kann undurchführbar und kontraproduktiv sein, wenn Beiträge nicht bestimmten Projekten zugewiesen werden können. Im Falle des Treuhandfonds für den Irak (ITF) verfolgten die EU-Beiträge allgemeine Ziele, da letztlich die allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessert werden sollten. Indikatoren und Ausgangsdaten sind auf Projektebene festzulegen, sobald die Projekte zur Annahme vorgelegt werden. Die Kommission hat über ihre Beteiligung am ITF-Lenkungsausschuss, in dem Projekte gebilligt werden, geprüft, ob messbare Ziele auf Projektebene enthalten waren.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### 30.

Die Einhaltung des ursprünglichen Zeitrahmens von Projekten wird in von Konflikten betroffenen Ländern von den instabilen politischen Rahmenbedingungen beeinflusst. In den meisten Beitragsvereinbarungen, in denen der Durchführungszeitraum verlängert wurde, waren die Kommission und die UN-Partner äußeren Sachzwängen wie Regierungsentscheidungen oder der Verschlechterung der Sicherheitslage ausgesetzt. Unter diesen Bedingungen ist Flexibilität notwendig, die über kostenneutrale Vertragsverlängerungen sichergestellt wird, die sich nicht unbedingt auf das Gesamtergebnis auswirken.

### 30. b)

Die kostenneutrale Verlängerung einer Beitragsvereinbarung kann zu einer Neuverteilung gewisser Kosten zum Nachteil anderer führen, doch gehört dies zu den Risiken, die mit Tätigkeiten unter derartigen Bedingungen verbunden sind. Gleichwohl bemüht sich die Kommission, im Zuge der Verhandlungen über Anträge auf kostenneutrale Verlängerungen sicherzustellen, dass aus derartigen Verlängerungen resultierende zusätzliche Personalkosten auf ein Minimum beschränkt bleiben, damit der Erfolg des Projekts nicht gefährdet ist.

### 30. c)

Der Vertrauensverlust bei den betroffenen Parteien war auf das Scheitern des Projekts sowie auf Verzögerungen bei der Durchführung zurückzuführen. Die Kommission hat nun alle Berichte erhalten und erörtert mit den UN die Höhe der einzuziehenden Mittel. Trotz der bedauerlichen Fehlschläge konnten sehr nützliche Erkenntnisse für die künftige Arbeit im Sudan gewonnen werden.

### 31.

Die schwierigen Gegebenheiten waren gebührend berücksichtigt worden, aber die Projekte unterlagen äußeren Sachzwängen, die sich der Kontrolle der Partner entzogen und zur Folge hatten, dass der ursprüngliche Durchführungszeitraum über eine kostenneutrale Vertragsverlängerung verlängert werden musste (siehe Antwort auf Ziffer 30).

### 32.

Für die Verlängerungen des ursprünglichen Durchführungszeitraums lagen stichhaltige Gründe vor, wie die Fortsetzung eines Programms aus Sicherheitsgründen oder politische Erwägungen.

### Kasten 3:

#### **Projekte, die Bestand haben dürften**

*Unterstützung für die fünfte Volkszählung, Sudan*

Die Kommission schließt sich der Einschätzung des Rechnungshofs an und bestätigt, dass die Ergebnisse des Projekts *Unterstützung für die fünfte Volkszählung, Sudan* bislang als nachhaltig zu betrachten sind.

*Stärkung der Kapazitäten des Staates Khartum bei der Bereitstellung von Berufsbildungsangeboten, Sudan*

Seit September 2010 sind unter starker Eigenverantwortung des Begünstigten vier Ausbildungszentren in Betrieb.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### **Projekte mit Mängeln in Bezug auf die Nachhaltigkeit**

*Treuhandfonds für Recht und Ordnung (Law and Order Trust Fund), Afghanistan*

Einer der Outputs für die nächste Phase des LOTFA-Projekts (1. Januar 2011 bis 31. März 2013) ist die Stärkung der für Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit verantwortlichen staatlichen Einrichtungen zur Sicherstellung der langfristigen Nachhaltigkeit. Die Erörterungen und der Dialog mit der Regierung über die finanzielle Nachhaltigkeit sind verbesserungsbedürftig. Zugleich herrscht Einvernehmen darüber, dass angesichts des in den nächsten Jahren wachsenden Polizeiapparates und zur Aufrechterhaltung der Sicherheit mittels professioneller und progressiver, finanziell nachhaltiger Sicherheitsorgane zumindest mittelfristig weiterhin Gebermittel benötigt werden.

#### **41.**

Die Bediensteten der Kommission haben sicherzustellen, dass sie Inhalt und Zweck der einzelnen Posten der Finanzplanung richtig erfassen. Liegen ihnen keine ausreichenden Informationen vor, so müssen sie versuchen, diese in Erfahrung zu bringen, und die Ergebnisse ihrer Beratungen dokumentieren.

Im Juni 2009 wurden die Bediensteten ferner angewiesen, Alternativen und Fragen der Kostenwirksamkeit zu berücksichtigen.

Es sei jedoch erwähnt, dass die Standardbeitragsvereinbarung keinen Finanzplan vorschreibt und es den internationalen Organisationen folglich freigestellt ist, ihr eigenes Planungsformular zu verwenden (hiervon ausgenommen sind Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen).

Im Interesse einer einheitlicheren Finanzberichterstattung und eines klareren Prüfpfads wird den internationalen Organisationen sogar nahegelegt, die von ihren Buchführungssystemen vorgegebenen Kontenpläne zu verwenden.

#### **42.**

Durch die unter Ziffer 41 erwähnten Anweisungen sind die Bediensteten gehalten, sich Klarheit über den Finanzplan zu verschaffen, Alternativen und Fragen der Kostenwirksamkeit zu berücksichtigen und die Ergebnisse ihrer Beratungen zu dokumentieren.

#### **43.**

Kostenvergleiche in verschiedenen Ländern sind schwierig und stellen in Konfliktgebieten eine noch größere Herausforderung dar. Innerhalb eines Landes kann es je nach Region und Zeitpunkt zu erheblichen Schwankungen bei den Kostenkategorien kommen.

Die Kommission ist selbst unter schwierigen Bedingungen ständig bestrebt, im Einklang mit der Haushaltsordnung einen wirtschaftlichen Haushaltsvollzug zu gewährleisten. Allerdings sind unter solchen Bedingungen höhere Kosten zu erwarten, was alle Geber gleichermaßen betrifft.

#### **44.**

Gemessen an den Kosten, die in von Konflikten betroffenen Ländern zu erwarten sind, ist die Kommission nicht der Ansicht, dass die Kosten zu hoch sind.

#### **45. a)**

Nach den Artikeln 1, 10 und 14 der Allgemeinen Bedingungen der kommissionsweit geltenden Standardbeitragsvereinbarung ist zwischen zwei möglichen Szenarien zu unterscheiden, je nachdem, welches der beiden Verfahren zur Anwendung kommt.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Entscheiden sich die UN dafür, die Maßnahme mit einem Partner durchzuführen, darf der von den UN und deren Durchführungspartner als indirekte Kosten ausgewiesene Betrag unter keinen Umständen 7 % der direkten Kosten überschreiten.

Im Falle einer Untervergabe – auch an andere UN-Organisationen – gehen sämtliche mit Verwaltungskosten zusammenhängende Ausgaben als Teil des Auftragspreises zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers. Ungeachtet der gewählten Option muss diese gemäß Artikel 5 des FAFA kostenwirksam sein und darf nicht zu höheren Kosten führen.

#### **Kasten 4:** **Indirekte Kosten**

##### *Kapazitätenaufbau für die neue Verwaltung des Südsudan*

Wie vom Rechnungshof festgestellt, wurde die finanzielle Abwicklung des Projekts über einen Dienstleistungsauftrag an ein Privatunternehmen untervergeben. Mit Verwaltungskosten zusammenhängende Ausgaben sind folglich Teil des Auftragspreises und nicht Teil der indirekten Kosten, die gemäß FAFA höchstens 7 % betragen dürfen. In diesem besonderen Fall wird die UN-Organisation 3 % der direkten Kosten erhalten.

##### *Programm zum Wiederaufbau der Produktivkapazität des Sudan (Sudan productive capacity recovery program, SPCRP)*

Einer anderen UN-Organisation wurde eine Verwaltungsgebühr für die Errichtung von Büros gezahlt. Gemäß der Beschreibung dieser Maßnahme (siehe Anhang 1.2 der Beitragsvereinbarung) gilt die betreffende UN-Organisation jedoch als Unterauftragnehmer; deswegen sollte die Verwaltungsgebühr wie bei Dienstleistungsverträgen mit Privatunternehmen als Teil des Auftragspreises angesehen und nicht zu den indirekten Kosten gerechnet werden.

#### **Verringerung des Umfangs**

##### *Minenräumung in Afghanistan*

Nach Auffassung der Kommission führte die Verkürzung des Durchführungszeitraums des Projekts *Minenräumung in Afghanistan* nicht unbedingt zu einem Anstieg der Kosten. Die Gründe dafür sind:

Der politische Dialog und die Tätigkeit der UN zur Erreichung ihrer Ziele sind bei weitem die wichtigsten Aspekte.

Die Zahl der tatsächlich geräumten Minen lag über der geplanten Zahl.

Zudem wies die Beitragsvereinbarung, wie unter Kasten 2 erwähnt, einen Irrtum auf, der im Abschlussbericht korrigiert wurde.

##### *Interimsprogramm für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Interim disarmament, demobilisation and reintegration programme, IDDRP):*

Der Arbeitsumfang wurde tatsächlich verringert. Der EU-Beitrag war jedoch mit einem Höchstbetrag von 12 Mio. EUR und nicht mit einem Prozentsatz beziffert worden. Darin spiegelt sich das Engagement der Kommission für dieses Projekt wider, das als entscheidend für die Umsetzung des umfassenden Friedensabkommens und für die Sicherheit und den Frieden im Sudan insgesamt angesehen wurde. Angesichts des Überschusses erörtert die Kommission mit den UN die Höhe des einzuziehenden Betrags; eine entsprechende Einziehungsanordnung wird zu gegebener Zeit ausgestellt.



# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### 46.

Der Umstand, dass der Rechnungshof zwei der ausgewählten Länder nicht besuchen konnte, macht deutlich, wie schwierig die Arbeit unter diesen Bedingungen ist.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie in der Lage ist, Programme in von Konflikten betroffenen Ländern zu überwachen, indem sie sich auf Berichte der für die Projektdurchführung verantwortlichen Partner stützt. Diese Berichte sind eine wichtige Informationsquelle und die Kommission ist zuversichtlich, dass sie sich im Einklang mit den Grundsätzen der Wirksamkeit der Hilfe und des beispielhaften Geberverhaltens („good donorship“) auf gemeinsame Berichte stützen kann, die für die Gesamtheit der Geber erstellt wurden.

Die Kommission war sich bewusst, dass die Berichterstattung verbesserungsbedürftig ist, und hat erst kürzlich (Dezember 2010) mit den UN überarbeitete Leitlinien zur versuchsweisen Anwendung vereinbart.

### 47.

Die Kommission dankt dem Rechnungshof für die Einschätzung, dass selbst unter extrem schwierigen Bedingungen bei Projekten, die mit den UN in von Konflikten betroffenen Ländern durchgeführt wurden, gute Ergebnisse erzielt wurden und angemessene Aussichten auf Nachhaltigkeit bestehen. Die Kommission erkennt an, dass die Berichterstattung in puncto Qualität und Zeitrahmen verbesserungswürdig ist, und hat erst kürzlich (Dezember 2010) mit den UN überarbeitete Leitlinien zur versuchsweisen Anwendung vereinbart. In diesen Leitlinien wird auf die Bedeutung einer guten Projektkonzeption und der Entwicklung geeigneter Ziele und Indikatoren hingewiesen und klargestellt, welche Anforderungen die Kommission an den Inhalt von Berichten stellt.

### 48.

Die Kommission erkennt die Bedeutung der Projektkonzeption an, ist jedoch der Auffassung, dass lediglich in zwei der 18 Fälle Mängel auftraten, die sich unmittelbar auf die Projektergebnisse auswirken könnten.

Mit der Aktualisierung der Leitlinien für die Berichterstattung hat die Kommission Maßnahmen zur Verbesserung der Projektkonzeption ergriffen, die ihrer Auffassung nach den Bedenken des Rechnungshofs Rechnung tragen.

Im Falle der Beiträge für Treuhandfonds, die von mehreren Gebern verwaltet werden, können Ziele allgemein formuliert sein, es sollten jedoch eindeutige und messbare Ziele auf Projektebene festgelegt werden.

Im Falle der gemeinsamen Verwaltung werden die Projekte häufig gemeinsam konzipiert, so dass die Kommission und die UN sehr klare Vorstellungen über die erwarteten Ergebnisse und deren Bewertung haben. Zudem verfügt die Kommission über ein striktes Peer-Review-System.

### Empfehlung 1

Die Kommission schließt sich der Auffassung an, dass für Projekte eindeutige und praktische Ziele festgelegt werden sollten. Sie hat mit der Aktualisierung der Leitlinien für die Berichterstattung Maßnahmen ergriffen, die den Bedenken des Rechnungshofs Rechnung tragen.

Die Einhaltung des ursprünglichen Zeitrahmens von Projekten wird in von Konflikten betroffenen Ländern von den instabilen politischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Unter diesen Bedingungen ist daher Flexibilität notwendig, die über kostenneutrale Vertragsverlängerungen sichergestellt wird, die sich nicht auf das Gesamtergebnis auswirken.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Interesse einer einheitlicheren Finanzberichterstattung und eines Prüfpfads, der die Entsprechung zwischen den Abschlussrechnungen und den Buchführungsmethoden verdeutlicht, wird den internationalen Organisationen nahegelegt, die von ihren Buchführungssystemen vorgegebenen Kontenpläne zu verwenden.

Die Bediensteten der Kommission haben sicherzustellen, dass sie Inhalt und Zweck der einzelnen Posten der Finanzplanung richtig erfassen. Liegen ihnen keine ausreichenden Informationen vor, so müssen sie versuchen, diese in Erfahrung zu bringen, und die Ergebnisse ihrer Beratungen dokumentieren.

### 50.

Die Kommission erkennt an, dass die Berichterstattung in puncto Qualität und Zeitrahmen verbesserungswürdig ist, und hat erst kürzlich (Dezember 2010) mit den UN überarbeitete Leitlinien zur versuchsweisen Anwendung vereinbart.

Fälle unzulänglicher Berichterstattung werden zusammen mit den UN von den Projektmanagern überprüft. Zwischenzahlungen und die Zahlung von Restbeträgen für ein Projekt können erst erfolgen, wenn der Anweisungsbefugte die Zwischen- und Abschlussberichte gebilligt hat.

### Empfehlung 2

Die aktualisierten Leitlinien für die Berichterstattung, auf die sich die Kommission und die UN geeinigt haben, betreffen sowohl das Problem der verspäteten Berichterstattung als auch die Qualität der Berichte.

Während die Folgemaßnahmen stets verbessert werden können, sind die oben dargelegten Kontroll- und Überwachungssysteme (siehe Ziffer 21) bereits sehr umfassend. Zwischen- und Abschlusszahlungen können erst erfolgen, wenn die Kommission die jeweiligen Berichte gebilligt hat. Zudem wird mittels der halbjährlichen Verwaltungsberichte über die Außenhilfe ein umfassendes Follow-up zu allen von der Kommission finanzierten Programmen gewährleistet.

Die Kommission macht bereits Angaben zu Erkenntnissen aus der Projektvorbereitungsphase. Die Angaben werden dann in einen Maßnahmenbogen aufgenommen, der Teil des Finanzierungsbeschlusses ist und einen Abschnitt (2.2) zu Erkenntnissen enthält.

### 51.

Die Kommission räumt ein, dass fehlende Informationen dem Rechnungshof die Bewertung der Wirtschaftlichkeit erschwerten. Wie der Rechnungshof jedoch bemerkt (Ziffer 17), wurde seine Bewertung der Wirtschaftlichkeit auch dadurch erschwert, dass er in zwei Ländern nicht vor Ort tätig werden konnte.

Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass die Bediensteten im Juni 2009 angewiesen wurden, Aspekte der Kostenwirksamkeit zu berücksichtigen.

### 52.

Gemessen an den Kosten, die in von Konflikten betroffenen Ländern zu erwarten sind, ist die Kommission nicht der Ansicht, dass die Kosten zu hoch sind.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### **Empfehlung 3**

Die Kommission schließt sich der Empfehlung des Rechnungshofes an und hat bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

Im März 2007 wurde in Anweisungen an Bedienstete darauf hingewiesen, dass vor der Unterzeichnung eines Beitragsabkommens und vor einer Zahlung die Förderfähigkeit der Kosten geprüft werden muss.

Aufgrund weiterer Anweisungen vom Juni 2009 müssen die Bediensteten, wenn sie für eine Finanzierung über die Vereinten Nationen in Frage kommende Vorschläge auswählen, ihre Bewertung des Mehrwerts des gewählten Vorschlags dokumentieren und dabei Alternativen und die Kostenwirksamkeit berücksichtigen.

All diese Punkte sind nun zu dokumentieren, so dass die Bewertung der Kosten nicht auf den Aspekt der Förderfähigkeit beschränkt ist.

Während die Ausarbeitung von Bezugswerten für Standardkosten wünschenswert sein kann, sind Kostenvergleiche in verschiedenen Ländern schwierig und stellen in Konfliktgebieten eine noch größere Herausforderung dar. Innerhalb eines Landes kann es je nach Region und Zeitpunkt zu erheblichen Schwankungen bei den Kostenkategorien kommen.



Europäischer Rechnungshof

**Sonderbericht Nr. 3/2011**

**Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der über Organisationen der Vereinten Nationen  
in von Konflikten betroffenen Ländern bereitgestellten EU-Beiträge**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2011 – 49 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-069-5

doi:10.2865/39407



## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.  
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union*):**

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([http://publications.europa.eu/eu\\_bookshop/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm)).

DIE ÜBER ORGANISATIONEN DER VEREINTEN NATIONEN BEREITGESTELLTEN EUROPEAID-MITTEL HABEN SICH VON 144 MILLIONEN EURO IM JAHR 2001 AUF 935 MILLIONEN IM JAHR 2009 ERHÖHT. EIN GROSSER TEIL DIESER MITTEL WURDE IN VON KONFLIKTEN BETROFFENEN LÄNDERN VERAUSGABT.

IN DIESEM BERICHT UNTERSUCHT DER HOF, OB DIE WEITERLEITUNG VON FINANZMITTELN ÜBER ORGANISATIONEN DER VEREINTEN NATIONEN EIN WIRKSAMER, WIRTSCHAFTLICHER UND NACHHALTIGER WEG IST, UM HILFE IN VON KONFLIKTEN BETROFFENEN LÄNDERN BEREITZUSTELLEN.

DER HOF GELANGT AUFGRUND SEINER PRÜFUNG ZU DER SCHLUSSFOLGERUNG, DASS UNTER SEHR SCHWIERIGEN BEDINGUNGEN EINIGE GUTE RESULTATE ERZIELT WURDEN. ER STELLT JEDOCH AUCH FEST, DASS DIE PROJEKTKONZEPTION, DIE ERLANGUNG AUSREICHENDER INFORMATIONEN ÜBER DIE PROJEKTE UND DIE BEWERTUNG DER WIRTSCHAFTLICHKEIT STÄRKER BEACHTET WERDEN MÜSSEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9237-069-5



9 789292 370695