

Sonderbericht

Programmplanung beim Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt:

Umfassende Programme, aber Mängel bei den Methoden für die Mittelzuweisung und bei der Überwachung der Auswirkungen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - X
Einleitung	01 - 13
NDICI/Europa in der Welt: das neue Instrument für das auswärtige Handeln der EU	01 - 07
Der Programmplanungsprozess	08 - 13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	14 - 17
Bemerkungen	18 - 83
Die Methode für die Zuweisung der Mittel des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" war nicht vollständig transparent, kohärent oder umfassend	18 - 32
Trotz Zugrundelegung desselben spezifischen Instruments verwenden Kommission und EAD nach wie vor unterschiedliche Methoden der Mittelzuweisung	20 - 24
Die Zuweisung für die Nachbarschaftsländer beruhte auf nicht vergleichbaren und unzureichend dokumentierten qualitativen Bewertungen	25 - 27
Die Zuweisungsmethode für Nicht-Nachbarschaftsländer war quantitativ, vergleichbar und transparenter, wurde aber nicht konsequent genug angewendet	28 - 32
Die MRP förderten Flexibilität, sie wurden aber verspätet angenommen, und ihr breiter Anwendungsbereich kann ihre Auswirkungen beeinträchtigen	33 - 70
Die Kommission und der EAD analysierten den Bedarf in den Bereichen der Zusammenarbeit, die sie abzudecken planten, und konsultierten den Großteil der Interessenträger	35 - 46
Der weite Umfang der ausgewählten prioritären Bereiche birgt die Gefahr, dass die Auswirkungen der EU-Finanzierung beeinträchtigt werden	47 - 54
Durch die späte Annahme der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt verzögerte sich die Annahme der MRP.	55 - 59
Gemeinsame Initiativen erforderten erhebliche zusätzliche Arbeiten und verzögerten die Programmplanung	60 - 70

Den MRP fehlten ausreichende gemeinsame Indikatoren, um den Fortschritt auf Ebene des Instruments zu messen 71 - 83

Mit den für die MRP ausgewählten Indikatoren werden nicht unbedingt die tatsächlichen Ergebnisse gemessen 72 - 77

Der gemeinsame Ergebnisrahmen der Kommission wurde in den MRP noch nicht hinreichend umgesetzt 78 - 83

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 84 - 90

Anhänge

Anhang I — Zeitschiene des Vorbereitungs- und Programmplanungsprozesses

Anhang II — Häufigkeit der GERF

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Das neue Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (NDICI/Europa in der Welt) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument für die Umsetzung der Zusammenarbeit der EU mit Partnerländern. Mit einem EU-Gesamtbudget in Höhe von 79,5 Milliarden Euro macht es mehr als 70 % der EU-Mittel für das auswärtige Handeln im Finanzierungszeitraum 2021–2027 aus. In der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt ist die Finanzausstattung für die geografischen und thematischen Programme und für das Flexibilitätspolster für neue Herausforderungen und Prioritäten festgelegt.

II Im Rahmen der Programmplanung legt die EU ihre Prioritäten für die internationale Zusammenarbeit fest. Dieser Programmplanungsprozess besteht für das Instrument "NDICI/Europa in der Welt" in der Ausarbeitung und Annahme länderspezifischer, regionaler und thematischer Mehrjahresrichtprogramme für Nachbarschafts- und Nicht-Nachbarschaftsländer. Der Hof prüfte die geografischen Programme, in denen die prioritären Bereiche und Sektoren in jedem Partnerland für sieben Jahre (2021–2027) und die Finanzausstattung für die ersten vier Jahre (2021–2024) festgelegt wurden. Die Prüfungsarbeit des Hofes soll dazu beitragen, die Zuweisung der Mittel für die drei verbleibenden Jahre (2025–2027) zu verbessern, und in die Organisation des nächsten Programmplanungszeitraums einfließen.

III Ziel des Hofes war es zu bewerten, ob die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) eine angemessene Programmplanung für das Instrument "NDICI/Europa in der Welt" erstellt hatten.

IV Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Kommission und der EAD zwar insgesamt umfassende geografische Programme entworfen hatten, bei denen ein breites Spektrum an Bedürfnissen der Partnerländer und EU-Prioritäten berücksichtigt wurde, jedoch Mängel bei den Methoden für die Zuweisung der Finanzmittel an die Partnerländer und bei der Einrichtung des Überwachungsrahmens bestehen.

V Obwohl die Kommission und der EAD die Finanzierung in einem einzigen Instrument zusammengeführt hatten, verfolgten sie zwei unterschiedliche Methoden für die Zuweisung der Mittel an Nachbarschafts- und Nicht-Nachbarschaftsländer.

VI Der Hof stellte fest, dass die Kommission und der EAD keine standardisierte und transparente Zuweisungsmethode für die Nachbarschaftsländer verwendet hatten. Die Kommission und der EAD führten kurze, beschreibende Länderbewertungen durch, die nicht vergleichbar waren. Der Hof konnte zudem keinen Zusammenhang zwischen den in der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt festgelegten Zuweisungskriterien und den Mittelzuweisungen herstellen.

VII Im Gegensatz dazu wurden die Zuweisungen für Nicht-Nachbarschaftsländer vergleichbarer und transparenter berechnet, und zwar unter Zugrundelegung einer Formel, die die Programmplanungsgrundsätze widerspiegelte. Die Berechnungen des Hofes stimmten im Großen und Ganzen mit den Zahlen der Kommission und des EAD überein. Der Hof stellte jedoch Mängel bei der Anwendung der Formel fest, die unter anderem die Erhebung und Verarbeitung von Rohdaten und die mit dem Prozess verbundene Dokumentation betrafen.

VIII Die Kommission und der EAD analysierten die Situation der Partnerländer und deren Bedarf. Die für die einzelnen Programme ausgewählten prioritären Bereiche waren breit gefasst. Dies bietet Flexibilität für die Anpassung an unvorhergesehene Ereignisse, kann aber auch die Schwerpunktsetzung bei der EU-Finanzierung einschränken und dazu führen, dass keine große Wirkung erzielt wird. Durch die verspätete Annahme der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt verzögerte sich die Annahme der MRP.

IX Die Mehrjahresrichtprogramme enthielten relevante, aber zahlreiche Leistungsindikatoren, deren Verwendung nicht obligatorisch war. Die überwiegende Mehrheit der Indikatoren war spezifisch, aber mehr als 20 % hatten unklare oder fehlende Ausgangswerte und Zielvorgaben. Darüber hinaus wird die unterschiedliche und inkohärente Verwendung der gemeinsamen EU-Indikatoren das Potenzial für eine Aggregation der Ergebnisse einschränken.

X Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof der Kommission und dem EAD,

- die Methode für die Mittelzuweisung an Nachbarschaftsländer zu verbessern, indem sie standardisiert sowie vergleichbar und transparent gemacht wird;
- die Methode für die Berechnung der Zuweisungen an die Nicht-Nachbarschaftsländer besser zu dokumentieren und konsequent anzuwenden;

- die Methode für die Bewertung der Auswirkungen der EU-Unterstützung näher zu erläutern;
- den Umfang der Programmplanung klarer abzustecken;
- die in den Mehrjahresrichtprogrammen festgelegten Indikatoren zu vereinfachen und deren kohärente Verwendung sicherzustellen.

Einleitung

NDICI/Europa in der Welt: das neue Instrument für das auswärtige Handeln der EU

01 Das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (NDICI/Europa in der Welt) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument für die Umsetzung der Zusammenarbeit der EU mit Partnerländern. Es deckt mehr als 70 % der unter dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 für das auswärtige Handeln zugewiesenen EU-Mittel ab (siehe [Tabelle 1](#)).

Tabelle 1 – EU-Haushalt für das auswärtige Handeln (zu jeweiligen Preisen)

Instrument	Betrag (Millionen Euro)	Anteil an Rubrik 6
NDICI/Europa in der Welt	79 462	72 %
Instrument für Heranführungshilfe	14 162	13 %
Humanitäre Hilfe	11 569	10 %
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	2 679	2 %
Überseeische Länder und Hoheitsgebiete (einschließlich Grönland)	500	1 %
Sonstige	2 225	2 %
Gesamte Rubrik 6 "Nachbarschaft und Welt" des MFR 2021–2027	110 597	100 %

Quelle: Europäische Kommission.

02 Das Instrument "NDICI/Europa in der Welt" wurde im Juni 2021 angenommen¹ und gilt rückwirkend ab dem 1. Januar 2021. Im NDICI wurde eine Reihe von Instrumenten zusammengeführt, die für die Umsetzung des auswärtigen Handelns von 2014 bis 2020 verwendet worden waren (siehe [Abbildung 1](#)) und von denen einige nicht im EU-Haushalt enthalten waren. Bei diesem Zusammenschluss von Instrumenten wurde Problemen Rechnung getragen, auf die sowohl in der

¹ [Verordnung \(EU\) 2021/947](#) des Europäischen Parlaments und des Rates.

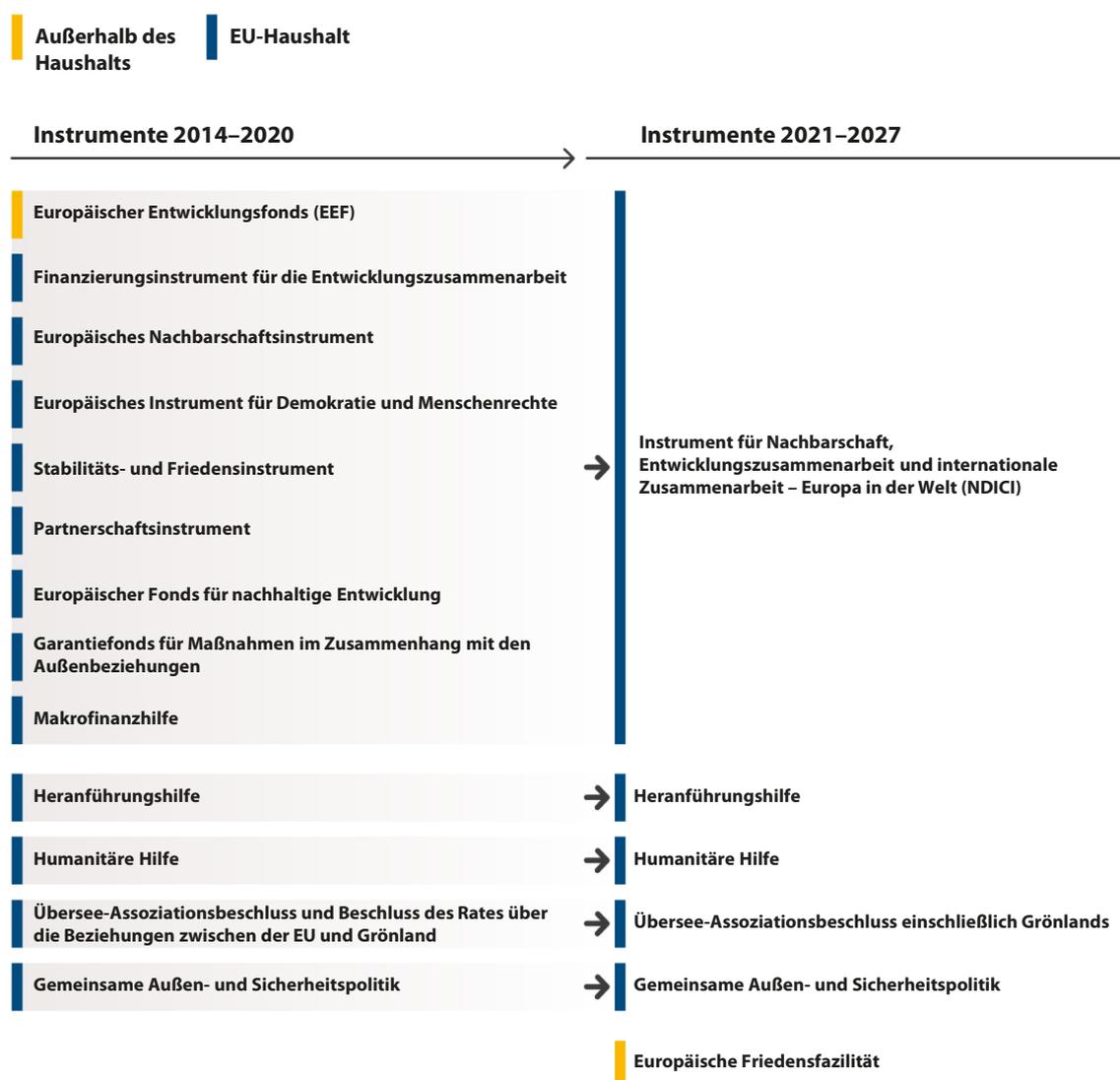
Folgenabschätzung des NDICI² als auch im Rahmen verschiedener Evaluierungen früherer Instrumente hingewiesen worden war, wie die Überschneidung von Beihilfen, einander widersprechende Ziele, mangelnde Flexibilität, Vereinfachungsbedarf³, besseres Mainstreaming und ein stärker strategisch ausgerichteter Ansatz⁴.

² Europäische Kommission, [Impact assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument'](#), SWD(2018) 337 final.

³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, [Evaluation of the Development Cooperation Instrument](#), SWD(2017) 600 final, S. 20; Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, [Evaluation of the 11th European Development Fund](#), SWD(2017) 601 final, S. 22; Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, [Evaluation of the European Neighbourhood Instrument](#), SWD(2017) 602 final, S. 32; Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, [Bericht über die Halbzeitüberprüfung der Finanzierungsinstrumente für das auswärtige Handeln](#), COM(2017) 720 final, S. 10, 13 und 19.

⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, [Bericht über die Halbzeitüberprüfung der Finanzierungsinstrumente für das auswärtige Handeln](#), COM(2017) 720 final, S. 20.

Abbildung 1 – EU-Instrumente für das auswärtige Handeln (2014–2020 im Vergleich zu 2021–2027)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten der Kommission.

03 Das Instrument "NDICI/Europa in der Welt" umfasst drei Säulen:

- o eine geografische Säule (60 388 Millionen Euro) für die Zusammenarbeit der EU mit den folgenden vier Regionen: Subsahara-Afrika, Nachbarschaft, Asien und pazifischer Raum sowie Nord- und Südamerika und karibischer Raum;
- o eine thematische Säule (6 358 Millionen Euro) zur Ergänzung der geografischen Säule mit Unterstützung für folgende Bereiche: Menschenrechte und Demokratie; Organisationen der Zivilgesellschaft; Frieden, Stabilität und Konfliktverhütung; globale Herausforderungen;

- o eine Säule für nicht programmierbare Krisenreaktionsmaßnahmen (3 182 Millionen Euro), mit denen das Ziel verfolgt wird, rasch auf Krisen zu reagieren, zur Konfliktverhütung beizutragen, die Resilienz von Staaten, Gesellschaften, Gemeinschaften und Individuen zu erhöhen, humanitäre Hilfe und Entwicklungsmaßnahmen miteinander zu verknüpfen und ein frühzeitiges Handeln im Hinblick auf die außenpolitischen Ziele sicherzustellen.

04 Darüber hinaus ist ein Flexibilitätspolster für neue Herausforderungen und Prioritäten (9 534 Millionen Euro) vorgesehen, um unvorhersehbaren Erfordernissen und Prioritäten Rechnung zu tragen. Dieses kann verwendet werden, um die genannten drei Säulen aufzustocken.

05 Im Rahmen der geografischen und der thematischen Säule sind Mehrjahresrichtprogramme (MRP) aufzustellen, in denen Prioritäten und Ziele für einen Zeitraum von sieben Jahren festgelegt werden, um die ermittelten Herausforderungen zu bewältigen.

06 Die im Rahmen der geografischen Säule finanzierten Maßnahmen werden über Länder- und Regionalprogramme durchgeführt. Diese geografischen MRP decken auch den neuen Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung plus⁵ (EFSD+) ab, ein Finanzinstrument zur Mobilisierung von Investitionen durch die Bereitstellung von Garantien und die Kombination von EU-Finanzhilfen mit Bankdarlehen (Mischfinanzierung). Darüber hinaus haben die EU und ihre Mitgliedstaaten 2020 als Team Europa⁶ ihre Kräfte gebündelt und ihre Maßnahmen im Rahmen der Team-Europa-Initiativen gemeinsam koordiniert (siehe Ziffer **63**).

07 Die thematischen Programme dienen der Unterstützung globaler und transregionaler Initiativen, dem Schutz globaler öffentlicher Güter oder der Bewältigung globaler Herausforderungen. Sie können auch in Ländern genutzt werden, für die kein länderspezifisches MRP vorliegt (Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt).

⁵ Webseite "International Partnerships" – [European Fund for Sustainable Development Plus](#).

⁶ Webseite "International Partnerships" – [Team-Europa-Initiativen](#).

Der Programmplanungsprozess

08 Im Rahmen der Programmplanung legt die EU ihre Prioritäten für die internationale Zusammenarbeit fest. In Titel II Kapitel I der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt ist die Programmplanung erläutert. Kapitel II enthält die besonderen Bestimmungen für den Nachbarschaftsraum. In der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt wird betont, wie wichtig der Dialog mit den betroffenen EU-Mitgliedstaaten und Partnerländern sowie die Ausrichtung an den Strategiezyklen der Partnerländer ist. Mit der Programmplanung für die geografischen Programme wird auf der Grundlage der Programmplanungsgrundsätze für alle Länder (Artikel 13 Absatz 2) und der besonderen Bestimmungen für die Nachbarschaft (Artikel 19 Absatz 2) ein spezifischer Rahmen für die Zusammenarbeit bereitgestellt (siehe [Abbildung 2](#)).

Abbildung 2 – Zuweisungskriterien und Programmplanungsgrundsätze

Geografische Programme Programmplanungsgrundsätze Auf der Grundlage von Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt		Besondere Bestimmungen für die Nachbarschaftsländer Zuweisungskriterien Auf der Grundlage von Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt
<p><i>Bedarf</i>, der anhand spezifischer Kriterien festgesetzt wird, unter Berücksichtigung von Bevölkerung, Armut, Ungleichheit, menschlicher Entwicklung, wirtschaftlicher und ökologischer Vulnerabilität sowie Resilienz von Staat und Gesellschaft und längerfristiger Auswirkungen von andauernden und wiederkehrenden Krisen</p>	Bedarf 	<p><i>Bedarf</i>, wobei Indikatoren wie Bevölkerung, Ungleichheiten und Entwicklungsstand herangezogen werden</p>
<p><i>Kapazitäten und Engagement der Partner</i> für die Förderung gemeinsamer Werte, Grundsätze und Interessen, einschließlich Menschenrechten, Grundfreiheiten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung, zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums und Gleichstellung der Geschlechter, sowie für die Unterstützung gemeinsamer Ziele und multilateraler Allianzen und Kooperationsvereinbarungen, eines regelbasierten internationalen Systems sowie von Fortschritten bei der Umsetzung der Unionsprioritäten</p> <p><i>Zusagen</i>, einschließlich der gemeinsam mit der Union vereinbarten Verpflichtungen, und Leistungen der Partner, die anhand von Kriterien wie politische Reformen, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, ökologische Nachhaltigkeit und wirksamer Einsatz der Hilfe beurteilt werden, wobei den Besonderheiten und dem Entwicklungsstand der Partnerländer Rechnung getragen wird</p> <p><i>Fähigkeit der Partner</i>, inländische Einnahmen zu mobilisieren und wirksam einzusetzen und Zugang zu Finanzmitteln zu erhalten, Ressourcen zugunsten der nationalen Entwicklungsprioritäten transparent zu verwalten, und ihre Absorptionsfähigkeit</p>	Zusagen/Engagement und Fähigkeiten 	<p><i>Engagement</i> für die gemeinsam vereinbarten politischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Reformziele sowie <i>Fortschritte</i> bei ihrer Verwirklichung</p> <p><i>Engagement</i> für den Aufbau einer vertieften und tragfähigen Demokratie, von Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung, Menschenrechten und die Bekämpfung von Korruption und die diesbezüglichen <i>Fortschritte</i></p> <p>Partnerschaft mit der Union, einschließlich der für diese Partnerschaft angestrebten Ziele</p> <p>Absorptionsfähigkeit</p>
<p><i>potenzielle Auswirkungen der Unionsfinanzierungen</i> in den Partnerländern und -regionen</p>	Potenzielle Auswirkungen 	<p><i>potenzielle Auswirkungen der Unterstützung durch die Union</i> im Rahmen des Instruments</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Verordnung \(EU\) 2021/947](#).

09 Im Rahmen des Programmplanungsprozesses des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" werden Programmplanungsdokumente – MRP – ausgearbeitet und angenommen. In Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), insbesondere der Generaldirektion der Kommission für internationale Partnerschaften (GD INTPA), der Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) und dem Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI), arbeiten die EU-Delegationen die länderspezifischen MRP aus. Die Kommission und der EAD stellen nach Konsultation der zuständigen EU-Delegationen und anderer Kommissionsdienststellen auch die regionalen und thematischen Programme auf. Die Mitgliedstaaten nehmen im Ausschuss für das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (Ausschuss für NDICI/Europa in der Welt) dazu Stellung. Die endgültige Entscheidung wird vom Kollegium der Kommissionsmitglieder getroffen. **Abbildung 3** zeigt die Aufteilung der Zuständigkeiten.

Abbildung 3 – Zuständigkeiten im Programmplanungsprozess



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage interner Unterlagen der Kommission.

10 Bis Dezember 2022 hatte die Kommission MRP für 102 Partnerländer, fünf Regionen (Subsahara-Afrika, südliche Nachbarschaft, östliche Nachbarschaft, Asien und pazifischer Raum sowie Nord- und Südamerika und karibischer Raum) und vier thematische Programme sowie ein MRP für das Programm Erasmus+ angenommen. Aufgrund ihrer besonderen Situation wurden für sieben Partnerländer noch keine MRP zur Annahme vorgeschlagen. Da noch keine Grundlage für die Programmplanung in Form eines gemeinsamen Dokuments vorhanden war, wurden die MRP für Marokko und Tunesien noch nicht fertiggestellt.

11 Obwohl die Förderprogramme einen Zeitraum von sieben Jahren abdecken, haben die Kommission und der EAD die Mittel für die Partnerländer im Rahmen der MRP nur für einen Zeitraum von vier Jahren (2021–2024) zugewiesen. Die verbleibenden Mittel werden nach einer Halbzeitüberprüfung, in die eine bis Dezember 2024 abzuschließende Halbzeitevaluierung einfließt, verteilt (siehe Ziffer 54).

12 Um die Wirkung der kollektiven Zusammenarbeit der EU zu verstärken, wird in der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt nachdrücklich eine gemeinsame Programmplanung gefordert, soweit dies möglich und angemessen ist. Die gemeinsame Programmplanung erfolgt, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten zusammen mit den nationalen Entwicklungsagenturen und Finanzierungseinrichtungen der Annahme eines gemeinsamen mehrjährigen Programmplanungsdokuments zustimmen, in dem ihre Zusammenarbeit mit einem Partnerland dargelegt wird.

13 Das Instrument "NDICI/Europa in der Welt" prägt die Entwicklungshilfe und externe Zusammenarbeit der EU während des gesamten MFR-Zeitraums. Eine ordnungsgemäße Programmplanung ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die EU-Unterstützung dem Bedarf der Partnerländer Rechnung trägt und dabei ihre Verpflichtung zur Durchführung von Reformen, ihre internen Kapazitäten und die Beiträge anderer Geber berücksichtigt werden. Gute Programmplanung ist daher eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Umsetzung und bessere Wirkung, zwei Aspekte, denen die EU verpflichtet ist⁷.

⁷ Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und Aktionsplan von Accra ([The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action](#)) und [Hochrangiges Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan](#).

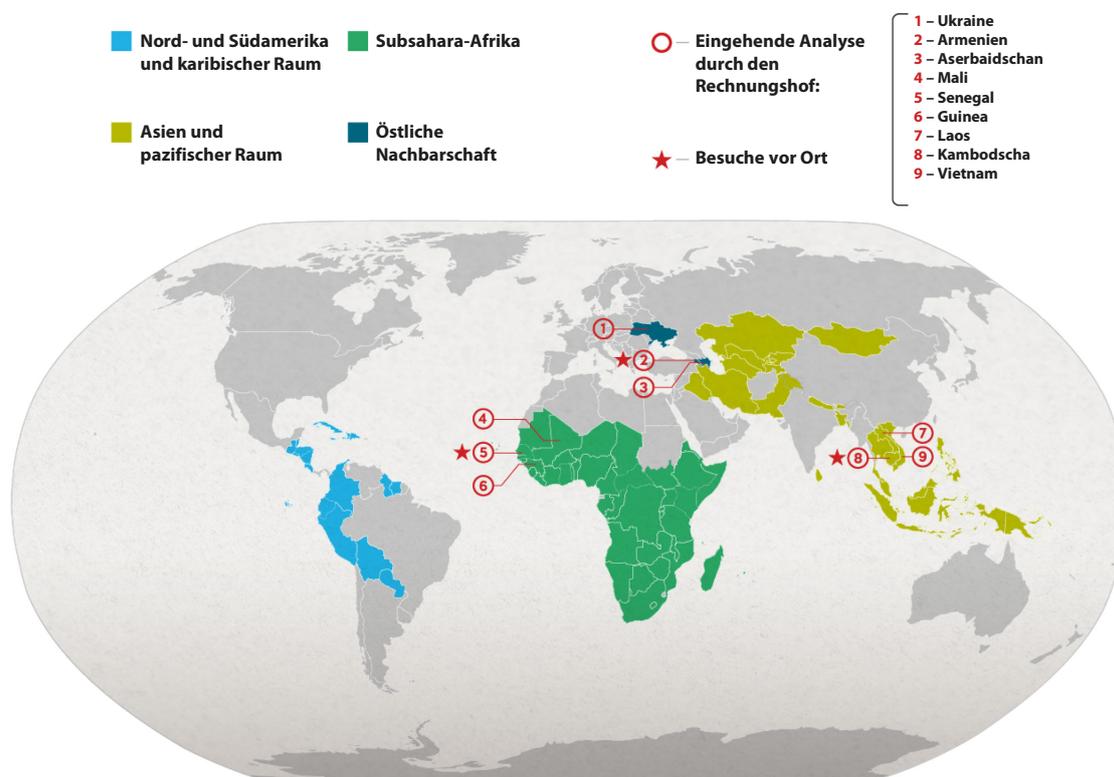
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14 Ziel der Prüfung des Hofes war es zu bewerten, ob die Kommission und der EAD eine angemessene Programmplanung für das Instrument "NDICI/Europa in der Welt" erstellt hatten, und Empfehlungen für Verbesserungen bei künftigen Programmplanungsprozessen abzugeben, insbesondere als Input für die Halbzeitüberprüfung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" im Jahr 2024. Zur Beantwortung dieser Hauptprüfungsfrage befasste sich der Hof mit drei Unterfragen:

- Haben die Kommission und der EAD die Mittel des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" nach einer soliden Methodik auf der Grundlage strategischer Grundsätze zugewiesen?
- Haben die Kommission und der EAD prioritäre Bereiche und Sektoren auf der Grundlage einer angemessenen Bewertung der Entwicklungslage und des Entwicklungsbedarfs ausgewählt?
- Enthielten die Programmplanungsdokumente ein umfassendes Konzept zur Überwachung der Ergebnisse des Instruments "NDICI/Europa in der Welt"?

15 Die Arbeit des Hofes umfasste eine Überprüfung der internen Anweisungen sowie der Leitlinien, Arbeitspapiere, Beschlüsse und Berichte der Kommission und des EAD. Der Hof führte seine Prüfung auf der Grundlage einer Analyse aller bis zum 31. Mai 2022 angenommenen nationalen MRP (insgesamt 89) durch. Im Rahmen dieser Analyse wurden horizontale Themen wie prioritäre Bereiche, die gemeinsame Programmplanung, Team-Europa-Initiativen, der EFSD+ oder Überwachungsindikatoren untersucht. Außerdem untersuchte der Hof, ob die MRP fristgerecht auf den Weg gebracht wurden. Darüber hinaus führte er eine eingehende Analyse einer Stichprobe von neun länderspezifischen MRP (Senegal, Mali, Guinea, Kambodscha, Vietnam, Laos, Ukraine, Armenien und Aserbaidschan) in den drei geografischen Regionen durch, die die höchste finanzielle Wesentlichkeit aufweisen: Subsahara-Afrika, östliche Nachbarschaft sowie Asien und pazifischer Raum. In jeder der in der Stichprobe enthaltenen Regionen besuchte der Hof ein Land (Senegal, Armenien und Kambodscha); für die anderen Länder in der Stichprobe führte der Hof Aktenprüfungen durch (siehe [Abbildung 4](#)). Der Hof untersuchte die regionalen MRP im Zusammenhang mit den in die Stichprobe einbezogenen Ländern, um mögliche Komplementaritäten oder Überschneidungen zwischen regionalen und länderspezifischen MRP zu ermitteln.

Abbildung 4 – Mehrjahresrichtprogramme, die Gegenstand der Prüfung sind



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der MRP.

16 Der Hof überprüfte für jedes Land die Mittelzuweisung, die prioritären Bereiche, die Sektoren (auf der Grundlage der Code-Informationen des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC)), die vorgesehenen Indikatoren, die Team-Europa-Initiativen und die Zuweisungen im Rahmen des EFSD+. Im Rahmen der Stichprobe analysierte der Hof die Auswahl der Sektoren für die Zusammenarbeit, die Abstimmung zwischen den Gebern, die Konsultationen mit den nationalen Behörden und der Zivilgesellschaft, die Kohärenz mit regionalen und thematischen Programmen und die bestehenden Überwachungsregelungen. Ergänzend zu seiner Analyse befragte der Hof den EAD, die Kommission, die EU-Delegationen und verschiedene Interessenträger (z. B. Geber, Ministerien und Organisationen der Zivilgesellschaft) in den von ihm besuchten Ländern.

17 Der Hof legte den Schwerpunkt seiner Prüfung auf die geografischen Programme, insbesondere die länderspezifischen MRP (siehe Ziffer **03**).

Bemerkungen

Die Methode für die Zuweisung der Mittel des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" war nicht vollständig transparent, kohärent oder umfassend

18 In der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt⁸ ist die Finanzausstattung für die geografischen und thematischen Programme, für Krisenreaktionsmaßnahmen und für das Flexibilitätspolster für neue Herausforderungen und Prioritäten festgelegt (siehe [Tabelle 2](#)).

Tabelle 2 – Finanzausstattung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" (2021–2027)

	Finanzausstattung (in Millionen Euro)	Anteil an der Gesamtmittelausstattung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt"
Geografische Programme	60 388	76 %
Subsahara-Afrika	mindestens 29 181	37 %
Nachbarschaft	mindestens 19 323	24 %
Asien und pazifischer Raum	8 489	11 %
Nord- und Südamerika und karibischer Raum	3 395	4 %
Thematische Programme	6 358	8 %
Menschenrechte und Demokratie	1 362	2 %
Organisationen der Zivilgesellschaft	1 362	2 %
Frieden, Stabilität und Konfliktverhütung	908	1 %
Globale Herausforderungen	2 726	3 %
Krisenreaktionsmaßnahmen	3 182	4 %
Flexibilitätspolster für neue Herausforderungen und Prioritäten	9 534	12 %
Instrument "NDICI/Europa in der Welt" insgesamt	79 462	100 %

Quelle: Verordnung (EU) 2021/947.

19 Der Hof prüfte, wie die Mittel des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" den einzelnen länderspezifischen MRP zugewiesen wurden. Insbesondere untersuchte er, ob die Mittelzuweisungen auf kohärenten, transparenten, messbaren und vergleichbaren Bewertungen beruhten, die die in der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt festgelegten wichtigsten Zuweisungskriterien und Programmplanungsgrundsätze widerspiegeln (siehe Ziffer **08** und **Abbildung 2**). Der Hof prüfte, ob die Kommission und der EAD bei ihren Bewertungen mögliche Beiträge anderer Geber berücksichtigten, da sich dies auf den Bedarf der Partnerländer und die Absorptionsfähigkeit sowie das Betrugsrisiko auswirkt. Er untersuchte auch die Zuverlässigkeit der Zuweisungsmethode für Nicht-Nachbarschaftsländer und die Begründung etwaiger Ad-hoc-Anpassungen.

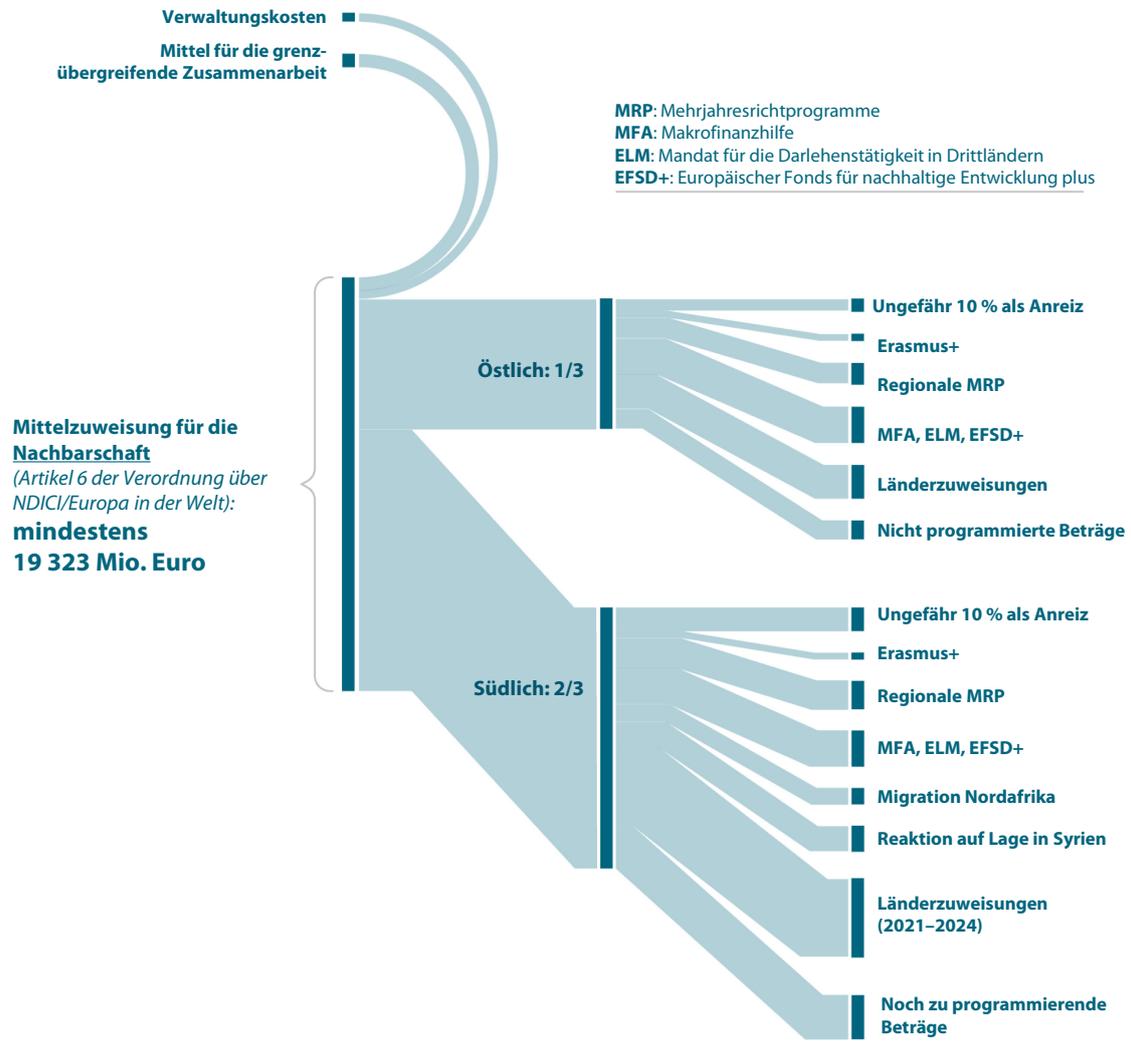
Trotz Zugrundelegung desselben spezifischen Instruments verwenden Kommission und EAD nach wie vor unterschiedliche Methoden der Mittelzuweisung

20 Die Kommission und der EAD zogen Mittel von der für die geografischen Programme vorgesehenen Finanzausstattung ab, um Ausgaben für Verwaltungskosten, Erasmus+, regionale Prioritäten, grenzübergreifende Zusammenarbeit (für Nachbarschaftsländer) und andere Investitionen zu decken. Anschließend wiesen sie die verbliebenen Mittel den vorgeschlagenen länderspezifischen MRP zu. **Abbildung 5** und **Abbildung 6** zeigen die Aufschlüsselung der in der Verordnung festgelegten Mittel für die Nachbarschaft und die Nicht-Nachbarschaftsregionen.

21 Die Finanzausstattung für die Nachbarschaftsländer wurde zwischen den Ländern der östlichen Nachbarschaft (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und Ukraine) und der südlichen Nachbarschaft (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästina, Syrien und Tunesien) aufgeteilt. Die Verordnung über NDICI/Europa in der Welt zielt darauf ab, eine hinreichende geografische Ausgewogenheit zu gewährleisten (Erwägungsgrund 27). Das indikative Verhältnis von einem Drittel zu zwei Dritteln ist nicht in der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt festgelegt, sondern wurde aus dem vorangegangenen Programmzeitraum (2014–2020) abgeleitet. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juli 2020⁹ wird bekräftigt, dass eine hinreichende geografische Ausgewogenheit gewährleistet sein muss, ohne dass dabei jedoch ein genaues Verhältnis angegeben ist.

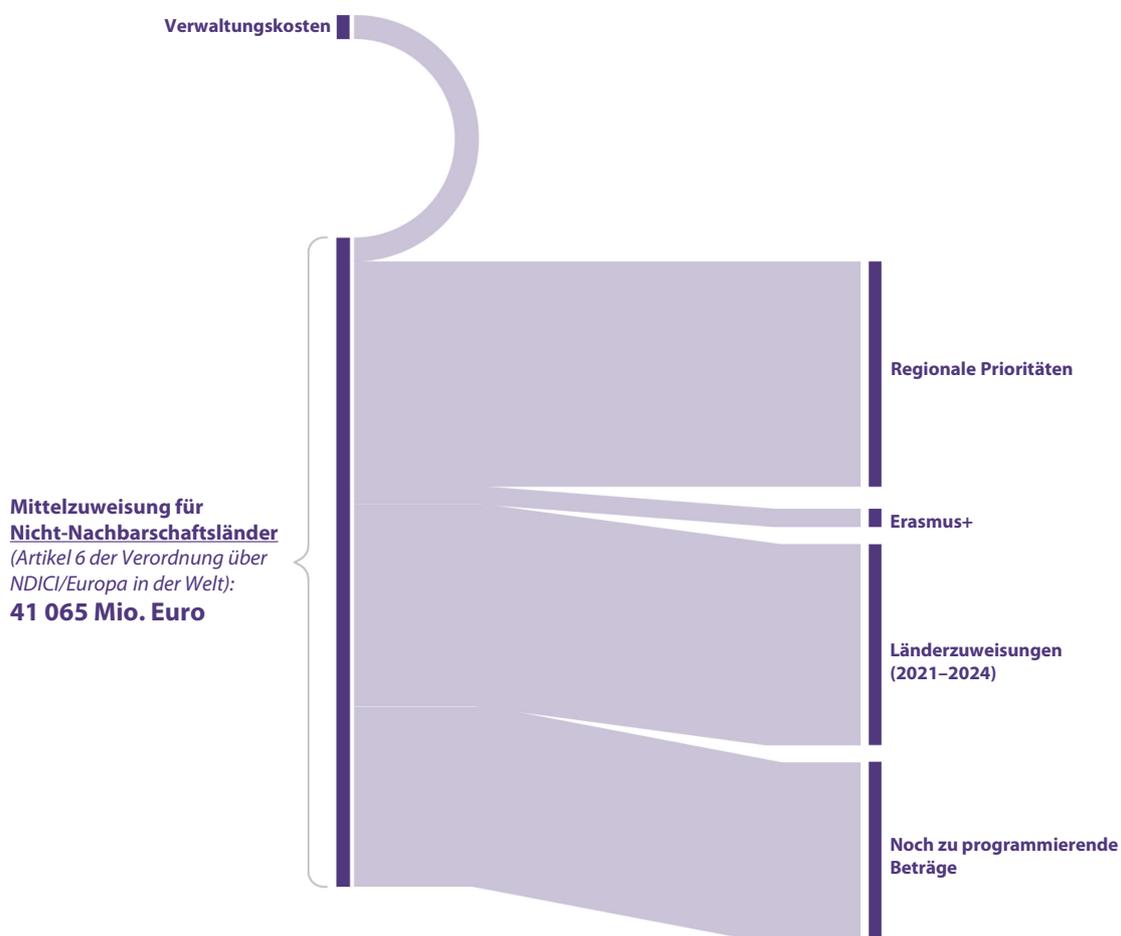
⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. [Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates](#) (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020), Nummer 120, S. 55.

Abbildung 5 – Aufschlüsselung der Finanzausstattung für Nachbarschaftsländer



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abbildung 6 – Aufschlüsselung der Finanzausstattung für Nicht-Nachbarschaftsländer



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

22 Trotz Zugrundelegung desselben spezifischen Instruments verwenden die Kommission und der EAD unterschiedliche Methoden, um Mittelzuweisungen für die einzelnen geografischen Programme festzulegen. Bei den Nicht-Nachbarschaftsländern ist der Ansatz quantitativ und basiert auf gesammelten Daten mit anschließenden qualitativen Anpassungen. Die erhobenen Daten in Form von Indikatoren wurden in bereinigte numerische Werte umgerechnet und die Zuweisungen anhand einer Formel berechnet (siehe Ziffern [28–32](#)).

23 Die Kommission und der EAD sind der Auffassung, dass den Besonderheiten der Nachbarschaftsländer mit einem quantitativen Ansatz nicht angemessen Rechnung getragen werden kann. Die beteiligten Dienststellen wiesen auf die begrenzte Anzahl von Ländern in den Nachbarschaftsregionen und die großen Unterschiede zwischen diesen Ländern in Bezug auf Bevölkerung und menschliche Entwicklung hin. Nach Ansicht der Kommission und des EAD würde ein quantitativer Ansatz, wie er bei den Nicht-Nachbarschaftsländern verfolgt wird, die Länder mit hoher Bevölkerungszahl begünstigen und zu viele Anpassungen erfordern, um dem Bedarf an Zusammenarbeit hinreichend Rechnung zu tragen. Nichtsdestotrotz hätten die Kommission und der EAD einen Höchstwert festlegen können, wie sie es in Bezug auf Bevölkerung und Bruttonationaleinkommen bei den Nicht-Nachbarschaftsländern getan haben.

24 Die Zusammenführung mehrerer Instrumente zu einem einzigen Instrument sollte zu einer größeren Kohärenz im Bereich des auswärtigen Handelns führen, die Verfahren vereinfachen und die Transparenz der Ausgaben verbessern. Die Verwendung unterschiedlicher Zuweisungsmethoden für Länder in verschiedenen geografischen Regionen trägt nicht zu diesen Zielen bei. Darüber hinaus werden dadurch die Vergleichbarkeit und Transparenz der Bewertungen und der entsprechenden Mittelzuweisungen eingeschränkt.

Die Zuweisung für die Nachbarschaftsländer beruhte auf nicht vergleichbaren und unzureichend dokumentierten qualitativen Bewertungen

25 Die Kommission und der EAD führten kurze, beschreibende Bewertungen der Nachbarschaftsländer unter Bezugnahme auf die Kriterien der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt durch (siehe [Abbildung 2](#)). Auf Syrien, Libyen, Israel und Belarus wurde die qualitative Methode nicht angewandt, da die Kommission und der EAD aus politischen Erwägungen keine MRP vorgesehen hatten.

26 Der Hof stellte jedoch fest, dass die entsprechenden 12 Bewertungen nicht vergleichbar waren, da sie nicht systematisch dieselben Zuweisungskriterien abdeckten und nicht einheitlich formuliert waren (siehe **Kasten 1**). Darüber hinaus wurden keine Belege für die den Bewertungen zugrunde liegenden Kriterien (z. B. Zahlen zur Begründung der im Rahmen der Bewertung festgestellten hohen oder sehr hohen Absorptionsfähigkeit) aufgeführt. Da die Bewertungen des Bedarfs, des Engagements, der Fortschritte bei der Umsetzung von Reformen, des Niveaus der Partnerschaft und der Absorptionsfähigkeit nicht nach einem einheitlichen Standard durchgeführt wurden, konnte der Hof keinen Zusammenhang zwischen den Mittelzuweisungen und der Rangfolge der Länder nach den festgelegten Kriterien herstellen. Darüber hinaus haben die Kommission und der EAD potenzielle Beiträge anderer Geber nicht berücksichtigt. Auch wenn die Unterstützung durch die Geber nicht in den Zuweisungskriterien enthalten ist, wirkt sie sich auf die Bewertung des Bedarfs und die Absorptionsfähigkeit aus.

Kasten 1

Beispiele für nicht vergleichbare Bewertungen von Nachbarschaftsländern

Die folgenden Aspekte wurden in den kurzen beschreibenden Bewertungen der Nachbarschaftsländer durch die Kommission und den EAD nicht umfassend bewertet:

- der "ungleichheitsbereinigte Index der menschlichen Entwicklung" als Indikator für den Bedarf: nur bei sieben der 12 Länder bewertet, wobei die Klassifizierungskriterien (niedrig/mittel/hoch) nicht dokumentiert wurden, obwohl sie auf einem quantifizierbaren Indikator beruhen;
- die Absorptionsfähigkeit der Partnerländer: die Kommission verwendete eine Vielzahl nicht vergleichbarer Formulierungen (z. B. "geringfügig niedriger als der Durchschnitt der Region", "vergleichsweise niedriger als für die meisten Partner in der Region" usw.);
- das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf: nur bei Marokko, Libyen und Algerien erwähnt.

27 Die Mittelzuweisungen der zur Annahme vorgeschlagenen länderspezifischen MRP sind das Ergebnis dieser Bewertungen und der internen Verhandlungen, die dem politischen Kontext und dem Grad der Zusammenarbeit Rechnung tragen. Bei den Zuweisungskriterien handelt es sich gemäß der Verordnung hauptsächlich um qualitative Kriterien, die jedoch nicht auf standardisierte und vergleichbare Weise in messbare Faktoren umgewandelt wurden. Daher konnte der Hof das Verfahren der Mittelzuweisung nicht nachbilden.

Die Zuweisungsmethode für Nicht-Nachbarschaftsländer war quantitativ, vergleichbar und transparenter, wurde aber nicht konsequent genug angewendet

28 Die Kommission und der EAD erarbeiteten gemeinsam eine Zuweisungsmethode auf Grundlage einer Formel, die die Programmplanungsgrundsätze gemäß Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung, insbesondere den Bedarf der Partnerländer (einschließlich Faktoren wie Bevölkerung und Bruttonationaleinkommen pro Kopf) und deren Leistung in Governance-Fragen widerspiegelt:

29 Die Methode der quantitativen Zuweisung ist transparenter und vereinfacht den Prüfpfad; es ist eine unabhängige Nachbildung der angewandten Methode möglich und die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern ist gewährleistet.

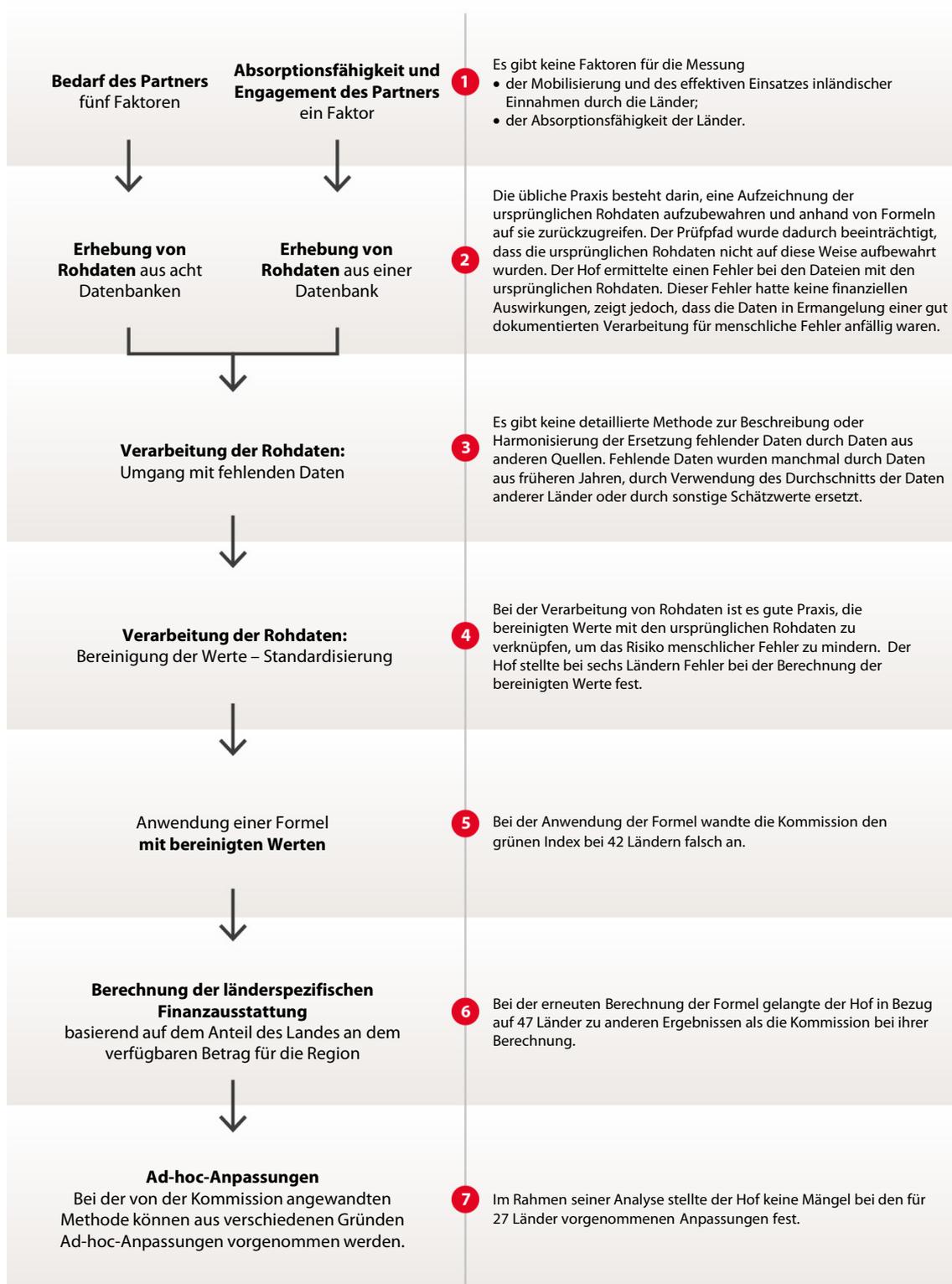
30 Die angewandte Methode enthielt jedoch keine standardisierten, dokumentierten Verfahren (siehe [Abbildung 7](#)) für

- die Angabe der verwendeten Indikatoren und des Grundes für ihre Auswahl, da es unterschiedliche Berechnungsmethoden geben kann (z. B. verwendet die Weltbank sieben verschiedene Methoden zur Messung des Bruttonationaleinkommens pro Kopf);
- die Angabe der zu verwendenden Datenquellen und des entsprechenden Jahres, um Transparenz zu gewährleisten;
- die Aufbewahrung der ursprünglichen, unverarbeiteten Informationen (extrahierte Dateien) und den Nachweis, wie diese Rohdaten mit den verarbeiteten, normalisierten Daten verknüpft wurden;
- den Ersatz fehlender Daten;
- die Herausnahme von Ländern aus der Berechnung, die sich auf die Zuweisungen für die verbleibenden Länder derselben Region auswirkt.

31 Darüber hinaus wurden bei der Methode für die Länderzuweisungen zwei Programmplanungsgrundsätze nicht berücksichtigt: die Mobilisierung und der wirksame Einsatz inländischer Einnahmen und die Absorptionsfähigkeit (siehe [Abbildung 7](#)). Dies könnte die Wirksamkeit der Ausgaben in den Partnerländern beeinträchtigen.

32 Der Hof überprüfte auch die Zuverlässigkeit der von der Kommission erhobenen und verwendeten Rohdaten, indem er die Daten erneut verarbeitete und die Formel unter Verwendung der bereinigten Werte der Kommission für alle Empfängerländer erneut ausführte. Er verglich dann seine eigenen Berechnungen mit den Ergebnissen der Kommission und des EAD. Die Berechnungen des Hofes stimmten im Großen und Ganzen mit den Zahlen der Kommission und des EAD überein. Er stellte jedoch auch Mängel fest (siehe [Abbildung 7](#)).

Abbildung 7 – Analyse der Zuweisungsmethode der Kommission durch den Hof



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die MRP förderten Flexibilität, sie wurden aber verspätet angenommen, und ihr breiter Anwendungsbereich kann ihre Auswirkungen beeinträchtigen

33 Gemäß der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt¹⁰ werden in den länderspezifischen MRP die für eine Unionsfinanzierung ausgewählten prioritären Bereiche festgelegt. In den Leitlinien für die Programmplanung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" ist festgelegt, dass sich die Zusammenarbeit der EU auf drei prioritäre Bereiche konzentrieren sollte, außer im Falle der Nachbarschaft. Diese prioritären Bereiche können weiter unterteilt werden, und zwar jeweils in höchstens drei indikative Sektoren. Durch die Begrenzung der Interventionsbereiche wollten die Kommission und der EAD die Wirkung ihrer Finanzierung erhöhen.

34 Der Hof untersuchte, ob die Kommission und der EAD

- die Situation, die Vulnerabilität und den Bedarf der Partnerländer analysiert hatten;
- eine solide Begründung für ihre Auswahl der prioritären Bereiche und Sektoren vorgelegt hatten;
- die potenziellen Auswirkungen der EU-Finanzierung analysiert hatten;
- das Potenzial von Mischfinanzierungen und Garantien ermittelt hatten;
- die einschlägigen Interessenträger konsultiert und sich sowohl intern als auch mit anderen Gebern abgestimmt hatten, insbesondere durch gemeinsame Programmplanung und Team-Europa-Initiativen.

¹⁰ Artikel 14 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) 2021/947](#).

Die Kommission und der EAD analysierten den Bedarf in den Bereichen der Zusammenarbeit, die sie abzudecken planten, und konsultierten den Großteil der Interessenträger

Die Kommission und der EAD analysierten die Situation und den Bedarf der Länder

35 Die Kommission führte eine Analyse der Ziele für nachhaltige Entwicklung nach Ländern durch und ersuchte gemeinsam mit dem EAD die EU-Delegationen, die verfügbaren nationalen Entwicklungsprioritäten zu analysieren, Länderbewertungen zu entwerfen und im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten für die Programmplanung nach 2020, die im Februar 2019 begannen, die einschlägigen Interessenträger zu treffen.

36 Die EU-Delegationen erstellten Länderbewertungen, die eine kurze Beschreibung der Lage der Länder und des Bedarfs ihrer Einwohner, der Trends, der wichtigsten politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Fragen, der Fortschritte bei den Zielen für nachhaltige Entwicklung, der wichtigsten Interessen der EU und der Mitgliedstaaten, der strategischen und politischen Ziele, der vorgeschlagenen Reaktion der EU und der Mitgliedstaaten sowie der durchgeführten Konsultationen enthielten.

37 Im Einklang mit der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt und den Leitlinien erstellten die EU-Delegationen vorläufige Konfliktbewertungen für Länder in Krisen- und Nachkrisensituationen, instabile Länder und Länder in prekären Situationen. Die Bewertungen betrafen die wichtigsten Sicherheits-, politischen und wirtschaftlichen Risiken.

Die EU-Delegationen konsultierten den Großteil der Interessenträger

38 Alle in die Stichprobe einbezogenen EU-Delegationen legten eine Liste der von ihnen konsultierten Interessenträger sowie derjenigen Interessenträger, denen sie die Prioritäten der MRP vorgestellt hatten, vor. An den entsprechenden Konsultationen nahmen Regierungen der Partnerländer, Vertreter der Mitgliedstaaten, Entwicklungsagenturen der Mitgliedstaaten, UN-Organisationen, andere Geber, europäische und internationale Finanzierungsinstitutionen, eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen und Vertreter des Privatsektors teil. Die Konsultationen fanden zu Beginn des Prozesses der Ausarbeitung der MRP statt und umfassten schriftliches Feedback und Online-Sitzungen.

39 Die meisten der vom Hof befragten Interessenträger betonten die Inklusivität der Konsultationen und die gute fortlaufende Zusammenarbeit mit den EU-Delegationen. Allerdings hätten einige Interessenträger in den neun Ländern, die der Hof analysierte, interessante Beiträge liefern können, wurden aber nicht eingehend konsultiert: Beispielsweise konsultierte die Kommission nicht religiöse Führer und traditionelle Autoritäten in Guinea, obwohl die EU-Delegation diese als potenzielle Triebkräfte für den Wandel anerkannt hat. Im MRP selbst wird festgestellt, dass das Rechtssystem durch religiöse und traditionelle Führer unterstützt und die Rolle religiöser Autoritäten für Frieden und Sicherheit untersucht werden muss.

40 Im Allgemeinen wurden die Beiträge der teilnehmenden Interessenträger berücksichtigt und spiegeln sich in der Auswahl der prioritären Bereiche und der Kooperationsziele wider. Dies wurde bei den Treffen des Hofes mit den Interessenträgern bestätigt. Einige wiesen jedoch auf Herausforderungen hin, die sich ihnen während der Konsultationen gestellt hatten (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2

Feedback der Interessenträger zum Konsultationsprozess

Die Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft in Armenien kritisierten, dass es an Diskussionen über die im MRP aufgeführten Indikatoren gemangelt habe, obwohl solche Diskussionen in der Vergangenheit bereits stattgefunden hätten. Die Organisationen der Zivilgesellschaft betonten, wie wichtig es sei, aussagekräftige Indikatoren auszuwählen, die ein starkes Instrument für sie seien, mit dessen Hilfe sie die Fortschritte der Regierung bei der Durchführung von Reformen überwachen könnten.

In Kambodscha war das Umweltministerium skeptisch, als es darum ging, das Thema Energie aus erneuerbaren Quellen in das MRP aufzunehmen. Andere horizontale Regierungsstrukturen erkannten den Bedarf an Energie aus erneuerbaren Quellen, betrachteten dies jedoch als längerfristiges Ziel. Ihre unmittelbare Priorität bestand in der Steigerung der Produktivität durch Energieeffizienz. Energie aus erneuerbaren Quellen war daher eher eine Priorität der EU als eine Priorität der kambodschanischen Regierung.

41 Die Konsultationen konzentrierten sich auf den Bedarf und die Prioritäten der Länder, umfassten jedoch keine Diskussionen mit Regierungen, Gebern oder anderen Interessenträgern über die Mittelzuweisungen aus dem Instrument "NDICI/Europa in der Welt". Diskussionen über die potenziell ressourcenintensivsten Sektoren oder die Bereiche, in denen EU-Mittel als am dringendsten benötigt angesehen werden, wären für die Mittelzuweisung und die Planung staatlicher Maßnahmen in den Partnerländern jedoch hilfreich gewesen.

42 Darüber hinaus deckten die Konsultationen in den Partnerländern nicht die regionalen Prioritäten ab (siehe Ziffer **09**). Die Kommission und der EAD erstellten parallel zu den MRP die regionalen Mehrjahresrichtprogramme (regionale MRP) und konsultierten eine Vielzahl von Partnern und Interessenträgern, vor allem in Brüssel. Die EU-Delegationen waren nicht ausreichend in den Prozess eingebunden; sie führten keine Konsultationen mit den Gebern, um den regionalen Bedarf zu ermitteln. Es sei darauf hingewiesen, dass Geber, die in mehreren Ländern einer bestimmten Region an der Zusammenarbeit beteiligt sind, bei der Festlegung regionaler Prioritäten einen Mehrwert schaffen könnten (Deutschland beispielsweise beteiligt sich in hohem Maße an der regionalen Zusammenarbeit in Asien). Darüber hinaus stellten die nationalen Behörden in Senegal fest, dass es an Diskussionen über regionale Prioritäten mangelte. Die Kommission und der EAD organisierten vier Informationssitzungen zu den Prioritäten des regionalen MRP für Subsahara-Afrika, die sich jedoch auf regionale Organisationen und die Afrikanische Union beschränkten und keine nationalen Vertreter umfassten.

Die ausgewählten Prioritäten und Sektoren für die EU-Zusammenarbeit entsprechen den Prioritäten der Kommission und der Partnerländer

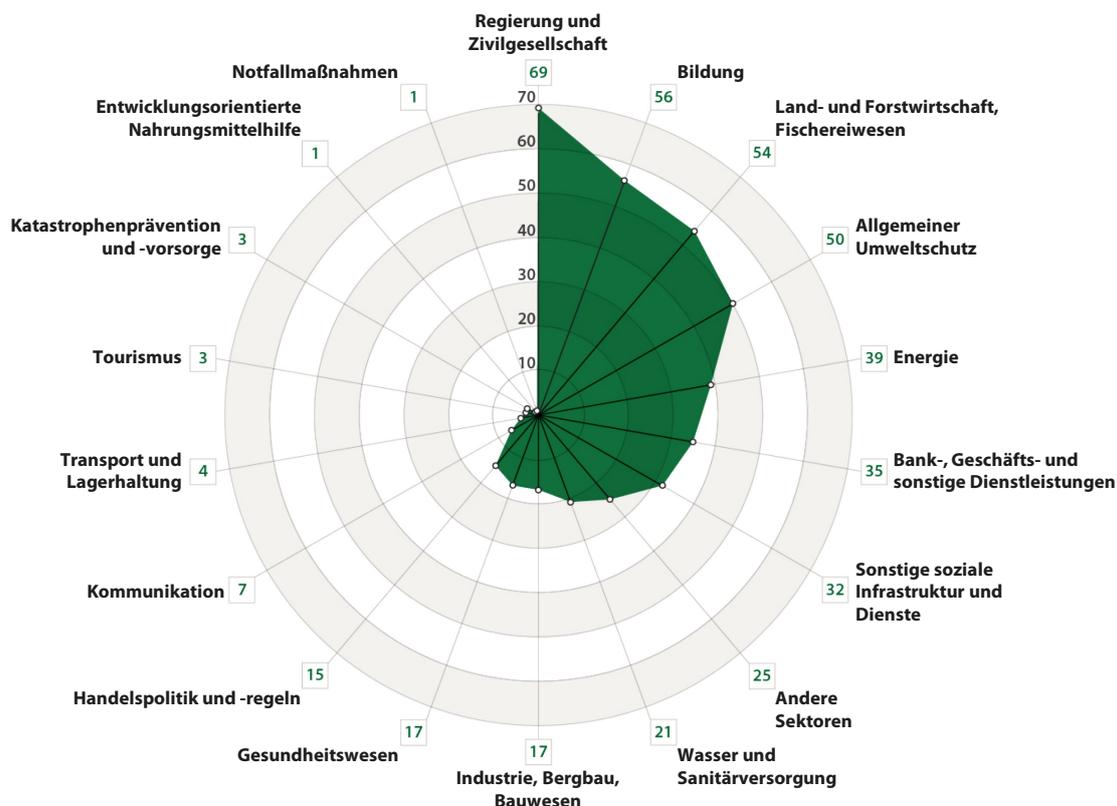
43 Bei der Ausarbeitung der MRP stimmten sich die EU-Delegationen, die Kommission und der EAD im Rahmen von Sitzungen der Länderteams und dienststellenübergreifenden Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und mit anderen Dienststellen der Kommission ab. Insgesamt waren die prioritären Bereiche und unterstützten Sektoren gut ausgewählt, da sie den Entwicklungsprioritäten der Partnerländer entsprachen. Außerdem waren sie gut auf die Prioritäten der Kommission für die internationalen Partnerschaften der EU (Grüner Deal, digitaler Wandel und Datentechnologien, Allianzen für nachhaltiges Wachstum und menschenwürdige Arbeitsplätze, Verbesserung von Migrationsmanagement und -steuerung, Migrationspartnerschaften sowie Governance, Frieden und Sicherheit)¹¹ abgestimmt. Es gab deutliche Komplementaritäten zwischen den einzelnen prioritären Bereichen.

44 Um ihre Bemühungen zu koordinieren und über sie Bericht zu erstatten, verwenden die internationalen Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit die Sektoren-Klassifizierung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Form von Entwicklungshilfe-Codes (DAC-Codes)¹². Analysen der verfügbaren DAC-Codes (siehe [Abbildung 8](#)) zeigten, dass in allen betreffenden MRP die Governance thematisiert wurde, mit Ausnahme derjenigen für Botsuana, Guyana, Nicaragua, Iran, Suriname und Tadschikistan sowie eines mehrere Länder umfassenden MRP. Der Bereich Bildung wurde in knapp drei Vierteln der MRP (56 Länder) behandelt, wobei der Schwerpunkt auf der Berufsbildung lag. Die Sektoren des grünen Deals (Landwirtschaft, Umwelt, Forstwirtschaft, Fischerei und grüne Energie) wurden in den MRP umfassend behandelt. Im Vergleich dazu wurde die Gesundheitsversorgung nur bei 17 Ländern thematisiert.

¹¹ Internationale Partnerschaften der EU: [Prioritäten der Europäischen Kommission](#).

¹² Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. [Listen der DAC-Codes](#).

Abbildung 8 – Häufigkeit der prioritären Sektoren nach DAC-Codes



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der bis Januar 2022 angenommenen länderspezifischen MRP.

Die gemeinsame Programmplanung bleibt begrenzt, da ihre Vorbereitung mit hohem Arbeitsaufwand verbunden ist

45 Gemeinsame Programmplanungsdokumente sind Dokumente zur mehrjährigen Programmplanung, in denen die potenziellen Sektoren und Ziele für die Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Partnerländern andererseits dargelegt werden. Wenn das Kollegium der Kommissionsmitglieder ein gemeinsames Programmplanungsdokument annimmt, so ersetzt dieses das MRP. Dies ist bei sieben Ländern der Fall, darunter Kambodscha, Laos, Senegal und Mali, die in der Stichprobe des Hofes enthalten sind. In der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt¹³ heißt es, dass Strategien der gemeinsamen Programmplanung der bevorzugte Ansatz der MRP sein sollten, da so Kohärenz, Komplementarität und Schlüssigkeit mit Blick auf die Unterstützung durch andere EU-Mitgliedstaaten ermöglicht würden. Die Anzahl der Strategien der gemeinsamen Programmplanung ist nach wie vor begrenzt; sie betrafen zum Zeitpunkt der Prüfung 11 Länder (von 89) (siehe [Abbildung 9](#)) im Vergleich zu 17 Ländern im

¹³ Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe c der [Verordnung \(EU\) 2021/947](#).

vorangegangenen Programmplanungszeitraum. Acht weitere gemeinsame Programmplanungsdokumente waren im Begriff, angenommen zu werden. Die gemeinsame Programmplanung ist daher noch nicht der am häufigsten verwendete Ansatz.

Abbildung 9 – Gemeinsame Programmplanungsdokumente (Stand Januar 2022)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der MRP.

46 Die gemeinsame Programmplanung ist nützlich, um den Bedarf sowie Bereiche für Interventionen oder Bereiche von Interesse für alle Teilnehmer zu ermitteln. Sie bringt jedoch einen hohen Arbeitsaufwand für die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Delegationen mit sich. Die Entwicklungsagenturen der EU-Mitgliedstaaten verwiesen auf den begrenzten Mehrwert des Dokuments im Vergleich zu der aufgewendeten Zeit. Im Anschluss an die gemeinsame Programmplanung sollte eine gemeinsame Umsetzung erfolgen, bei der Ressourcen gebündelt und Kräfte vereint werden, um die Auswirkungen zu maximieren. Die europäischen Partner haben jedoch jeweils ihre eigene bilaterale oder regionale Strategie und verwenden das gemeinsame Programmplanungsdokument nur als Referenz, zumal diese Dokumente für die EU-Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich sind.

Der weite Umfang der ausgewählten prioritären Bereiche birgt die Gefahr, dass die Auswirkungen der EU-Finanzierung beeinträchtigt werden

Die prioritären Bereiche sind weit gefasst

47 Wie in den Leitlinien gefordert, umfassen alle MRP, die Nicht-Nachbarschaftsländer betreffen, drei große prioritäre Bereiche, die ein breites Spektrum abdecken. Die MRP sind daher flexibel und ermöglichen breite Bereiche der Zusammenarbeit, damit eine Anpassung an unvorhergesehene Ereignisse erfolgen kann. Andererseits können weit gefasste prioritäre Bereiche den Schwerpunkt und die potenziellen Auswirkungen der EU-Finanzierung beeinträchtigen. Dies ist besonders offensichtlich, wenn die Fördermittel gekürzt werden, wie dies bei den asiatischen Ländern der Fall war. In Kambodscha beispielsweise ähneln die prioritären Bereiche denen des Zeitraums 2014–2020, die Mittel wurden jedoch erheblich gekürzt (siehe [Tabelle 3](#)).

Tabelle 3 – Mittelzuweisungen Kambodschas nach Sektoren/prioritären Bereichen (in Millionen Euro)

Sektoren	MFR 2014–2020		Prioritäre Bereiche	MFR 2021–2027	
	Siebenjährige Finanzierung	Jahres-durchschnitt		MRP-Finanzierung 2021–2024	Jahres-durchschnitt
Landwirtschaft/ Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen	144,0	20,6	Grünes Wachstum und menschwürdige Arbeitsplätze (3 DAC- Sektoren)	62,0	15,5
Bildung/ Kompetenzen	140,0	20,0	Bildung und Entwicklung von Kompetenzen (3 DAC-Sektoren)	48,0	12,0
Governance und Verwaltung	120,0	17,1	Gute Regierungsführung (3 DAC-Sektoren)	37,0	9,3

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der MRP 2014–2020 und 2021–2027.

48 Im MRP für Mali sind drei prioritäre Bereiche aufgeführt: (1) besseres Funktionieren des Staates; (2) Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der Wirtschaft; (3) Deckung wesentlicher/grundlegender menschlicher Bedürfnisse. Diese Prioritäten decken offiziell acht Sektoren ab; da die Bereiche jedoch weit gefasst sind, umfasst das MRP in Wirklichkeit noch viele weitere Sektoren (siehe Beispiele in [Kasten 3](#)).

Kasten 3

Beispiele für eine weit gefasste Definition der Sektoren in Mali

Ein Sektor trägt den Titel "Stabilisierung und Rückkehr des Staates in instabilen Gebieten". Dieser eine Sektor deckt die Bereiche Sicherheitsbedarf, Sicherheitszentren für Entwicklung, Infrastruktur (Straßen, Wasser- und Sanitärversorgung, Energie aus erneuerbaren Quellen, Digitalisierung), soziale Dienste, Grenzkontrolle sowie Steuerung von Migration und Governance ab.

Der Sektor "Justiz und Rechtsstaatlichkeit" umfasst auch Unterstützung für die Bereiche Landbesitz, Kultur, Erbe, Sport und natürliche Ressourcen.

49 In der Stichprobe war das MRP für Guinea mit neun allgemeinen Sektoren (Energie, Landwirtschaft und Fischerei, Umweltschutz, Gesundheit, Wasser- und Sanitärversorgung, Berufsbildung, Governance und Zivilgesellschaft, Konflikte, Frieden und Sicherheit sowie Migration) besonders zielgerichtet, da es enger umrissene Sektoren abdeckt als die anderen MRP. Ein Beispiel für ein bewährtes Verfahren ermittelte der Hof auch im MRP für Namibia (außerhalb der Stichprobe des Hofes); es enthält präzise abgesteckte Schwerpunktbereiche und Sektoren (siehe [Kasten 4](#)).

Kasten 4

Prioritäre Bereiche und Sektoren für die Zusammenarbeit in Namibia

Prioritärer Bereich 1: "Grundlegende"¹⁴ Kompetenzen – Bildung

Bildungspolitik und Verwaltung

Lehrerausbildung

Frühkindliche Erziehung und Bildung

Prioritärer Bereich 2: Inklusives grünes Wachstum

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Energieerzeugung, erneuerbare Ressourcen

Allgemeiner Umweltschutz

¹⁴ Im Sinne der Erläuterungen im [MRP für Namibia](#).

Prioritärer Bereich 3: Gute Regierungsführung und Gleichstellung der Geschlechter

Legislative und politische Parteien

Organisationen und Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung

Beendigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen

50 In der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt sind für die Nachbarschaftsländer keine Einschränkungen im Hinblick auf die prioritären Bereiche festgelegt. In der Stichprobe des Hofes umfasste jedes MRP fünf prioritäre Bereiche. Im Einklang mit der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt¹⁵ wurden die prioritären Bereiche aus den in den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen genannten Bereichen ausgewählt. Diese wurden im Rahmen der Östlichen Partnerschaft¹⁶ festgelegt und in der gemeinsamen Mitteilung "Eastern Partnership policy beyond 2020" vom 18. März 2020¹⁷ definiert. Diese Prioritäten decken ein breites Spektrum der Zusammenarbeit ab.

Die Delegationen analysierten nur diejenigen Sektoren, die sie unterstützten

51 Gemäß der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt¹⁸ müssen geografische Programme auf den potenziellen Wirkungen der EU-Finanzierung in Partnerländern und -regionen beruhen. In den Leitlinien für die Programmplanung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" ist jedoch nicht festgelegt, wie die potenziellen Wirkungen gemessen werden sollen. Die Analysen der EU-Delegationen betrafen nur diejenigen Sektoren, die letztlich Unterstützung erhielten. Andere Sektoren wurden nicht in den Programmplanungsprozess einbezogen. Die EU-Delegationen verfügten über umfassende Kenntnisse über die Situation und den Bedarf der Partnerländer, doch in den MRP wurde nicht belegt, dass es sich bei den ausgewählten Sektoren um diejenigen handelt, in denen EU-Mittel die größte Wirkung erzielen können.

¹⁵ Artikel 19 der [Verordnung \(EU\) 2021/947](#).

¹⁶ Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen. Website der [Östlichen Partnerschaft](#).

¹⁷ EAD, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: [Eastern Partnership policy beyond 2020](#), SWD(2020) 56 final, 18. März 2020.

¹⁸ Artikel 13 Absatz 2 und Artikel 19 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) 2021/947](#).

52 Die einzige Ausnahme war Mali, wo die EU-Delegation 15 umfangreiche Sektorevaluierungen durchführte. Dabei wurden die Kapazitäten und das Engagement der Interessenträger, die potenziellen Auswirkungen/der potenzielle Mehrwert der EU-Maßnahmen und gegebenenfalls die im Rahmen der vorherigen Unterstützung durch die Kommission erzielten Erfolge bewertet. So kam die EU-Delegation bei der Evaluierung der Staatsreformen in dem Land etwa zu dem Schluss, dass die EU-Maßnahmen im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen einen hohen Mehrwert schafften, da sie auf einem intensiven Dialog beruhten sowie zielgerichtet und politisch glaubwürdig waren.

Delegationen wählten prioritäre Bereiche aus, ohne die Höhe der verfügbaren Mittel zu kennen

53 Die prioritären Bereiche wurden ohne Kenntnis der endgültigen Zuweisungen für die einzelnen Länder ausgewählt. Dies machte es schwierig, den Umfang des Siebenjahresprogramms (bzw. des Programms für die verbleibenden vier Jahre bis zu dessen Überarbeitung) festzulegen und dessen erwartete Ergebnisse zu quantifizieren. In den MRP fehlte auch eine Begründung für die finanzielle Aufschlüsselung zwischen den einzelnen prioritären Bereichen (z. B. eine Begründung der geplanten öffentlichen Ausgaben in den geförderten Bereichen oder Informationen über künftige Beiträge anderer Geber). Die EU-Delegationen erklärten, dass die Mittelzuweisungen ursprünglich auf internem Brainstorming hinsichtlich der geplanten jährlichen Aktionsprogramme und auf der Beteiligung der Geber in den betreffenden Sektoren beruhten. Allerdings verfügte nur eine Minderheit der Geber tatsächlich über einen mehrjährigen Haushalt und war in der Lage, Zusagen im Hinblick auf künftige Maßnahmen abzugeben. War die geplante Unterstützung durch die Geber angegeben, so in Form eines Richtbetrags.

54 Gemäß den Leitlinien für die Programmplanung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" sollten die MRP auch einen zusätzlichen Richtbetrag für den Rest des Siebenjahreszeitraums enthalten, um Flexibilität und kontinuierliche politische Eigenverantwortung zu gewährleisten. Spätere Weisungen der Kommission und des EAD an die EU-Delegationen sahen vor, dass die MRP nur die Mittelausstattung für vier Jahre umfassen sollten. Über die Länderzuweisungen für die letzten drei Jahre (2025–2027) wird im Anschluss an die Halbjahresüberprüfung der Programmplanung entschieden werden. Die Relevanz dieser Überprüfung kann jedoch durch den verspäteten Beginn der Maßnahmen beeinträchtigt werden (siehe Ziffer [59](#)).

Durch die späte Annahme der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt verzögerte sich die Annahme der MRP.

55 Im Juni 2018 legte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung vor¹⁹. Die vorbereitenden Arbeiten für die Programmplanung nach 2020 begannen offiziell im Februar 2019. Die Programmplanung begann im November 2020 mit der Verteilung der Leitlinien an die EU-Delegationen, die ursprünglich für Dezember 2019 geplant war. Der Prozess verzögerte sich aufgrund der Notwendigkeit, die sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu berücksichtigen, und aufgrund der verspäteten Annahme der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt im Juni 2021 und des damit zusammenhängenden delegierten Rechtsakts im Juli 2021. Danach dauerte es etwa sechs Monate, bis die ersten MRP angenommen wurden. Der gesamte Prozess von den vorbereitenden Arbeiten bis zur Annahme dauerte drei Jahre (siehe [Anhang I](#)). Einige MRP konnten zum Zeitpunkt des Abschlusses der vorliegenden Prüfung noch nicht zur Annahme vorgeschlagen werden.

56 Im Falle von Nachbarschaftsländern sieht die Verordnung über NDICI/Europa in der Welt die Annahme gemeinsamer Dokumente (Partnerschaftsprioritäten, Assoziierungsagenden oder gleichwertige Dokumente) vor, in denen die Grundlage für die Programmplanung erläutert wird. Die meisten dieser gemeinsamen Dokumente liefen 2020 aus, und ihre Erneuerung verzögerte sich aufgrund der langsamen Fortschritte bei den Verhandlungen.

57 Im Vergleich dazu begann die Programmplanung für das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit und den Europäischen Entwicklungsfonds für den Zeitraum 2014–2020 im Mai 2012. Die ersten beiden nationalen Richtprogramme wurden im Januar 2014 angenommen und das letzte Programm im April 2017, der Großteil jedoch im zweiten Halbjahr 2014. Der gesamte Prozess dauerte rund zwei Jahre. Beim Europäischen Nachbarschaftsinstrument wurde die Verordnung im März 2014 angenommen, und die meisten der Programme, die Dokumente des Einheitlichen Unterstützungsrahmens, wurden im zweiten Halbjahr 2014 angenommen.

¹⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit, COM(2018) 460 final.

58 Die verspätete Annahme der MRP beeinflusste die Vorbereitung der jährlichen Aktionspläne 2021, in denen die zu finanzierenden Maßnahmen aufgeführt sind. Bis Ende 2021 waren 98 MRP sowie 55 Aktionspläne angenommen worden.

59 Diese verspätete Umsetzung könnte sich auch auf die Halbzeitüberprüfung der Programmplanung auswirken, die im Anschluss an die bis Ende 2024 vorzulegende Halbzeitevaluierung des Instruments vorgenommen wird²⁰. Im Rahmen dieser Überprüfung wollen die Kommission und der EAD die im Rahmen der Programmplanung für die prioritären Bereiche der MRP getroffene Auswahl neu bewerten und die Länderzuweisungen für 2025–2027 vorschlagen. Die Zuweisung wird auf der Grundlage einer obligatorischen Evaluierung unter Berücksichtigung der Leistung jedes Landes in Bezug auf eine Reihe politischer Prioritäten der EU (z. B. Multilateralismus, Bekämpfung von Ungleichheiten, Migration) erfolgen. Aufgrund des verspäteten Beginns der Maßnahmen wird weniger Material für die Evaluierung zur Verfügung stehen.

Gemeinsame Initiativen erforderten erhebliche zusätzliche Arbeiten und verzögerten die Programmplanung

Zuweisung von Mitteln aus dem Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung plus

60 Der neue EFSD+ ist ein EU-Rahmen zur Unterstützung von Investitionen, der in Partnerschaft mit einer Reihe europäischer und internationaler Finanzierungsinstitutionen umgesetzt werden soll. Die EFSD+-Maßnahmen werden im Rahmen der geografischen MRP (länderspezifische und regionale MRP) finanziert. Diese umfassen die Bereitstellung von Haushaltsgarantien und eine Mischfinanzierung aus EU-Finanzhilfen und Darlehen oder Eigenkapital von öffentlichen und privaten Geldgebern. Die Kommission und der EAD forderten die EU-Delegationen auf, potenzielle EFSD+-Investitionen in Partnerländern zu bewerten. Für die Nicht-Nachbarschaftsländer entwickelten die Kommission und der EAD Methoden, um einen Teil der Länderzuweisungen für die Bereitstellung von Garantien im Rahmen des EFSD+ vorzumerken.

²⁰ Artikel 42 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) 2021/947](#).

61 Im Falle der länderspezifischen MRP in Asien und im pazifischen Raum beantragten die Kommission und der EAD eine Pauschalreserve in Höhe von 15 % der Mittelzuweisung für Garantien und in Höhe von 5 % für Mischfinanzierungen. Was Laos, Kambodscha und Vietnam betrifft, so lag die Gesamthöhe der für den EFSD+ reservierten Mittel über dem ursprünglichen Voranschlag der EU-Delegationen im MRP-Entwurf (siehe Beispiel in **Kasten 5**). Daher besteht die Gefahr, dass die für EFSD+-Garantien reservierten Beträge die tatsächlichen Anforderungen übersteigen.

Kasten 5

Der EFSD+ in Asien

- In **Kambodscha** besteht aufgrund der internen Vorschriften des Landes, die darauf abzielen, Überschuldung zu verhindern, nur ein begrenztes Potenzial für EFSD+-Garantien (auch zeigen die Erfahrungen anderer Geber, dass eine Fortsetzung der Vergabe von Garantien kaum von Interesse ist).
- In **Laos** war das geschätzte Potenzial von Garantien ähnlich begrenzt.
- In **Vietnam** hingegen lag die ursprüngliche Schätzung in Bezug auf die Garantien über den von der Kommission in Brüssel geforderten 15 %.

Von Mischfinanzierungen im Rahmen des EFSD+ könnte noch stärker Gebrauch gemacht werden, da andere Geber sie für die Vergabe ihrer Darlehen nutzen könnten.

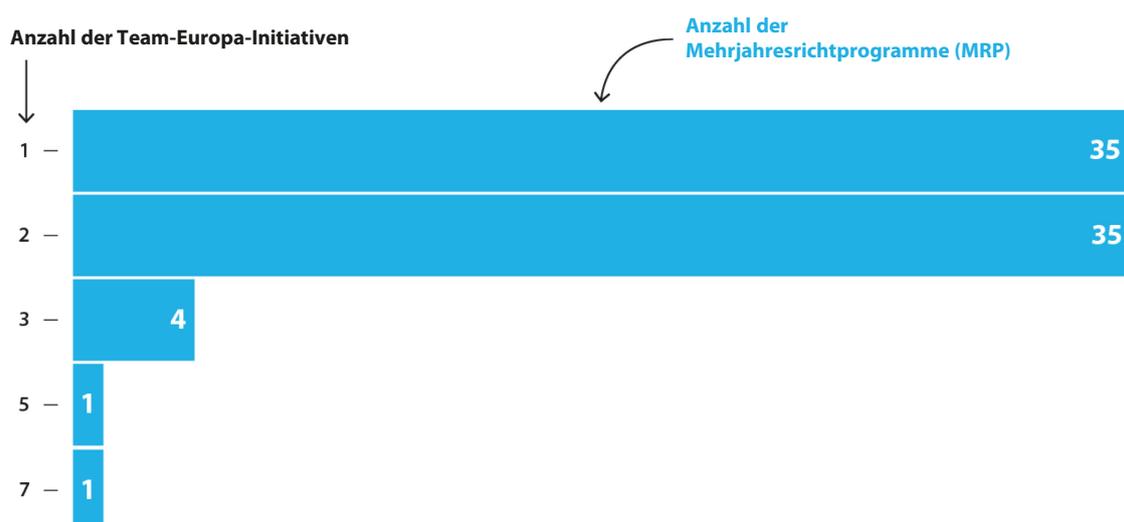
62 Die Analyse der EFSD+-Bestimmungen erforderte zusätzliche Anstrengungen seitens der EU-Delegationen, denen es an Erfahrung bei der Nutzung dieses neuen Instruments fehlte. Dies verzögerte die Vorbereitung der MRP. Darüber hinaus waren in den MRP keine Angaben zum Anteil der EFSD+-Finanzierung nach prioritären Bereichen enthalten. Außerdem war bis zur Planung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ungewiss, in welchem Umfang die Mittel letztlich verwendet würden. Da der EFSD+ eine Durchführungsmodalität für geografische Programme ist, sah der Hof insgesamt keine klare Notwendigkeit, dass diese Analyse in der Phase der Programmplanung in die MRP aufgenommen wird.

Die Team-Europa-Initiativen befanden sich während der Programmplanung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" noch in der Entwicklungsphase

63 Am Team Europa (siehe Ziffer **06**) sind die EU, ihre Mitgliedstaaten, deren diplomatisches Netzwerk, Finanzierungsinstitutionen (einschließlich nationaler Entwicklungsbanken) und Durchführungsstellen sowie die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) beteiligt. Das Team Europa wurde im April 2020 gegründet, um die Partnerländer der EU bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zu unterstützen. Im Rahmen der Initiativen des Teams Europa werden verschiedene bestehende und künftige Maßnahmen zusammengeführt und gemeinsam koordiniert. Ziel ist es, eine größere Wirkung zu erzielen und die Sichtbarkeit der EU zu erhöhen.

64 Nach den Leitlinien für die Programmplanung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" können maximal zwei Team-Europa-Initiativen pro MRP ermittelt werden. Nur 13 der 89 länderspezifischen MRP umfassten keine Team-Europa-Initiative (die MRP folgender Länder: Seychellen, Botsuana, Belize, Jamaika, Bhutan, Iran, Kasachstan, Kirgisistan, Malaysia, Malediven, Tadschikistan, Thailand und Turkmenistan). In den meisten Ländern werden die Initiativen in zwei Bereichen verfolgt (siehe [Abbildung 10](#)).

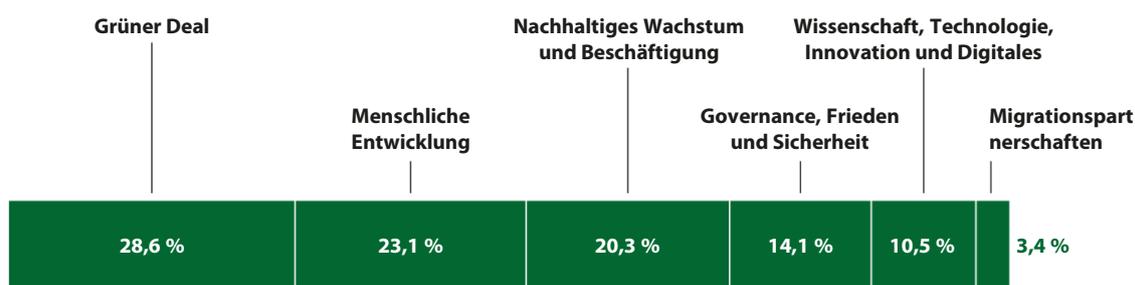
Abbildung 10 – Anzahl der Team-Europa-Initiativen pro länderspezifischem MRP



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der bis 31. Mai 2022 angenommenen MRP.

65 Bei den meisten Team-Europa-Initiativen wurden mehrere EU-Prioritäten gleichzeitig berücksichtigt. Der Themenbereich, der am häufigsten vorkam, war dabei der Grüne Deal, gefolgt von "Menschliche Entwicklung" und "Nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung". Der Themenbereich, der am wenigsten berücksichtigt wurde, war "Migrationspartnerschaften" (siehe [Abbildung 11](#)).

Abbildung 11 – Anteil der thematischen Prioritäten in den länderspezifischen Team-Europa-Initiativen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der MRP und der Daten aus dem Tracker der Kommission zu den Team-Europa-Initiativen (Extraktion der Daten: 4.–23. Februar 2022).

66 Neben der Kommission beteiligen sich durchschnittlich sieben weitere Geber an jeder Team-Europa-Initiative. Bei sieben Initiativen waren die Geber nicht in den MRP aufgeführt.

67 In den MRP wurden die Beiträge der EU zu den Team-Europa-Initiativen aufgeführt, nicht jedoch die der einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Die Ungewissheit hinsichtlich der finanziellen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten trug auch dazu bei, dass die Zukunft der Team-Europa-Initiativen als kollektive Initiative unsicher ist. Im Rahmen des MRP Armeniens war der Beitrag der EU zu den Team-Europa-Initiativen indikativ und konnte anderweitig zugewiesen werden, wenn die angegebenen Maßnahmen nicht eingeleitet wurden. Aufgrund dieser Unsicherheit in Bezug auf die künftige Unterstützung war die Einbeziehung der Team-Europa-Initiativen in die Länderprogramme verfrüht. Befragungen in den drei besuchten Ländern zeigten, dass die dortigen Regierungen die Team-Europa-Initiativen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht im Detail verstanden hatten.

Leitinitiativen für Nachbarschaftsländer wurden zunächst nicht hinreichend verstanden

68 In den Nachbarschaftsländern sollten die MRP auch zu Leitinitiativen beitragen. Leitinitiativen sollen die sozioökonomische Erholung unterstützen und die Resilienz der Länder stärken²¹. Sie sind eine Kombination aus Darlehen von Finanzierungsinstitutionen, privaten und öffentlichen Investitionen und EU-Unterstützung in Form von Finanzhilfen/Mischfinanzierungen oder Garantien im Rahmen des Wirtschafts- und Investitionsplans. Die Leitinitiativen wurden von den Regierungen der Partnerländer, der Kommission und den EU-Delegationen gemeinsam festgelegt.

69 Leitinitiativen stellten einen neuen Ansatz dar, der weder in der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt noch in den Leitlinien erwähnt ist. Daher hatten die EU-Delegationen wenig Zeit, diese Initiativen auszugestalten. Die Leitinitiativen sollten im Rahmen des EFSD+ und gegebenenfalls durch bilaterale/regionale Mittelzuweisungen finanziert werden. Die EU-Delegationen forderten von der Kommission mehr Orientierungshilfe zu den Durchführungsmodalitäten und Zuweisungen (Mischfinanzierung, Bereitstellung von Haushaltsgarantien usw.) sowie zur Finanzierungsquelle (regionale oder länderspezifische MRP). Bislang wurden diesen Leitinitiativen keinerlei Haushaltsmittel zugewiesen. Die vom Hof untersuchten MRP bezogen sich nur auf grobe Schätzbeträge, die von den EU-Delegationen in Zusammenarbeit mit Banken und der Kommission berechnet worden waren.

70 In den MRP sind die in den verschiedenen prioritären Bereichen umzusetzenden Leitinitiativen im Einzelnen aufgeführt. Der Hof stellte fest, dass dies in Armenien anfangs zu Missverständnissen führte: Die armenische Regierung erhielt zunächst keine klaren Informationen über die Finanzierung der Leitinitiativen, etwa den Anteil der zu erwartenden Mittel in Form von Finanzhilfen, Garantien und Darlehen.

²¹ Kommission und EAD, Gemeinsame Arbeitsunterlage, [Recovery, resilience and reform: post-2020 Eastern Partnership priorities](#), 2. Juli 2021.

Den MRP fehlten ausreichende gemeinsame Indikatoren, um den Fortschritt auf Ebene des Instruments zu messen

71 Gemäß der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt "sollte [die Kommission] dafür sorgen, dass es klare Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen gibt, damit bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union echte Rechenschaftspflicht und Transparenz bestehen und eine wirksame Bewertung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Instruments sichergestellt ist"²². Der Hof untersuchte, ob die von der Kommission eingeführten Indikatoren eine genaue Messung der Erreichung der spezifischen Ziele und der erwarteten Ergebnisse der neun in die Stichprobe einbezogenen MRP ermöglichten.

Mit den für die MRP ausgewählten Indikatoren werden nicht unbedingt die tatsächlichen Ergebnisse gemessen

Nicht alle in den MRP aufgeführten Indikatoren haben geeignete Ausgangswerte oder Zielvorgaben

72 Im Einklang mit der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt²³ sollten die MRP geeignete Leistungsindikatoren für die Überwachung der spezifischen Ziele und der erwarteten Ergebnisse der prioritären Bereiche und Interventionsbereiche enthalten. In der Stichprobe des Hofes wurde mit fast 15 % der Indikatoren ausschließlich der direkte Beitrag der EU (z. B. die Anzahl der neuen Begünstigten, die durch EU-Unterstützung Zugang zu Unternehmensberatungsdiensten haben) überwacht. Mit den restlichen 85 % wurden die Gesamtfortschritte des Landes in den Bereichen, in denen die EU eine der beitragsleistenden Parteien ist, überwacht. Diese Indikatoren beruhen auf nationalen Informationsquellen und wurden zusammen mit den zuständigen nationalen Behörden festgelegt.

73 Die meisten der rund 700 Indikatoren in der Stichprobe waren spezifisch. Allerdings hatten mehr als 20 % der in die Stichprobe einbezogenen Indikatoren entweder keinen oder einen unklaren Ausgangswert, und 24 % hatten entweder keine oder unklare Zielvorgaben. Dadurch konnte die Leistung nur schwer gemessen werden (siehe [Kasten 6](#)).

²² Erwägungsgrund 18 der [Verordnung \(EU\) 2021/947](#).

²³ Artikel 12 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) 2021/947](#).

Kasten 6

Beispiele für das Fehlen zuverlässiger Nachweisquellen, Ausgangswerte oder Zielvorgaben

- **Senegal:** Der Indikator "Anteil der Überweisungen der Diaspora, die in produktive und sozioökonomische Investitionen fließen" wurde auf 14 % festgesetzt, die EU-Delegation räumte jedoch ein, dass aufgrund des Fehlens von Nachweisen dieser Indikator nicht objektiv gemessen werden konnte.
- **Guinea:** Im MRP für die Einstellungsquote nach Berufsausbildung war ein Ausgangswert von 56 % angegeben. Dieser statistische Wert erscheint jedoch nicht in der im MRP genannten Quelle.
- **Mali:** Bei sechs Zielvorgaben geht es um eine "Erhöhung", ohne Angabe des Umfangs der Erhöhung und der Ausgangswerte.
- **Ukraine:** 16 Zielvorgaben beziehen sich ebenfalls auf eine "Erhöhung", während bei sieben entweder keine oder unklare Ausgangswerte angegeben sind. Bei acht Indikatoren im MRP der Ukraine ist eine "Senkung" erforderlich, ohne dass deren Umfang angegeben wäre. Außerdem fehlen in drei der acht Fälle Ausgangswerte. Ohne klare Zielvorgaben ist es nicht möglich, die angestrebten Ziele zu bewerten.

74 Die EU-Delegationen konnten nicht bei allen Ausgangswerten und Zielvorgaben die zugrunde liegenden Quellen nachweisen. Beispielsweise wurden in Mali die Berater, die die Indikatoren festlegt hatten, ersetzt, und weder das neue Personal noch die EU-Delegation konnten die Arbeitsunterlagen (verwendete Quellen) vorlegen. In Armeniens MRP sind die Quellen für die Indikatoren nicht angegeben, und sowohl im MRP Aserbaidschans als auch im MRP der Ukraine wurde auf "Berichte der Regierung" verwiesen, ohne dass angegeben wäre, um welche Berichte es sich handelt. Infolgedessen werden die Berichterstattung über diese Indikatoren sowie deren Überwachung durch fehlende oder schwierig zu beschaffende Nachweise sowie durch die Verwendung fehlerhafter Daten beeinträchtigt werden.

75 Der Hof ermittelte ferner Beispiele für unklare Indikatoren, die Unsicherheit dahin gehend aufwerfen, was genau gemessen werden soll (siehe [Kasten 7](#)).

Kasten 7

Beispiele für unklare Indikatoren

- Der Indikator 2.13 des Ergebnisrahmens für Europa in der Welt (*Global Europe Results Framework*, GERF) bezieht sich auf die "Anzahl grüner Arbeitsplätze". Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfungsarbeiten gab es jedoch keine Methode, mit der festgelegt werden könnte, welche Arbeitsplätze als "grün" betrachtet werden sollten.
- In **Mali** enthält der im MRP aufgeführte Indikator "Verlustrate landwirtschaftlicher Erzeugnisse nach der Produktion" keine Angaben zu den Kulturen, für die Informationen vorliegen und die daher gemessen werden sollen.

Es besteht die Gefahr, dass die im MRP aufgeführten Indikatoren bei der Überwachung nicht verwendet werden

76 In den Leitlinien für die Programmplanung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" war zwar vorgesehen, dass Indikatoren mit quantifizierten Zielvorgaben und Ausgangswerten in das MRP aufgenommen werden, doch erklärte die Kommission, dass keine Überwachung dieser Indikatoren und keine Berichterstattung über sie geplant sei. Weder die Kommission noch die EU-Delegationen überwachten die Zielvorgaben des Einheitlichen Unterstützungsrahmens für die nationalen Richtprogramme des vorangegangenen mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020.

77 Nach Angaben der Kommission wird die Überwachung auf Ebene der Interventionen erfolgen, d. h. nur die Maßnahmen werden überwacht. Den EU-Delegationen stand es zwar frei, die Indikatoren für Maßnahmen festzulegen, sie konnten sich jedoch auch auf die in den MRP aufgeführten Indikatoren beziehen. Der Hof untersuchte die Indikatoren für die in Senegal und Mali angenommenen Maßnahmendokumente 2021, darunter eines für den Bereich Jugend in Senegal, eines betreffend die "Rückkehr des Staates" in Mali sowie Dokumente zur Entwicklung des ländlichen Raums und zur Resilienz in beiden Ländern. Er stellte fest, dass diese Maßnahmendokumente Indikatoren enthielten, die sich von denen im MRP unterschieden. Daher besteht die Gefahr, dass die in den MRP aufgeführten Indikatoren bei der Überwachung nicht verwendet werden.

Der gemeinsame Ergebnisrahmen der Kommission wurde in den MRP noch nicht hinreichend umgesetzt

78 Gemäß den Leitlinien für die Programmplanung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" sollten die MRP eine begrenzte Anzahl von Indikatoren enthalten. Die Kommission hat jedoch nie festgelegt, was unter "begrenzt" zu verstehen ist. Der Hof stellte fest, dass die Komplexität der Überwachung und die entsprechenden Anforderungen an die Ressourcen sowie die Fragmentierung der Leistungsangaben mit der Anzahl der Indikatoren zunehmen. Da nicht vorgegeben war, welches die angemessene Anzahl der in die MRP aufzunehmenden Indikatoren ist, ermittelte der Hof eine große Vielfalt von Ansätzen seitens der EU-Delegationen, wobei die Anzahl der Indikatoren zwischen 0 und 152 lag. Insbesondere enthielten sieben kleine MRP (Indonesien, Turkmenistan, Thailand, Costa Rica, Kasachstan, Seychellen und Malaysia) überhaupt keine Indikatoren. Diese MRP betrafen nur die technische Hilfe. Die übrigen 78 MRP enthielten im Durchschnitt 41 Indikatoren. Die MRP der drei Nachbarschaftsländer (Armenien, Aserbaidschan, Ukraine) wiesen mit jeweils mehr als 100 Indikatoren die höchste Anzahl auf. So umfasste beispielsweise der MRP Aserbaidschans 152 Indikatoren.

79 In den Leitlinien für die Programmplanung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" wurde empfohlen, bei der Festlegung der in die MRP aufzunehmenden Indikatoren den Ergebnisrahmen der EU für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung zu verwenden. Am 12. Januar 2021 erstellte die GD INTPA eine Liste der in den MRP zu verwendenden Indikatoren des Ergebnisrahmens der EU für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung und übermittelte diese den EU-Delegationen. Am 26. Oktober 2021 aktualisierte die GD INTPA die Liste und stellte sie als Indikatoren des "Ergebnisrahmens für Europa in der Welt" (*Global Europe Results Framework, GERF*) zur Verfügung²⁴. Der Rahmen umfasste 71 gemeinsame Indikatoren, die es ermöglichen, die Gesamtleistung des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" zu überwachen und die in der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt genannten finanziellen Zielvorgaben zu erreichen. Zu jenem Zeitpunkt befanden sich die Entwürfe der MRP bereits in ihrer letzten Phase.

80 Die Kommission analysierte die Indikatoren in allen MRP und empfahl, die Anzahl der GERF-Indikatoren zu erhöhen und gleichzeitig die Gesamtzahl der Indikatoren zu verringern. Allerdings waren die EU-Delegationen nicht verpflichtet, diesen Vorschlägen zu folgen (siehe **Kasten 8**). Die GD INTPA erklärte, dass die Aggregation nicht auf der Grundlage der in den MRP aufgeführten Indikatoren, sondern auf Ebene der Interventionen erfolgen würde.

Kasten 8

Inkohärente Formulierungen oder Einheiten in gemeinsamen Indikatoren werden die automatische Aggregation erschweren

Der GERF-Indikator 1.11 bezieht sich auf die Arbeitslosenquote. Das MRP für Tadschikistan bezieht sich jedoch auf die "Jugendarbeitslosenquote" und das MRP für Iran auf die "Arbeitslosenquote der Zielgruppe (örtliche Gemeinschaften/Aufnahmegemeinschaften und Vertriebene) im Vergleich zum nationalen Durchschnitt".

Der GERF-Indikator 2.2 ("Gebiete mit landwirtschaftlichen und weidewirtschaftlichen Ökosystemen, in denen mit EU-Unterstützung nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden eingeführt wurden") sollte in Hektar gemessen werden. Im MRP Aserbaidschans lag der Ausgangswert bei null und die Zielvorgabe bei eins; es war jedoch nicht angegeben, in welchen Einheiten gemessen wird.

Ähnlich problematisch sind die GERF-Indikatoren 2.8 und 2.9, da in den MRP Hektar, Quadratkilometer und Prozentsätze verwendet wurden.

81 Es wird nur dann möglich sein, Ergebnisse auf Ebene des Instruments "NDICI/Europa in der Welt" zu aggregieren, wenn es im MRP und in Bezug auf die durchgeführten Maßnahmen gemeinsame Indikatoren gibt. Die Auswahl gemeinsamer Indikatoren auf Maßnahmenebene würde sich an der vorherigen Ermittlung von GERF-Indikatoren im MRP orientieren. Allerdings umfasste das MRP für Senegal drei GERF-Indikatoren (2.13, 2.14, 2.20), während das Maßnahmendokument für den Bereich Jugend zwei GERF-Indikatoren (1.12 und 2.20) enthielt, die leicht voneinander abwichen.

82 Jedes MRP enthielt mindestens einen GERF-Indikator, im Durchschnitt jedoch acht. Der häufigste GERF-Indikator (GERF 2.1 "Zahl der Kleinlandwirte, die Hilfe im Rahmen von Maßnahmen mit Unionsunterstützung erhalten, die auf die Steigerung der nachhaltigen Produktion, den Zugang zu Märkten und/oder die Sicherheit der Besitzverhältnisse ausgerichtet sind") wurde in 37 MRP verwendet, während sieben Indikatoren nur einmal und 10 Wirkungsindikatoren überhaupt nicht verwendet

²⁴ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, [Launching the Global Europe Performance Monitoring System containing a Revised Global Europe Results Framework](#), 25. Januar 2022.

wurden (siehe *Anhang II*). Auf Ebene des Instruments wird dies die Möglichkeiten der Aggregation der Ergebnisse erheblich einschränken.

83 *Anhang II* zeigt, dass es sich bei den meisten GEF-Indikatoren um Outputindikatoren handelt, während Wirkungsindikatoren, mit denen die Entwicklung des Landes gemessen wird, weniger häufig vorkommen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

84 Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Kommission und der EAD umfassende geografische Mehrjahresrichtprogramme entworfen hatten, bei denen ein breites Spektrum an Bedürfnissen der Partnerländer und Prioritäten der EU berücksichtigt wurde. Der Hof stellte jedoch Mängel bei den Methoden für die Zuweisung der Finanzmittel an die Partnerländer und bei der Einrichtung des Überwachungsrahmens fest.

85 Obwohl die Kommission und der EAD die Finanzierung in einem einzigen Instrument zusammengeführt hatten, verfolgten sie zwei unterschiedliche Ansätze für die Zuweisung der Mittel an Nachbarschafts- und Nicht-Nachbarschaftsländer. Für die Nachbarschaftsländer berechneten die Kommission und der EAD die Zuweisungen nicht auf standardisierte, vergleichbare und transparente Weise, um den Prüfpfad zu erleichtern, und unter Zugrundelegung der Zuweisungskriterien der Verordnung über das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit. Daher konnte der Hof die Zuverlässigkeit der Berechnung der Zuweisungen nicht bestätigen. Im Gegensatz dazu wurden die Zuweisungen für Nicht-Nachbarschaftsländer standardisierter, vergleichbarer und transparenter berechnet, und zwar unter Zugrundelegung einer Formel, die die Grundsätze der geografischen Programmplanung gemäß der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt widerspiegelte. Der Hof stellte jedoch Mängel bei der Anwendung der Formel fest (siehe Ziffern [18–32](#) und [Abbildung 7](#)).

Empfehlung 1 – Die Methode für die Mittelzuweisung an Nachbarschaftsländer verbessern, indem sie standardisiert sowie vergleichbar und transparent gemacht wird

Die Kommission und der EAD sollten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Zuweisungskriterien in messbare Faktoren umwandeln, um den Nachbarschaftsländern die Mittel auf standardisierte, vergleichbare und transparente Weise zuzuweisen.

Zieldatum für die Umsetzung: Rechtzeitig für die nächste Programmplanung

Empfehlung 2 – Die Methode für die Festlegung der Zuweisungen an die Nicht-Nachbarschaftsländer verstärkt dokumentieren und konsequent anwenden

Die Kommission und der EAD sollten alle Schritte des quantitativen Ansatzes standardisieren, sie in einem einzigen Dokument darlegen und diesen Ansatz konsequent anwenden. Das Dokument sollte insbesondere Folgendes umfassen:

- eine Beschreibung der verwendeten Faktoren und Indikatoren, eine Begründung ihrer Auswahl und die genauen Datenquellen;
- das Verfahren für die Herausnahme von Ländern aus der Berechnung;
- eine Beschreibung der einzelnen Schritte des Verfahrens, einschließlich in Bezug auf die Speicherung unverarbeiteter Rohdaten, die Formeln in jeder Phase und die Aufrechterhaltung des Prüfpfads;
- ein formalisiertes und kohärentes Verfahren für das Ersetzen fehlender Datenpunkte und den Umgang mit Ausnahmen.

Zieldatum für die Umsetzung: Rechtzeitig für die nächste Programmplanung

86 Die Kommission und der EAD analysierten die Situation der Partnerländer und deren Bedarf. Die Analysen umfassten die wichtigsten politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte. Die EU-Delegationen erstellten gegebenenfalls Konfliktbewertungen. Die ausgewählten prioritären Bereiche der Zusammenarbeit und die damit verbundenen Sektoren entsprachen dem Bedarf der Länder und den Prioritäten der EU und wurden mit einer Vielzahl von Interessenträgern erörtert.

87 Die ausgewählten prioritären Bereiche umfassten ein breites Spektrum, wodurch Flexibilität für die Anpassung an unvorhergesehene Ereignisse geboten wird, was aber auch die Schwerpunktsetzung bei der EU-Finanzierung einschränken kann. Obwohl gemäß der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt bei den geografischen Programmen die potenziellen Wirkungen zugrunde gelegt werden müssen, ging aus den MRP nicht hervor, dass die ausgewählten Interventionsbereiche diejenigen waren, in denen die EU-Mittel eine große Wirkung erzielen könnten. Ein Vergleich zwischen den möglichen Interventionsbereichen, der es der Kommission und dem EAD ermöglicht hätte aufzuzeigen, dass die Interventionsbereiche mit großer Wirkung ausgewählt wurden, und die Zuweisung an die einzelnen prioritären Bereiche zu begründen, wurde nicht durchgeführt. Darüber hinaus haben die EU-Delegationen die

geplanten öffentlichen Ausgaben in den Sektoren nicht analysiert, und die MRP enthielten teilweise geplante indikative Beiträge anderer Geber (siehe Ziffern [33–54](#)).

Empfehlung 3 – Die Methode für die Bewertung der Auswirkungen der EU-Unterstützung näher erläutern

Die Kommission und der EAD sollten in den Leitlinien die Bewertungsmethode näher erläutern, damit die Interventionen der EU in denjenigen Bereichen erfolgen, in denen eine große Wirkung erzielt werden kann.

Zieldatum für die Umsetzung: Rechtzeitig für die nächste Programmplanung

88 Der gesamte Prozess von der Vorbereitungsphase bis zur Annahme der MRP dauerte drei Jahre. Dies war auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, insbesondere die Notwendigkeit, die sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu berücksichtigen, sowie die verspätete Annahme der Verordnung über NDICI/Europa in der Welt im Juni 2021 und des damit zusammenhängenden delegierten Rechtsakts im Juli 2021. Die meisten MRP wurden in den darauffolgenden sechs Monaten angenommen. Aufgrund der Dauer des Prozesses kam es zu einem verspäteten Start der Maßnahmen des Instruments "NDICI/Europa in der Welt".

89 Die EU-Delegationen analysierten die vorgeschlagene Nutzung des neuen Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung plus. Diese Analyse war mit einem hohen Arbeitsaufwand für die EU-Delegationen zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der MRP verbunden, wodurch diese sich verzögerte. Es ist ungewiss, in welchem Umfang die Mittel letztlich verwendet werden. Der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung plus, die Team-Europa-Initiativen und die Leitinitiativen sind Durchführungsmodalitäten, und es besteht keine klare Notwendigkeit, Informationen darüber in die Mehrjahresrichtprogramme aufzunehmen (siehe Ziffern [55–70](#)).

Empfehlung 4 – Den Umfang der Programmplanung klarer abstecken

Die Kommission und der EAD sollten sich bei der Programmplanung auf die obligatorischen Elemente der MRP konzentrieren und die fakultativen Elemente auf die Umsetzungsphase verschieben.

Zieldatum für die Umsetzung: Rechtzeitig für die nächste Programmplanung

90 Die MRP enthalten eine große Anzahl von Indikatoren, über die nicht verbindlich Bericht erstattet werden muss. Die überwiegende Mehrheit der in die Stichprobe einbezogenen Indikatoren war spezifisch, doch aufgrund unklarer oder fehlender Ausgangswerte und Zielvorgaben werden Herausforderungen bei der Überwachung der Fortschritte von mehr als 20 % der Indikatoren entstehen. Die inkohärente Verwendung der Indikatoren des gemeinsamen Ergebnisrahmens für Europa in der Welt (*Global Europe Results Framework, GERF*) wird das Potenzial für eine Aggregation der Ergebnisse auf Ebene des Instruments begrenzen (siehe Ziffern [71–83](#)).

Empfehlung 5 – Die in den MRP festgelegten Indikatoren vereinfachen und deren kohärente Verwendung sicherstellen

Um die Aggregation von Daten aus Indikatoren zu erleichtern, sollten die Kommission und der EAD Folgendes sicherstellen:

- die kohärente und einheitliche Einbettung und Nutzung der Indikatoren des Ergebnisrahmens für Europa in der Welt (*Global Europe Results Framework, GERF*) im Rahmen der MRP;
- die Kohärenz zwischen den Indikatoren in den MRP und in den jährlichen Aktionsplänen und Jahresaktionsprogrammen;
- klare Definitionen, Ausgangswerte und Zielvorgaben für jeden Indikator.

Zieldatum für die Umsetzung: Rechtzeitig für die nächste Programmplanung

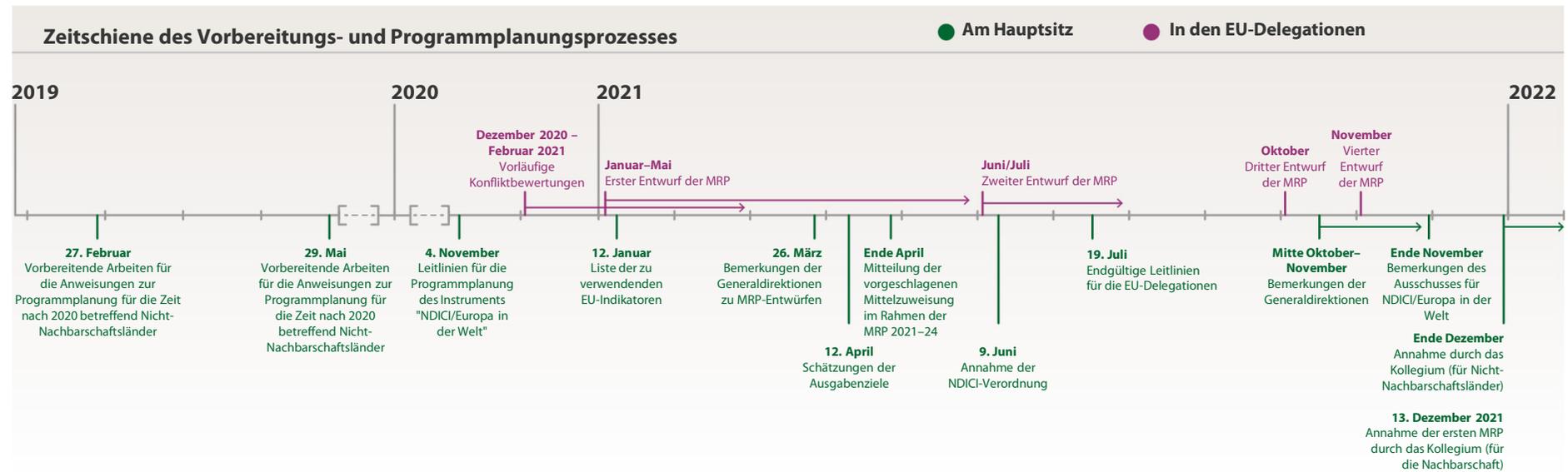
Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. April 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

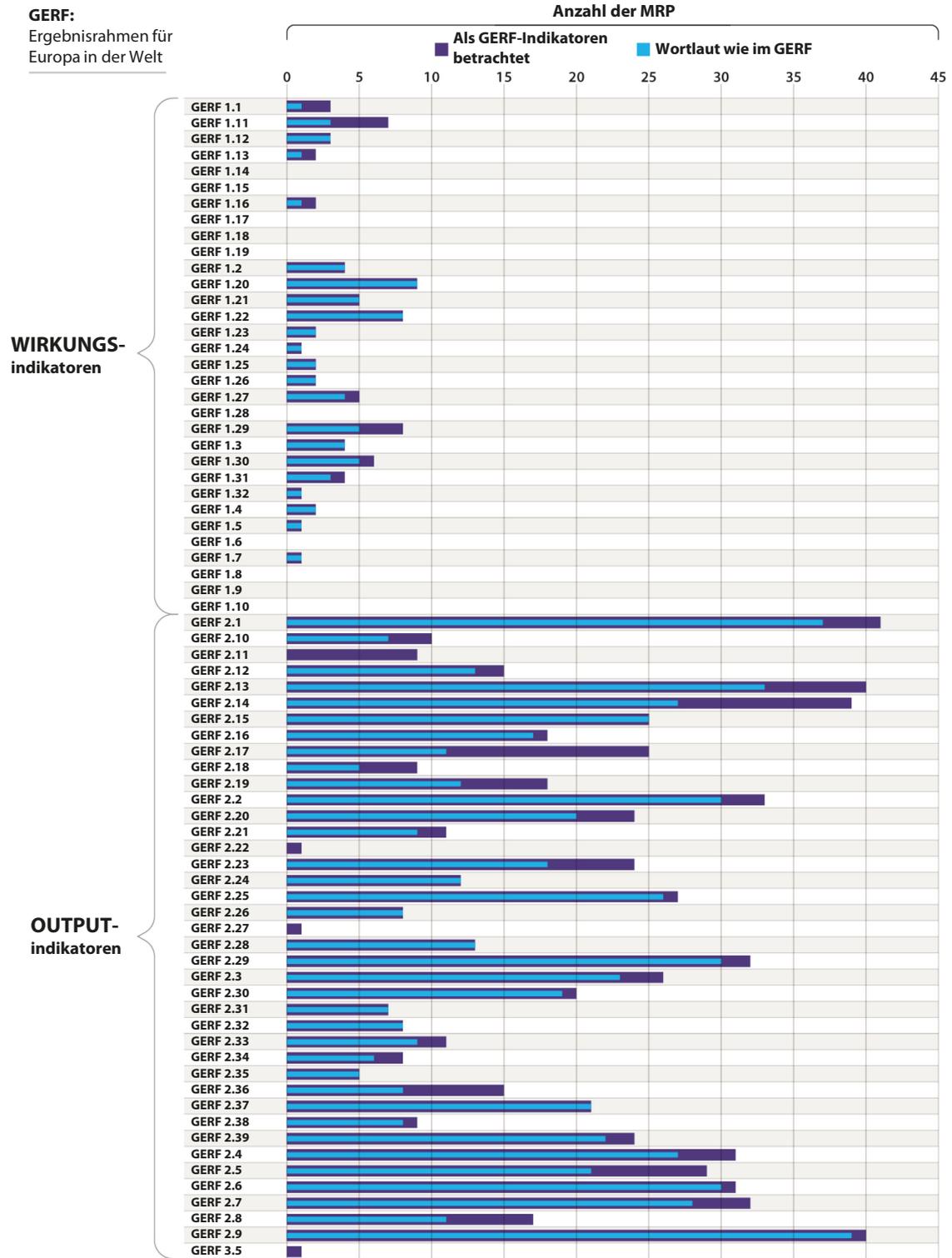
Anhänge

Anhang I — Zeitschiene des Vorbereitungs- und Programmplanungsprozesses



Quelle: Europäischer Rechnungshof

Anhang II — Häufigkeit der GERF



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der MRP.

Abkürzungen

DAC: *Development Assistance Committee* (Ausschuss für Entwicklungshilfe)

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

EFSD+: *European Fund for Sustainable Development Plus* (Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung plus)

FPI: *Foreign Policy Instrument service* (Dienst für außenpolitische Instrumente)

GD INTPA: Generaldirektion für internationale Partnerschaften

GD NEAR: Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen

GERF: *Global Europe Results Framework* (Ergebnisrahmen für Europa in der Welt)

MFR: mehrjähriger Finanzrahmen

MRP: Mehrjahresrichtprogramm

NDICI/Europa in der Welt: *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe* (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt)

Glossar

Erasmus+: Programm der EU zur Förderung von Bildung, Jugend und Sport.

Mischfinanzierung: Verfahren der Kombination von Finanzhilfen der EU mit Darlehen oder Eigenkapital von öffentlichen und privaten Geldgebern.

Antworten der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-14>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-14>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Hannu Takkula, Mitglied des Hofes. Herr Takkula wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Turo Hentila und der Attachée Nita Tennila, den Leitenden Managern Alejandro Ballester Gallardo und Pietro Puricella und dem Aufgabenleiter Piotr Zych. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Aurelia Petliza und Agnieszka Swiech. Laura Mcmillan und Zoe Dennis leisteten sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Turo Hentila, Pietro Puricella, Piotr Zych, Nita Tennila, Hannu Takkula.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt.

Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-0204-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/123854	QJ-AB-23-014-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0214-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/134307	QJ-AB-23-014-DE-N

Im Rahmen der Programmplanung legt die EU ihre Prioritäten für die internationale Zusammenarbeit fest. Bei der Prüfung wurde bewertet, ob die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) eine angemessene Programmplanung für das neu geschaffene Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt erstellt hatten. Der Hof stellte fest, dass die geografischen Programme so ausgelegt waren, dass sie ein breites Spektrum an Bedürfnissen der Partnerländer und EU-Prioritäten berücksichtigten. Es bestanden jedoch Mängel bei den Methoden für die Zuweisung der Finanzmittel an die Partnerländer und bei der Einrichtung des Überwachungsrahmens. Der Hof empfiehlt der Kommission und dem EAD, die Methode für die Mittelzuweisung und die Bewertung der Auswirkungen der EU-Unterstützung zu verbessern, den Umfang des Programmplanungsprozesses klarer abzustechen und die in den Mehrjahresrichtprogrammen festgelegten Indikatoren zu vereinfachen und durchgängig zu verwenden.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs nach Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors