

Sonderbericht

Der Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika: ein flexibles, aber nicht ausreichend fokussiertes Instrument

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

PRÜFUNGSTEAM

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, die auch das berichterstattende Mitglied für diesen Bericht war, durchgeführt. Frau Jakobsen wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Katja Mattfolk, dem Attaché Kim Storup, der Leitenden Managerin Beatrix Lesiewicz und dem Aufgabenleiter Emmanuel-Douglas Hellinakis. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Laura Gores, Attachée, sowie Jiri Lang und Piotr Zych, Prüfer.



Von links nach rechts: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

INHALT

	Ziffer
Akronyme und Abkürzungen	
Zusammenfassung	I - VIII
Einleitung	1 - 9
EU-Treuhandfonds	1 - 2
EUTF Afrika	3 - 9
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	10 - 13
Bemerkungen	14 - 54
Der EUTF Afrika ist zwar ein flexibles Instrument, hätte angesichts der beispiellosen Herausforderungen jedoch zielgerichteter konzipiert werden müssen	14 - 25
Der EUTF Afrika ist ein flexibles Instrument, dessen Ziele jedoch zu allgemein gehalten sind, um Maßnahmen effizient steuern und Auswirkungen effizient messen zu können	15 - 19
Die Kommission hat weder den Bedarf noch die ihr zur Deckung des Bedarfs zur Verfügung stehenden Mittel umfassend analysiert	20 - 25
Der EUTF Afrika ist zwar ein Instrument, das ein rasches Eingreifen erlaubt, bei der Durchführung bestehen jedoch nach wie vor Schwachstellen	26 - 54
Die Projektauswahl erfolgt zwar rasch, das Verfahren ist jedoch nicht ganz einheitlich und klar	27 - 44
Mit den Projekten werden die ersten Outputs erzielt, ein System zur Überwachung der Ergebnisse sämtlicher Fenster ist jedoch noch nicht einsatzbereit	45 - 54
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	55 - 61
Anhang I - Beiträge der EU-Mitgliedstaaten und sonstiger Geber (Mittelzusagen und erhaltene Beiträge) - Stand: 31. August 2018	
Anhang II - Die Leitungsgremien des EUTF Afrika und ihre wichtigsten Zuständigkeiten	
Anhang III - Geprüfte Projekte des EUTF Afrika	
Antworten der Kommission	

AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN

AF	<i>Action Fiche</i> : Maßnahmenbogen mit alle relevanten Informationen über ein Projekt oder ein Programm
CA	<i>Constitutive Agreement</i> (Gründungsabkommen): Gründungsakt zur Einrichtung des EUTF Afrika
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EIP	<i>External Investment Plan</i> (Investitionsoffensive für Drittländer)
EUDEL	EU-Delegation
EUTF Afrika	Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika
GD DEVCO	Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung
GD NEAR	Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen
HoA	Horn von Afrika (Fenster/Region)
IcSP	<i>Instrument contributing to Stability and Peace</i> (Stabilitäts- und Friedensinstrument)
Kommission	Europäische Kommission
MS	EU-Mitgliedstaaten
NoA	Nordafrika (Fenster/Region)
OpCom	<i>Operational Committee</i> (Exekutivausschuss)
REF	<i>Research and Evidence Facility</i> (Fazilität für Forschung und Faktensammlung)
SLC	Sahelzone und Tschadseebecken (Fenster/Region)
TF	Treuhandfonds
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)

ZUSAMMENFASSUNG

I. Seit Januar 2013 hat die Europäische Kommission gemäß der Haushaltsordnung für die Ausführung des Haushaltsplans die Möglichkeit, Unions-Treuhandfonds für Maßnahmen im Außenbereich einzurichten und zu verwalten. Dabei handelt es sich um von mehreren Gebern finanzierte Treuhandfonds für Notfallmaßnahmen, entsprechende Folgemaßnahmen oder thematische Maßnahmen.

II. Der Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika (im Folgenden "EUTF Afrika") soll dazu beitragen, die Stabilität zu fördern und die Migrationssteuerung zu verbessern, indem die Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration bekämpft werden. Die Einrichtung des Treuhandfonds wurde im November 2015 auf dem Migrationsgipfel in Valletta vereinbart. Mit dem Fonds werden Tätigkeiten in 26 Ländern gefördert, die sich in drei Regionen Afrikas befinden: in der Sahelzone und im Tschadseebecken, am Horn von Afrika und im Norden Afrikas (sogenannte "Fenster").

III. Der Hof untersuchte, ob der EUTF Afrika gut konzipiert ist und gut umgesetzt wird. Er gelangt zu dem Schluss, dass der EUTF Afrika zwar ein flexibles Instrument ist, angesichts der beispiellosen Herausforderungen jedoch zielgerichteter hätte konzipiert werden müssen. Im Vergleich zu traditionellen Instrumenten wurden die Projekte beim EUTF Afrika schneller auf den Weg gebracht. Insgesamt ist es mit dem Treuhandfonds gelungen, die bis zum Vertragsabschluss und zur Leistung von Vorauszahlungen benötigte Zeit zu verkürzen. Bei den Projekten stellen sich jedoch ähnliche Herausforderungen wie bei traditionellen Instrumenten, wodurch sich ihre Umsetzung verzögert.

IV. Der Hof stellte fest, dass die Ziele des EUTF Afrika allgemein gehalten sind. Dies ermöglicht Flexibilität, da die Unterstützung an verschiedene und sich ändernde Umstände angepasst werden kann, ist jedoch bei der Steuerung von Maßnahmen innerhalb der drei Fenster und bei der Messung von Auswirkungen weniger nützlich. Die Kommission hat weder den Bedarf, der durch den Treuhandfonds zu decken ist, noch die ihr zur Verfügung stehenden Mittel umfassend analysiert und quantifiziert. Außerdem stellte der Hof fest, dass

die strategischen Vorgaben für die Verwalter der drei Fenster nicht spezifisch genug waren und die Mittel und Kapazitäten der Geber noch nicht ausreichend wirksam gebündelt werden.

V. Im Hinblick auf die Durchführung stellte der Hof fest, dass sich die Verfahren für die Projektauswahl bei den einzelnen Fenstern voneinander unterschieden und dass die Kriterien zur Bewertung der Projektvorschläge nicht klar genug oder nicht ausreichend dokumentiert waren. Ferner wurde nicht immer klar erläutert, worin der komparative Vorteil einer Finanzierung von Projekten durch den EUTF Afrika besteht.

VI. Für den EUTF Afrika wurde zwar ein gemeinsames Überwachungssystem eingeführt, dieses ist jedoch noch nicht einsatzbereit, und für die drei Fenster werden unterschiedliche Systeme zur Leistungsüberwachung eingesetzt. Der Hof stellte fest, dass die Projektziele häufig nicht den SMART-Kriterien (*specific, measurable, attainable, relevant and time-bound* - konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und terminiert) entsprachen und die zur Messung der Projektleistung verwendeten Indikatoren keine Ausgangswerte aufwiesen. Die geprüften Projekte befanden sich in einer frühen Phase der Durchführung, hatten jedoch bereits Outputs erbracht.

VII. Der EUTF Afrika hat dazu beigetragen, die Zahl irregulärer Migranten, die aus Afrika nach Europa kommen, zu verringern. Wie groß dieser Beitrag ist, kann jedoch nicht genau bestimmt werden.

VIII. Auf der Grundlage seiner Prüfung spricht der Hof eine Reihe von Empfehlungen aus, die so bald wie möglich umgesetzt werden sollten, da die Laufzeit des EUTF Afrika voraussichtlich Ende 2020 endet. Die Kommission sollte

- die Qualität der Ziele des EUTF Afrika verbessern,
- das Verfahren für die Projektauswahl überarbeiten,
- Maßnahmen ergreifen, um die Durchführung zu beschleunigen,
- die Überwachung des EUTF Afrika verbessern.

EINLEITUNG

EU-Treuhandfonds

1. Treuhandfonds sind für einen spezifischen Entwicklungszweck eingerichtete Fonds, zu denen einer oder mehrere Geber finanzielle Beiträge leisten und die im Allgemeinen von einer internationalen Organisation wie der Weltbank oder den Vereinten Nationen verwaltet werden. Seit den 1990er Jahren werden Treuhandfonds zunehmend als Finanzierungsinstrument im Bereich der internationalen Zusammenarbeit eingesetzt. Häufig werden sie als Reaktion auf Krisen wie Naturkatastrophen oder Konflikte ins Leben gerufen.

2. Seit 2013 hat die Europäische Kommission gemäß der Haushaltsordnung die Möglichkeit, Unions-Treuhandfonds (EUTF) einzurichten¹. Für die EUTF werden Mittel aus dem EU-Haushalt oder dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) mit Beiträgen eines oder mehrerer weiterer Geber, darunter Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Geberländer, gebündelt. EUTF für Notfallmaßnahmen oder entsprechende Folgemaßnahmen können entweder direkt von der Kommission oder indirekt durch die Übertragung der Haushaltsvollzugsaufgaben an bestimmte Stellen umgesetzt werden².

EUTF Afrika

3. Im Jahr 2014 stieg die Zahl der Migranten, die versuchten, Europa über seine südlichen Außengrenzen zu erreichen, drastisch an, was auf die instabile Lage in Syrien, im Irak, in

¹ In Artikel 187 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) ist der rechtliche Rahmen zur Gründung von Unions-Treuhandfonds für Maßnahmen im Außenbereich festgelegt. In der Haushaltsordnung 2018 (Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1)), die am 2.8.2018 in Kraft trat, ist dieser rechtliche Rahmen in Artikel 234 festgelegt.

² Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe c der Haushaltsordnung 2012, nun Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c der Haushaltsordnung 2018.

Libyen, Eritrea und Afghanistan sowie in der Sahelzone und in der Tschadseeeregion zurückzuführen ist. Viele Migranten aus verschiedenen Regionen Afrikas haben ihr Leben bei dem Versuch verloren, über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen. Diese Regionen sind in den Mittelpunkt der externen Migrationspolitik der EU gerückt, insbesondere seit der Schließung der sogenannten Balkanroute im Jahr 2016 im Anschluss an das EU-Türkei-Abkommen.

4. Im April 2015 beschloss der Europäische Rat, auf diese Krise zu reagieren, indem er dazu aufrief, ein internationales Gipfeltreffen zur Erörterung von Migrationsfragen mit afrikanischen und anderen betroffenen Ländern abzuhalten. Das Gipfeltreffen fand am 11. und 12. November 2015 in Valletta (Malta) statt. Im Rahmen des Treffens wurden eine gemeinsame Erklärung und ein Aktionsplan, der fünf prioritäre Bereiche und 16 prioritäre Initiativen umfasst, verabschiedet. Zudem unterzeichneten 25 EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, die Schweiz und die Europäische Kommission am 12. November 2015 ein Gründungsabkommen³, mit dem offiziell der Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika (im Folgenden "EUTF Afrika") eingerichtet wurde, und die dazugehörige Strategie.

5. Der EUTF Afrika ist der dritte von vier Treuhandfonds⁴, die bislang von der Europäischen Kommission (im Folgenden "Kommission") verwaltet werden. Der Fonds kommt 26 Ländern⁵ in drei Regionen Afrikas (für Verwaltungszwecke als "Fenster" bezeichnet) zugute: Sahelzone

³ Bei dem Gründungsabkommen handelt es sich um ein von der Europäischen Kommission, den EU-Mitgliedstaaten und weiteren Gebern abgefasstes Dokument.

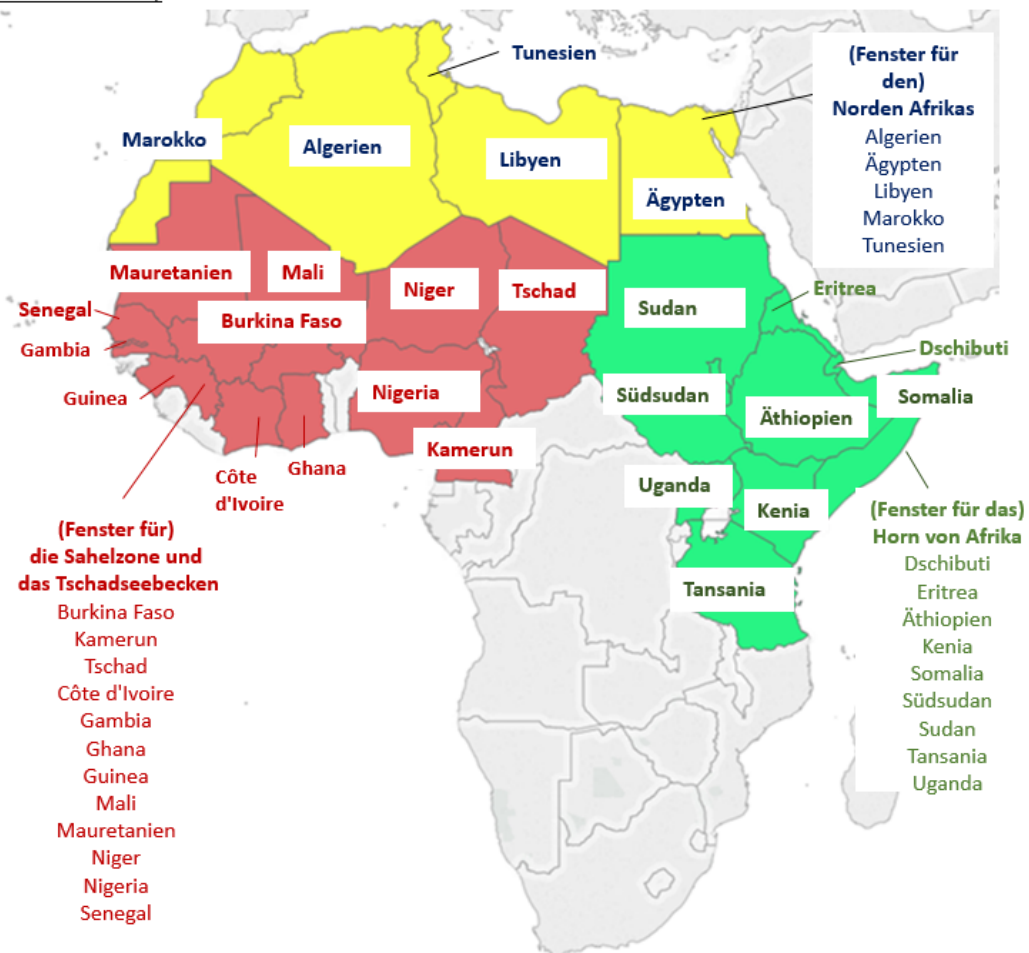
⁴ Die übrigen Fonds sind: a) der Treuhandfonds Békou für die Zentralafrikanische Republik, der im Juli 2014 zur Unterstützung des Landes bei der Bewältigung der Krise und beim Wiederaufbau eingerichtet wurde, b) der Treuhandfonds Madad, der im Dezember 2014 als Reaktion auf die Syrienkrise gegründet wurde, sowie c) der Treuhandfonds für Kolumbien, der 2016 zur Unterstützung des Friedensschlusses ins Leben gerufen wurde.

⁵ Ursprünglich bezog sich der EUTF Afrika auf 23 Länder. Der Vorstand des Treuhandfonds beschloss in seiner zweiten Sitzung am 13.12.2016, die Liste der unterstützten Länder um Ghana, Guinea und Côte d'Ivoire zu erweitern.

und Tschadseebecken, Horn von Afrika und der Norden Afrikas. **Abbildung 1** ist zu entnehmen, welche Länder vom EUTF Afrika abgedeckt werden.

Abbildung 1 - Vom EUTF Afrika abgedeckte Länder

(Die auf dieser Karte dargestellten Grenzen und verwendeten Bezeichnungen stellen keine offizielle Billigung oder Anerkennung seitens der Europäischen Union dar)



Quelle: Europäische Kommission, Jahresbericht 2017 des EUTF Afrika.

6. Mit dem Gründungsabkommen des EUTF Afrika wurden die folgenden Führungs- und Verwaltungsorgane des Treuhandfonds eingerichtet:

- a) ein Vorstand des Treuhandfonds, dessen Vorsitz die Kommission (GD DEVCO) führt und der vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und anderen Kommissionsdienststellen unterstützt wird. Dem Vorstand gehören Vertreter der Geber (EU-Mitgliedstaaten sowie andere Länder, die einen Beitrag in Höhe von mindestens 3 Millionen Euro geleistet haben) und der Kommission, die im Namen der Europäischen

Union handelt, an. Bislang hat kein afrikanisches Land beschlossen, sich als ordentliches stimmberechtigtes Mitglied am EUTF Afrika zu beteiligen. Geber, die nicht den Mindestbeitrag geleistet haben, nehmen als Beobachter teil⁶ (siehe Anhang I). Sofern angezeigt, können auch Vertreter der betroffenen Länder und ihrer regionalen Organisationen als Beobachter eingeladen werden. Seit 2017 wird dem Europäischen Parlament Beobachterstatus gewährt. Der Vorstand des Treuhandfonds gibt strategische Leitlinien zur Verwendung der Mittel heraus;

- b) ein Exekutivausschuss für jedes Fenster, der die vom Treuhandfonds zu finanzierenden Maßnahmen prüft und genehmigt. Der Exekutivausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern der Kommission⁷, des EAD und der Geber (EU-Mitgliedstaaten und andere Länder), die mindestens 3 Millionen Euro beigetragen haben. Wie beim Vorstand des Treuhandfonds können Geber, die nicht den Mindestbeitrag geleistet haben, nicht beitragende EU-Mitgliedstaaten, betroffene Länder und ihre regionalen Organisationen als Beobachter an Sitzungen teilnehmen. Die Vertreter des Europäischen Parlaments haben in den Sitzungen des Exekutivausschusses keinen Beobachterstatus.
- c) die Kommission (Treuhand) übernimmt die Verwaltung des Treuhandfonds und stellt das Sekretariat des Vorstands des Treuhandfonds und der Exekutivausschüsse. Sie ist für die Durchführung der vom Treuhandfonds finanzierten Maßnahmen verantwortlich und überträgt die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben unter Einhaltung der Geschäftsordnung an eigene Bedienstete (Treuhandfondsverwalter) (siehe Anhang II).

7. Die Laufzeit des 2015 eingerichteten EUTF Afrika wird voraussichtlich Ende 2020 enden. Bis Ende August 2018 beliefen sich die Beiträge zum EUTF Afrika auf insgesamt 4,09 Milliarden Euro. Den größten Teil der Beiträge (3,6 Milliarden Euro, d. h. 89 % der

⁶ EU-Mitgliedstaaten, die keinen Beitrag zum EUTF Afrika geleistet haben, können ebenfalls als Beobachter teilnehmen.

⁷ Bedienstete der GD DEVCO (Vorsitz der Exekutivausschüsse für die Sahelzone und das Tschadseebecken sowie für das Horn von Afrika), GD NEAR (Vorsitz des Exekutivausschusses für den Norden Afrikas), GD ECHO und GD HOME sowie Bedienstete des Dienstes für außenpolitische Instrumente.

Gesamtbeiträge) machen Übertragungen von Mitteln aus dem EEF und dem EU-Haushalt aus. Die EU-Mitgliedstaaten trugen gemeinsam mit Norwegen und der Schweiz 439 Millionen Euro (11 %) zum EUTF Afrika bei. In **Abbildung 2** werden die Beiträge zu den verschiedenen EU-Treuhandfonds miteinander verglichen.

Abbildung 2 - Beiträge der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber zu den EU-Treuhandfonds (Stand: 31. August 2018)

EU-Treuhandfonds			
Bezeichnung	Beiträge insgesamt (in Millionen Euro)	Beiträge der Mitgliedstaaten und sonstigen Geber (in Millionen Euro)	Prozentualer Anteil der Beiträge der Mitgliedstaaten und sonstigen Geber an den Gesamtbeiträgen
EUTF Afrika	4 092	439	11 %
EUTF Bêkou	240	66	27 %
EUTF Kolumbien	96	23	24 %
EUTF Madad	1 571	152	10 %

Quelle: "Monthly Report on the Multiannual Implementation of EU Trust Funds", 31. August 2018, Europäische Kommission, GD Haushalt. Alle Zahlen gerundet.

8. Zum Zeitpunkt seiner Einrichtung Ende 2015 machte der EUTF Afrika 1,5 % der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe aus, die den von ihm abgedeckten Ländern bereitgestellt wurde.
9. Aufgrund der unterschiedlichen Arten von Notsituationen und der schwierigen Umstände vor Ort reichen die vom EUTF Afrika unterstützten Maßnahmen von Soforthilfe bis hin zu Entwicklungshilfe.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

10. Im Rahmen seiner Wirtschaftlichkeitsprüfung untersuchte der Hof, ob der EUTF Afrika gut konzipiert ist und gut umgesetzt wird. Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum von der Einrichtung des Treuhandfonds Ende 2015 bis Ende Februar 2018. Im ersten Teil dieses Berichts wird die Konzeption des EUTF Afrika (seine Ziele, die Bedarfsanalyse der Kommission und die Finanzierung) analysiert. Im zweiten Teil werden spezifische Aspekte der Durchführung des EUTF Afrika (die Projektauswahlverfahren, das Überwachungssystem und die von den geprüften Projekten erbrachten Outputs) untersucht.

11. Der Hof führte die Prüfung zwischen November 2017 und März 2018 durch. Die Prüfungsarbeit umfasste eine Durchsicht von Belegunterlagen, wie Programmplanungsdokumenten, Fortschritts-, Überwachungs- und Projektbewertungsberichten, sowie relevanten Unterlagen zu Treuhandfondsmechanismen internationaler Organisationen (Vereinte Nationen und Weltbank). Darüber hinaus führte der Hof in Niger und bei der EU-Delegation in Libyen⁸ Vor-Ort-Besuche durch. Die Prüfer des Hofes befragten für den EUTF Afrika tätige Bedienstete der GD DEVCO, des EAD, der GD NEAR und der GD ECHO sowie den EU-Sonderbeauftragten für die Sahelzone, die EU-Delegationen in Niger und Libyen, mehrere Geber des EUTF Afrika⁹ und Behörden afrikanischer Länder. Ferner wurden frühere einschlägige Prüfungsarbeiten des Hofes und des Internen Auditdienstes der Kommission berücksichtigt.

12. Die besuchten Länder wurden aus den beiden Fenstern ausgewählt, in denen bislang der Großteil der Ausgaben des EUTF Afrika getätigt wurde, nämlich in der Sahelzone und im Tschadseebecken sowie im Norden Afrikas. Innerhalb dieser Fenster waren Niger und Libyen die Länder mit den höchsten Mittelzuweisungen. Der Hof untersuchte in den beiden Ländern 20 laufende Projekte. In Niger nahm der Hof sieben der neun laufenden Projekte in Augenschein, in Libyen war ein Besuch der Projekte jedoch aufgrund der Sicherheitslage vor Ort nicht möglich. Die Untersuchung von Projekten diente dazu, die Einschätzung der Konzeption und des Durchführungsstands des EUTF Afrika durch den Hof zu untermauern. Im gesamten Bericht verwendet der Hof bei der Bezugnahme auf Projekte Nummern (wie in **Anhang III** angegeben).

⁸ Die EU-Delegation in Libyen wurde Ende 2014 aufgrund des Ausbruchs eines bewaffneten Konflikts nach Tunis verlegt.

⁹ An alle am EUTF Afrika beteiligten Länder wurde ein Fragebogen versandt (der von 21 der 28 Länder beantwortet wurde). Mit Vertretern der Mitgliedstaaten, die den größten Beitrag zum Treuhandfonds leisteten (Deutschland und Italien), der Mitgliedstaaten, die Projekte in Niger und Libyen durchführten (Frankreich und Luxemburg) und anderer ausgewählter Mitgliedstaaten (wie Belgien, Portugal und Schweden) führte der Hof gesonderte Gespräche.

13. Da es sich beim EUTF Afrika um den mit Abstand größten EU-Treuhandfonds handelt, führte der Hof diese Prüfungsaufgabe im Jahr 2018 durch, damit die Ergebnisse bei der bevorstehenden Halbzeitbewertung des Treuhandfonds durch die Kommission berücksichtigt werden können.

BEMERKUNGEN

Der EUTF Afrika ist zwar ein flexibles Instrument, hätte angesichts der beispiellosen Herausforderungen jedoch zielgerichteter konzipiert werden müssen

14. In diesem Teil des Berichts wurde betrachtet, wie die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten den EUTF Afrika konzipiert haben. Der Hof untersuchte die strategischen und operativen Ziele des Treuhandfonds sowie die Bedarfsanalyse, die den aus dem Fonds finanzierten Interventionen zugrunde liegt. Darüber hinaus untersuchte der Hof den Ansatz der Kommission zur Bündelung der Kapazitäten¹⁰ der in den Regionen aktiv vertretenen Geber und ermittelte, ob ein Instrument zur Erfahrungsauswertung und ein Rahmen für das Risikomanagement vorhanden waren.

Der EUTF Afrika ist ein flexibles Instrument, dessen Ziele jedoch zu allgemein gehalten sind, um Maßnahmen effizient steuern und Auswirkungen effizient messen zu können

15. Die Kommission richtete den Treuhandfonds kurz nach dem Gipfeltreffen von Valletta im November 2015 für zwei Zwecke ein. Zum einen als Nothilfeinstrument zur Bewältigung der Krisen in der Sahelzone und im Tschadseebecken, am Horn von Afrika und im Norden Afrikas. Zum anderen - und darin besteht sein Hauptziel - soll der Treuhandfonds dazu beitragen, "die Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration zu bekämpfen, und zwar insbesondere durch Förderung der Resilienz, wirtschaftlicher

¹⁰ Erwägungsgrund 18 des Gründungsabkommens: "Der Treuhandfonds wird seine Ziele dadurch erreichen, dass er die Mittel wie auch die Fähigkeiten zur Analyse, Festlegung und Durchführung der Maßnahmen bündelt, insbesondere die der Geber, die in den Regionen aktiv vertreten sind. Das Ziel besteht darin, die Instrumente und das Know-how der Kommission und der der EU-Mitgliedstaaten so zu verzahnen, dass ein tragfähiges Vorgehen Europas [...] zustande kommt."

Möglichkeiten und Chancengleichheit sowie der Sicherheit und Entwicklung und des Vorgehens gegen Menschenrechtsverletzungen"¹¹.

16. Als Nothilfe-Treuhandfonds soll der EUTF Afrika eine rasche, flexible und wirksame Reaktion¹² auf Notsituationen ermöglichen, die aus den Krisen in den drei Regionen resultieren. Allerdings wurden die Krisen, die mit dem Treuhandfonds bewältigt werden sollen, für die einzelnen Regionen nicht klar definiert (z. B. für jede Krise Angabe der Ursachen, Auswirkungen auf die Stabilität, Zusammenhänge mit anderen Krisen, geschätzten Dauer, des dringendsten Bedarfs und der zur Deckung dieses Bedarfs schätzungsweise benötigten Ressourcen).

17. Aufgrund der politischen Notwendigkeit, rasch auf die Migrationslage zu reagieren, wurden die Projekte des EUTF Afrika schnell in die Wege geleitet. Die Ziele des Treuhandfonds wurden so allgemein wie möglich gehalten, sodass die meisten Maßnahmen als förderfähig erachtet werden können. Alle Arten von Entwicklungsprojekten (z. B. Nahrungsmittel und Ernährung, Sicherheit, Gesundheit, Bildung, ökologische Nachhaltigkeit usw.) und Durchführungsmethoden (indirekte Mittelverwaltung, Budgethilfe usw.) sind möglich und wurden im Rahmen des EUTF Afrika auch tatsächlich eingesetzt. Dies hat den Treuhandfonds zwar zu einem flexiblen Instrument gemacht, ging aber auf Kosten einer Strategie, die ausreichend zielgerichtet ist, um die gewünschten Auswirkungen zu gewährleisten. Für die Ziele des Treuhandfonds, von den strategischen Zielen¹³ bis hin zu den spezifischeren Zielen auf regionaler, nationaler oder thematischer Ebene, und selbst für die Ziele spezifischer prioritärer Maßnahmen wurden keine klaren Zielvorgaben festgelegt, und die Erreichung der Ziele ist nicht messbar.

¹¹ Artikel 2 (Ziele des Treuhandfonds) des Abkommens über die Einrichtung des EUTF Afrika (Gründungsabkommen). Bei dem Gründungsabkommen handelt es sich um ein von der Europäischen Kommission und den beteiligten EU-Mitgliedstaaten abgefasstes Dokument.

¹² Beschluss der Kommission C(2015) 7293 vom 20.10.2015 über die Einrichtung des EUTF Afrika.

¹³ Dazu gehören: a) Stärkung der wirtschaftlichen Chancen und Beschäftigungsmöglichkeiten, b) Förderung der Resilienz von Gemeinschaften, c) Verbesserung der Migrationssteuerung in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern, d) Verbesserung der Regierungsführung und Konfliktprävention.

18. Der Vorstand des Treuhandfonds soll den Verwaltern des Treuhandfonds strategische Prioritäten und Leitlinien vorgeben. Diese waren bislang ebenfalls sehr allgemein gehalten und unspezifisch (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1 - Beispiele für allgemein gehaltene Vorgaben des Vorstands des Treuhandfonds

In der zweiten Sitzung des Vorstands des Treuhandfonds am 13. Dezember 2016 hielt der Vorsitzende in einer der Schlussfolgerungen fest, dass der strategische Rahmen des EUTF Afrika mit seinem Schwerpunkt auf Migration, Stabilität und Entwicklung ausreichend allgemein gehalten und klar sei, um seine Gültigkeit zu behalten. Angesichts der für 2017 zur Verfügung stehenden Mittel und der Kenntnis- und Faktenlage werde die Europäische Kommission die dem Exekutivausschuss vorzuschlagenden Maßnahmen selektiver auswählen und dabei in vollem Umfang Synergien und Komplementarität mit anderen EU-Instrumenten, einschließlich der europäischen Investitionsoffensive für Drittländer, berücksichtigen.

In der dritten Sitzung des Vorstands des Treuhandfonds am 30. Juni 2017 kam der Vorsitzende zu dem Schluss, dass

- der Schwerpunkt weiterhin auf die Durchführung zu legen sei, indem Vorhaben gemeinsam mit den für die Durchführung zuständigen Akteuren ausgebaut werden;
- bei der Verteilung der Mittel auf die verschiedenen strategischen Ziele des EUTF Afrika und die Säulen des Aktionsplans von Valletta weiterhin ein ausgewogener Ansatz anzuwenden sei;
- ein integrierter und koordinierter Ansatz zu verfolgen sei.

19. Obwohl sich die Gegebenheiten vor Ort ständig ändern, wurde das Dokument zur Festlegung der strategischen Ausrichtung (*Strategic Orientation Document*)¹⁴, in dem die allgemeine Strategie des Treuhandfonds definiert ist, seit dem 12. November 2015 nicht mehr aktualisiert, und die operativen Rahmen für die drei Fenster wurden seit ihrer

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en.

Genehmigung im Jahr 2016¹⁵ nicht mehr auf den neuesten Stand gebracht. Beispielsweise wurde für das Fenster für den Norden Afrikas ursprünglich beschlossen, den Schwerpunkt ausschließlich auf das strategische Ziel 3 (Verbesserung der Migrationssteuerung in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern) zu legen, die Situation in der Region erforderte jedoch auch eine Förderung von Projekten, die sich auf die anderen strategischen Ziele bezogen. Der Ansatz des Fensters für den Norden Afrikas wurde in der Praxis zwar angepasst, die strategischen Dokumente wurden jedoch nicht aktualisiert. Dies hatte Auswirkungen auf die Klarheit und Kohärenz der Berichterstattung (siehe Ziffer 53).

Die Kommission hat weder den Bedarf noch die ihr zur Deckung des Bedarfs zur Verfügung stehenden Mittel umfassend analysiert

Quantifizierung des Bedarfs

20. Im *Strategic Orientation Document* ist festgelegt, dass sich die Interventionen des Treuhandfonds auf einen integrierten und faktenbasierten Ansatz stützen. Die vom Hof untersuchten Unterlagen enthielten hauptsächlich frei formulierte Beschreibungen des Kontexts und zuweilen des entsprechenden Bedarfs. Die Kommission hat eingeräumt, dass für den Treuhandfonds als Ganzes keine Analyse vorgenommen wurde, in welcher der Bedarf quantifiziert ist, und daher keine Ausgangswerte¹⁶ vorhanden sind. Ferner stellte der Hof fest, dass in den Analysen, die von den Durchführungspartnern im Rahmen der einzelnen Projekte vorgenommen wurden, der Bedarf häufig nicht angemessen quantifiziert wurde. Dadurch ist die Kommission nur eingeschränkt in der Lage, zu belegen, dass die richtigen Prioritäten ermittelt wurden, und letztendlich aufzuzeigen, dass die genehmigten Maßnahmen zur Umsetzung der Prioritäten die geeignetsten sind. Angesichts der Herausforderungen und der betroffenen Haushaltsmittel (3,3 Milliarden Euro Ende 2017) ist die Leistungsmessung ein wichtiger Aspekt der Rechenschaftspflicht.

¹⁵ Die operativen Rahmen für die drei Fenster wurden am 15.2.2016 für die Sahelzone und das Tschadseebecken, am 31.5.2016 für das Horn von Afrika und am 16.12.2016 für den Norden Afrikas genehmigt.

¹⁶ Definitionsgemäß sind Ausgangswerte klar definierte Ausgangspunkte, von denen ausgehend die Umsetzung beginnt und Verbesserungen bewertet werden.

21. Die Kommission nahm keine Schätzung der Gesamtmittel vor, die zur Erreichung der festgelegten Ziele benötigt werden. Somit wurde die zur Finanzierung des Treuhandfonds erforderliche "kritische Masse" von der Kommission nicht bestimmt. Am 14. März 2018 erklärte die Kommission in Bezug auf den EUTF Afrika, dass "derzeit noch mehr als 1 Milliarde Euro für die anstehenden wichtigen Arbeiten" fehlten. Diese Summe entspricht dem geschätzten Betrag, der zur Finanzierung der geplanten Projekte benötigt wird, und nicht dem Betrag, der zur Erreichung der Ziele des Treuhandfonds erforderlich ist.

Bündelung der Kapazitäten der Geber und Erfahrungsauswertung

22. Im *Strategic Orientation Document* heißt es, einer der Grundsätze für Interventionen des Treuhandfonds laute, eine intensive Recherche und Analyse durchzuführen, was unabdingbar sei, um den Kontext zu verstehen und zu gewährleisten, dass sich die Interventionen positiv auswirken. Damit dies erreicht wird, soll der EUTF Afrika die Unterstützung von Forschungseinrichtungen in Anspruch nehmen, um die besten verfügbaren Forschungspartner zu mobilisieren und das Wissen und Verständnis bezüglich der Ursachen von Destabilisierung, Unsicherheit, irregulärer Migration und Zwangsvertreibung sowie ihrer Triebkräfte und zugrunde liegenden Faktoren zu verbessern. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes verfügte lediglich das Fenster für das Horn von Afrika über eine funktionierende Fazilität für Forschung und Faktensammlung (*Research and Evidence Facility*), die im Mai 2016 gegründet worden war. Für das Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken und das Fenster für den Norden Afrikas leitete die Kommission im Februar 2018 Verhandlungen zur Finanzierung überregionaler Forschungsverträge ein. Zu diesem Zeitpunkt waren die meisten Mittel bereits genehmigt worden.

23. Da kein Geber alleine in der Lage wäre, den Herausforderungen zu begegnen, die sich in den 26 vom EUTF Afrika abgedeckten Ländern stellen, wird in den Erwägungsgründen des Gründungsabkommens betont, der Treuhandfonds werde seine Ziele durch die Bündelung von Mitteln und Fähigkeiten, insbesondere die der verschiedenen Geber, die in der Region aktiv vertreten sind, erreichen¹⁷. Ein effizienter Ansatz für eine solche Bündelung erfordert

¹⁷ Erwägungsgrund 18 des Gründungsabkommens.

eine umfassende Bestandsaufnahme der Erfahrungen und Fähigkeiten der einzelnen Geber, um diese auf optimale und systematische Art und Weise nutzen zu können. Der Hof stellte jedoch fest, dass lediglich für das Fenster für das Horn von Afrika eine solche Bestandsaufnahme vorhanden war¹⁸.

24. Der Hof ermittelte zudem, dass für den EUTF Afrika als Ganzes kein Mechanismus zur Erfahrungsauswertung¹⁹ vorhanden ist. Da ein solcher Mechanismus fehlt, sind eine einheitliche Erhebung bewährter Verfahren und die Planung von Abhilfemaßnahmen für künftige Vorhaben nicht möglich. Der Maßnahmenbogen, auf dem die einzelnen Projektvorschläge dokumentiert werden, enthält zwar einen Abschnitt zu den bisherigen Erfahrungen, darin wird jedoch im Allgemeinen nur eine Liste der vorangegangenen Projekte oder eine Beschreibung der Erfahrung des Durchführungspartners aufgeführt. Dies mögen zwar wichtige Kriterien zur Auswahl der Durchführungspartner sein, der Abschnitt des Maßnahmenbogens eignet sich jedoch nicht zur systematischen Dokumentation der bisherigen Erfahrungen. Nur in wenigen Fällen fand der Hof Beispiele dafür, wie bisherige Erfahrungen für neue Projekte genutzt werden könnten.

Rahmen für das Risikomanagement

25. Ein weiteres wichtiges Element ist ein geeigneter Rahmen für das Risikomanagement²⁰. Im Gründungsabkommen wird ein solches Managementinstrument jedoch nicht erwähnt. Zudem sind die am Treuhandfonds beteiligten Mitgliedstaaten im gleichen Maße Risiken

¹⁸ Die für dieses Fenster zuständige Fazilität für Forschung und Faktensammlung hatte Fachliteratur ausgewertet, um den Stand der Forschung zu Migration, Zwangsvertreibung und Konflikten am Horn von Afrika zu bewerten, und dabei auch die vorhandenen Akteure berücksichtigt, die sich zum Zeitpunkt der Auswertung dem Thema Migration und Konflikte am Horn von Afrika widmeten.

¹⁹ Gemäß dem "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management" der OECD aus dem Jahr 2002 wird Erfahrungsauswertung gemeinhin definiert als die Gewinnung übertragbarer Erkenntnisse auf der Grundlage von Erfahrungen, die bei Bewertungen gesammelt werden und die sich auf Stärken und Schwächen bei der Vorbereitung, Konzeption und Durchführung beziehen, welche die Leistung, Ergebnisse und Auswirkungen beeinflussen.

²⁰ In Artikel 187 Absatz 3 Buchstabe b der Haushaltsordnung heißt es: "Unions-Treuhandfonds [...] führen [...] eine bessere Kontrolle seitens der Union über die Risiken [...] herbei."

(finanziellen Risiken, Reputationsrisiken usw.) ausgesetzt wie die Kommission. In der ersten Sitzung des Vorstands des Treuhandfonds forderten zwei Mitgliedstaaten ausdrücklich einen spezifischen Rahmen für die Risikobewertung²¹. Bislang hat die Kommission es jedoch vorgezogen, sich auf die internen Kontrollsysteme der GD DEVCO und der GD NEAR zu stützen anstatt für den EUTF Afrika einen spezifischen Rahmen für die Risikobewertung einzurichten. Bei den von den Vereinten Nationen und der Weltbank verwalteten Treuhandfonds gilt die Einrichtung eines spezifischen Rahmens für die Risikobewertung hingegen als bewährtes Verfahren.

Der EUTF Afrika ist zwar ein Instrument, das ein rasches Eingreifen erlaubt, bei der Durchführung bestehen jedoch nach wie vor Schwachstellen

26. In diesem Abschnitt beleuchtet der Hof Aspekte, welche die Durchführung des EUTF Afrika betreffen. Im Einzelnen bewertete er die Verfahren für die Projektauswahl, die den Exekutivausschüssen bereitgestellten Informationen, die Koordinierung zwischen den Generaldirektionen der Kommission und zwischen den einzelnen Fenstern, die Komplementarität mit anderen EU-Instrumenten und die Dauer der Verfahren. Ferner untersuchte der Hof die Überwachung und die Outputs der laufenden Projekte, die vom EUTF Afrika unterstützt wurden.

Die Projektauswahl erfolgt zwar rasch, das Verfahren ist jedoch nicht ganz einheitlich und klar

Auswahl von Projekten für die drei Fenster

27. Was die Projektauswahl betrifft, werden die Projektvorschläge für das Fenster für den Norden Afrikas sowie das Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken nach der Konsultation verschiedener Interessenträger aus den Projektvorschlägen ausgewählt, die von den potenziellen Durchführungspartnern eingereicht werden. Wenn ein Vorschlag den Prioritäten des jeweiligen Fensters entspricht, erstellt der Treuhandfondsverwalter (in

²¹ In der vierten Sitzung des Vorstands des Treuhandfonds im April 2018 wiesen zwei weitere Länder auf die Notwendigkeit hin, die Überwachung der Risiken bei den einzelnen Projekten zu prüfen und die Überwachung und Bewertung weiter zu verbessern.

Absprache mit den EU-Delegationen) einen Maßnahmenbogen. Der Maßnahmenbogen wird dem Exekutivausschuss zur Genehmigung vorgelegt. Bei diesem Ansatz stützen sich die Treuhandfondsverwalter weitgehend auf die Bedarfsanalyse, die von den Durchführungspartnern zur Unterstützung ihrer Projektvorschläge eingereicht wird.

28. Beim Fenster für das Horn von Afrika wird ein Top-down-Ansatz angewandt, bei dem der Treuhandfondsverwalter in Absprache mit den EU-Delegationen den spezifischen Bedarf analysiert, wobei er sich auf die qualitative Analyse der Fazilität für Forschung und Faktensammlung (siehe Ziffer 22) und auf Konsultationen, die in den afrikanischen Ländern auf Regierungsebene stattfinden, stützt. Auf der Grundlage der Bedarfsanalyse und der Konsultationen wird ein Maßnahmenbogen, in dem auch die potenziellen Durchführungspartner aufgeführt sind, ausgearbeitet und dem Exekutivausschuss zur Genehmigung vorgelegt. Durch diesen Ansatz kann ein stärkerer Schwerpunkt auf die für den Treuhandfonds festgelegten Prioritäten und den ermittelten Bedarf gelegt werden.

29. Für das Fenster für den Norden Afrikas und das Fenster für das Horn von Afrika liegen keine dokumentierten Kriterien für die Auswahl von Projektvorschlägen vor. Laut Kommission werden stattdessen die Relevanz der einzelnen Vorschläge für regionale oder nationale Strategien sowie die spezifischen Fachkenntnisse der potenziellen Durchführungspartner und ihre Präsenz vor Ort berücksichtigt. Lediglich der operative Rahmen des Fensters für die Sahelzone und das Tschadseebecken umfasst Kriterien zur Auswahl von Maßnahmen²². Allerdings fand der Hof keine dokumentierte Bewertung von Projektvorschlägen anhand dieser Kriterien. Daher konnte der Hof nicht bewerten, ob davon auszugehen ist, dass es sich bei den ausgewählten Projekten um die Projekte mit der

²² Gemäß diesen Kriterien müssen die Maßnahmen a) einer doppelten Logik entsprechen, indem sie: irreguläre Migration und Zwangsvertreibung verhindern und eine bessere Migrationssteuerung fördern oder einen umfassenden Ansatz für Stabilität, Sicherheit und Resilienz verfolgen; b) in den thematischen und geografischen Geltungsbereich aller beteiligten Finanzinstrumente fallen und deren jeweiliger Verordnung entsprechen, insbesondere den Bestimmungen der öffentlichen Entwicklungshilfe; c) in die im operativen Rahmen festgelegten spezifischen Maßnahmenbereiche fallen; d) andere Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten in der Region ergänzen; e) die Zustimmung der Behörden der Empfängerländer erhalten.

größten Relevanz handelt. Einige Mitgliedstaaten bedauerten, dass es keine klaren Kriterien für die Projektauswahl gebe²³.

Den Exekutivausschüssen bereitgestellte Informationen

30. Der EUTF Afrika unterscheidet sich von den traditionellen Durchführungsmechanismen der EU durch die Existenz der Exekutivausschüsse und ihre Funktion. In Artikel 4.1 Buchstabe b des Gründungsabkommens heißt es, der Exekutivausschuss sei "insbesondere für die Auswahl der vom Treuhandfonds zu finanzierenden Maßnahmen verantwortlich". Den Exekutivausschüssen werden jedoch ausschließlich die Vorschläge unterbreitet, zu denen Maßnahmenbögen ausgearbeitet wurden. Über die Vorschläge, zu denen keine Maßnahmenbögen erstellt wurden, werden sie nicht informiert. Auch werden Durchführungsstellen, deren Projekte nicht ausgewählt wurden, nicht systematisch über die Gründe für die Ablehnung ihrer Vorschläge in Kenntnis gesetzt. Daher sind sie nur begrenzt in der Lage, die Qualität künftiger Vorschläge zu verbessern.

31. Auch wenn die Exekutivausschüsse nicht zu allen eingereichten Vorschlägen Informationen erhalten, hatten sie Mühe, das vielschichtige Arbeitspensum im Zusammenhang mit der Genehmigung von Projekten zu bewältigen. Beispielsweise wurden in der Sitzung des Exekutivausschusses für die Sahelzone und das Tschadseebecken, die am 14. Dezember 2016 stattfand, 28 Maßnahmenbögen (674 Seiten) verteilt, während dem Exekutivausschuss für den Norden Afrikas in seiner Sitzung vom 16. Dezember 2016 lediglich drei Maßnahmenbögen (62 Seiten) zur Genehmigung vorlagen. Die Projektunterlagen wurden den Ausschussmitgliedern spät²⁴ ausgehändigt (nur eine Kalenderwoche, bevor sie

²³ Protokolle der Sitzungen des Exekutivausschusses für die Sahelzone und das Tschadseebecken vom 14.1.2016 und 18.4.2016.

²⁴ Gemäß Artikel 7 der Geschäftsordnung des Exekutivausschusses sind Sitzungsunterlagen, soweit möglich, mindestens 15 Tage vor dem Sitzungstermin vorzulegen. Beispielsweise wurde im Protokoll der fünften Sitzung des Exekutivausschusses für das Horn von Afrika im Dezember 2017 vermerkt, der Exekutivausschuss sei zutiefst besorgt über die späte Verteilung der Unterlagen für die Sitzung. Die Unterlagen sollten künftig rechtzeitig (drei Wochen) vor der Sitzung verteilt werden.

genehmigt werden sollten), sodass die Vertreter der Mitgliedstaaten und der afrikanischen Länder nur begrenzt Zeit hatten, die Unterlagen angemessen zu prüfen.

32. Wird nach der Genehmigung einer Maßnahme eine substantielle Änderung ihrer Merkmale oder Ziele erforderlich, so legt der Treuhandfondsverwalter gemäß dem Gründungsabkommen²⁵ den entsprechend geänderten Maßnahmenbogen dem Exekutivausschuss zur vorherigen Genehmigung vor. Der Exekutivausschuss für das Horn von Afrika wurde zwar über Änderungen an Projekten informiert, beim Exekutivausschuss für die Sahelzone und das Tschadseebecken war dies jedoch nicht der Fall²⁶. Beim Fenster für den Norden Afrikas wurden keine vergleichbaren Fälle ermittelt.

Koordinierung und Komplementarität

33. In der Auswahlphase ist die Koordinierung zwischen den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission von grundlegender Bedeutung. Um diese Koordinierung zu gewährleisten, hat die Kommission interne Mechanismen und detaillierte Arbeitsregelungen für die GD DEVCO, die GD NEAR, den EAD, die GD HOME und die GD ECHO aufgestellt. Diese Dienststellen nehmen regelmäßig an Sitzungen zur internen Qualitätskontrolle (im Rahmen der Qualitätssicherungsgruppe) teil, um Projekte zu bewerten, bevor sie zur Genehmigung vorgelegt werden. Trotz dieser Bemühungen könnte die Koordinierung weiter verbessert werden.

34. Aufgrund der Art des in Afrika ermittelten Bedarfs ist häufig eine fensterübergreifende Reaktion erforderlich, beispielsweise für die Sahelzone und den Norden Afrikas. In Artikel 3.1 der Geschäftsordnung des Exekutivausschusses ist festgelegt, dass die Exekutivausschüsse in gemeinsamen Sitzungen zusammentreten, um nach Bedarf Angelegenheiten von

²⁵ Artikel 6.6.5.

²⁶ In der ersten Sitzung des Exekutivausschusses im Januar 2016 wurde das Projekt Nr. 8 in Niger angenommen. In der Vorbereitungs-/Verhandlungsphase schlugen die Durchführungsstellen der Mitgliedstaaten vor, die Ziele der Maßnahme zu ändern. Folglich unterschied sich die im September 2016 unterzeichnete Beschreibung der Maßnahme deutlich von dem vom Exekutivausschuss angenommenen Maßnahmenbogen. Dem Exekutivausschuss für die Sahelzone und das Tschadseebecken war diese Änderung nicht mitgeteilt worden.

gemeinsamem Interesse zu prüfen. In der Praxis werden die Sitzungen der Exekutivausschüsse normalerweise für die einzelnen Fenster getrennt abgehalten, und bislang fanden nur zwei gemeinsame Sitzungen der Exekutivausschüsse statt²⁷. In seiner dritten Sitzung im Juni 2017 beschloss der Vorstand des Treuhandfonds, einen stärkeren Fokus auf die Auswahl von fensterübergreifenden Programmen zu richten. Trotz dieses Schwerpunkts auf einer fensterübergreifenden Zusammenarbeit wurden (bei insgesamt 143 Programmen) nur vier solcher Programme angenommen²⁸.

35. Bei der Projektauswahl benötigen die Exekutivausschüsse auch ausreichende Informationen, um die Komplementarität der Maßnahmen des Treuhandfonds zu beurteilen, d. h. um sich zu vergewissern, dass sich die Maßnahmen nicht mit anderen EU-Instrumenten überschneiden oder decken und dass sie zu potenziellen Synergien führen. Im *Strategic Orientation Document* sind zusätzliche Anforderungen festgelegt, damit sichergestellt ist, dass der EUTF Afrika andere EU-Instrumente ergänzt. Eine dieser Anforderungen besteht darin, ausschließlich Tätigkeiten zu finanzieren, die nicht bereits in nationalen oder regionalen Richtprogrammen enthalten sind. Der Hof ermittelte jedoch beim Fenster für das Horn von Afrika zwei (nicht in der Stichprobe des Hofes enthaltene) Projekte, die ursprünglich Teil eines regionalen Richtprogramms gewesen waren und nach einer Mittelübertragung vom Treuhandfonds übernommen wurden.

36. Trotz der Koordinierungsbemühungen der Kommission fand der Hof auch Beispiele für im Rahmen des EUTF Afrika ausgewählte Projekte, mit denen ein ähnlicher Bedarf gedeckt wird wie mit anderen EU-finanzierten Tätigkeiten, sodass das Risiko besteht, dass andere Arten der EU-Hilfe dupliziert werden²⁹. Die Kommission hat nicht begründet, warum diese

²⁷ Diese Sitzungen fanden am 16.12.2015 und am 26.2.2018 statt.

²⁸ Die Einrichtung für Forschung und Faktensammlung und die Fazilität für technische Zusammenarbeit sind zwei dieser Programme.

²⁹ In Artikel 187 Absatz 3 Buchstabe b der Haushaltsordnung ist festgelegt, die EU-Treuhandfonds "sollten nicht eingerichtet werden, wenn sie, ohne Komplementarität zu bewirken, lediglich andere bestehende Finanzierungsmöglichkeiten oder vergleichbare Instrumente duplizieren".

Projekte über den EUTF Afrika und nicht über andere Instrumente gefördert wurden³⁰.

Kasten 2 enthält Beispiele für Projekte, mit denen trotz Koordinierungsbemühungen ein ähnlicher Bedarf gedeckt wird wie mit anderen Tätigkeiten.

Kasten 2 - Beispiele für Projekte, mit denen ein ähnlicher Bedarf gedeckt wird wie mit anderen Tätigkeiten

Soforthilfe

Um die Koordination zwischen dem EUTF Afrika und der GD ECHO zu gewährleisten, wurden Arbeitsregelungen aufgestellt. In einer Sitzung der Qualitätssicherungsgruppe zum Projekt Nr. 17 "Stärkung des Schutzes und der Resilienz vertriebener Bevölkerungsgruppen in Libyen" warnte die GD ECHO, dass es sich bei dem Vorschlag um eine Intervention handele, die üblicherweise von der GD ECHO durchgeführt werde und die sich stark mit bestehenden Initiativen überschneiden werde, falls sie finanziert würde. Trotz dieser Bemerkung stellte die Kommission im Maßnahmenbogen, der dem Exekutivausschuss zur Genehmigung vorgelegt wurde, nicht klar, warum dieses Projekt aus dem EUTF Afrika finanziert werden sollte.

Stabilitäts- und Friedensinstrument

Der Hof ermittelte zwei Projekte (ein über das Stabilitäts- und Friedensinstrument und ein über den EUTF Afrika finanziertes Projekt), deren Schwerpunkt jeweils auf der humanitären Rückführung von Migranten aus Libyen in ihre Herkunftsländer liegt. Mit beiden Projekten werden Tätigkeiten im Bereich der Stabilisierung von Gemeinschaften unterstützt, die Projekte wurden an denselben Durchführungspartner vergeben und ihre Durchführungszeiträume überschneiden sich. Zudem umfassen beide Projekte bestimmte Tätigkeiten, wie Rehabilitation und Förderung des sozialen Zusammenhalts, und werden in denselben Städten - Sabha und Al-Qatrun - durchgeführt.

37. Darüber hinaus hat die Kommission unlängst den Externen Investitionsplan (EIP) aufgestellt, der dazu beitragen soll, dass "spezifische sozioökonomische Migrationsursachen

³⁰ Diese Anforderung ist in Abschnitt 2 des *Strategic Orientation Document* im Absatz zur Komplementarität enthalten (S. 11). Darin heißt es, der Treuhandfonds solle sowohl in geografischer als auch in thematischer Hinsicht Lücken schließen, die nicht mit anderen Mitteln oder von anderen Entwicklungspartnern (einschließlich der EU-Mitgliedstaaten) geschlossen werden. Dies müsse für jedes genehmigte Projekt angegeben werden.

bekämpft werden und eine nachhaltige Wiedereingliederung von Migranten, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren, verstärkt wird, und Transit- und Aufnahmegemeinschaften gestärkt werden"³¹. Der Vorstand des Treuhandfonds betonte, die Komplementarität mit anderen Instrumenten wie dem künftigen EIP, Mischfinanzierungsmechanismen usw. müsse gewährleistet werden. Der Hof fand jedoch keine Dokumentation darüber, wie die Koordinierung zwischen dem EUTF Afrika und dem EIP erfolgen soll oder welche Maßnahmen ergriffen wurden, um im Rahmen der beiden Instrumente die Komplementarität zwischen den ausgewählten Vorhaben zu maximieren.

38. Die oben aufgeführten Beispiele zeigen, dass beim EUTF Afrika keine ausreichend klare Arbeitsteilung zwischen dem Treuhandfonds und anderen Instrumenten oder zwischen den Interventionen der GD DEVCO, GD NEAR und GD ECHO bestand. Für Libyen erstellt die Kommission derzeit eine Matrix, in der die Interventionen im Gesundheitssektor aufgeführt sind, für andere Länder und Sektoren ist dies jedoch keine gängige Praxis. Die Einführung eines solchen Dokuments für alle Sektoren würde den Qualitätskontrollprozess bei der Projektauswahl erleichtern und die Komplementarität der Maßnahmen vor Ort maximieren.

Dauer der Verfahren

39. Die schnelle Projektauswahl³² war einer der Faktoren, durch die der EUTF Afrika Mehrwert schaffen sollte. Daher stand die Kommission unter Druck, die Verfahren zu beschleunigen und die zu finanzierenden Projekte rasch auszuwählen. Die Analyse des Hofes ergab, dass die Projekte beim EUTF Afrika in der Tat schneller ausgewählt wurden als bei traditionellen EU-Instrumenten³³. Mit dem Treuhandfonds ist es möglich geworden, die

³¹ Artikel 3 - "Zweck" der Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. September 2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds.

³² In Erwägungsgrund 10 des Beschlusses der Kommission C(2015) 7293 final vom 20. Oktober 2015 heißt es: "Der Treuhandfonds [...] wird der EU und ihren Mitgliedstaaten ein rasch einsetzbares und flexibles Instrument an die Hand geben, um in sensiblen, sich rasch ändernden und fragilen Situationen sofort konkrete Ergebnisse zu erreichen".

³³ Mit "traditionellen Entwicklungsinstrumenten" sind der Europäische Entwicklungsfonds und Instrumente im Rahmen des EU-Haushalts gemeint, mit denen Tätigkeiten in den 26 vom

Dauer der verschiedenen Phasen und somit die Zeit von der Projektermittlung und -formulierung bis zum Vertragsabschluss und zur ersten Zahlung zu verkürzen (siehe **Abbildung 3**). Alle im Zuge dieser Prüfung befragten Akteure begrüßten die rasche Projektkonzeption im Rahmen des Treuhandfonds und lobten die schnelle Reaktion auf verschiedene Notlagen.

Abbildung 3 - Indikativer Vergleich der Dauer der Verfahren

Phase	Definition	EUTF Afrika, alle Fenster (in Tagen)	EU-Haushalt und EEF (in Tagen)	Durchschnittlich eingesparte Zeit (in Tagen)
1. Festlegung/Ausarbeitung der Projekte	Durchschnittliche Anzahl der Tage zwischen der Kontrolle durch die Qualitätssicherungsgruppe und der Genehmigung durch die Exekutivausschüsse oder den Ausschuss des EEF/DCI	33	133	100
2. Vertragsabschluss	Durchschnittliche Anzahl der Tage von der Genehmigung durch die Exekutivausschüsse oder den Ausschuss des EEF/ENI/DCI bis zur Vertragsunterzeichnung	270	423	153
3. Erste Zahlung	Durchschnittliche Anzahl der Tage von der Unterzeichnung des Vertrags bis zur Genehmigung der ersten Zahlung	30	42	12

40. Allerdings sollte darauf hingewiesen werden, dass mehrere Projekte des EUTF Afrika ursprünglich im Rahmen anderer EU-Instrumente festgelegt und später vom Treuhandfonds übernommen wurden. In einigen Fällen ging die Zeitersparnis zulasten der Exekutivausschüsse, denen nicht genug Zeit blieb, um die Vorschläge vor der Genehmigung der Treuhandfondsprojekte gründlich zu prüfen (siehe **Ziffer 31**).

41. Was Vertragsabschlüsse betrifft, so wurden für den EUTF Afrika in der ersten Hälfte der Laufzeit Verträge im Wert von 45 % aller verfügbaren Mittel unterzeichnet (siehe **Abbildung 4**). Insgesamt ist es mit dem EUTF Afrika zwar gelungen, die bis zum Vertragsabschluss benötigte Zeit zu verkürzen³⁴, bei anderen bestehenden

EUTF Afrika abgedeckten afrikanischen Ländern finanziert werden können, d. h. das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) und das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DFI).

³⁴ Die Bemühungen der Kommission um einen schnelleren Abschluss von Verträgen umfassten den Versand von Schreiben an die Mitgliedstaaten sowie Gespräche mit den Durchführungsstellen von Mitgliedstaaten im *Practitioners' Network for European Development Cooperation* (Netzwerk der Akteure im Bereich der europäischen

Soforthilfeinstrumenten verläuft dieser Prozess jedoch nach wie vor schneller.

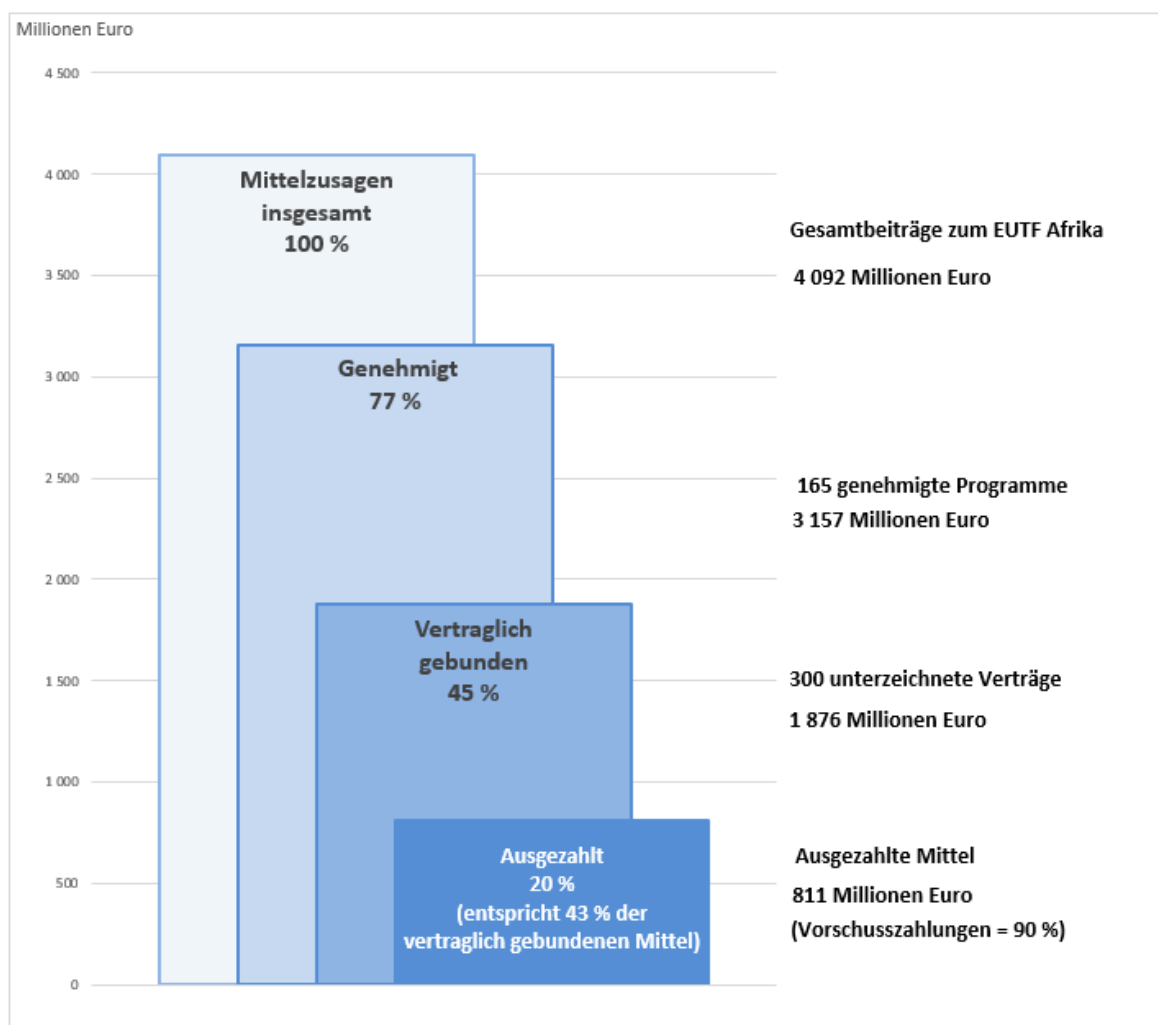
Beispielsweise besteht im Rahmen des Stabilitäts- und Friedensinstruments, das in ähnlichen Bereichen wie der EUTF Afrika eingesetzt wird, die Möglichkeit, auf "außerordentliche Hilfsmaßnahmen" zurückzugreifen³⁵. Nach der Annahme eines Finanzierungsbeschlusses durch die Kommission werden 86 % der Verträge für diese Maßnahmen innerhalb von vier Monaten unterzeichnet³⁶ (gegenüber 270 Tagen beim EUTF Afrika). Der EUTF Afrika ist ein Nothilfeinstrument. Daher wäre ein schnellerer Abschluss von Verträgen zu erwarten gewesen.

Entwicklungszusammenarbeit), einer Koordinierungsplattform, an der Durchführungsstellen von 15 Mitgliedstaaten beteiligt sind.

³⁵ Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 230/2014 vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt.

³⁶ Jahresbericht 2017 - Dienst für außenpolitische Instrumente - Anhang 12 "Leistungstabellen", S. 139.

Abbildung 4 - Ausführung der Haushaltsmittel (Stand: Ende August 2018)



Quelle: Auf der Grundlage von auf der Website des EUTF Afrika ("EU Emergency Trust Fund for Africa") veröffentlichten Daten der Europäischen Kommission über den Stand der Umsetzung vom 31. August 2018. Alle Zahlen gerundet.

42. Was die Projektdurchführung betrifft, konnte der EUTF Afrika nur in begrenztem Maße dazu beitragen, den Prozess gegenüber der traditionellen Entwicklungshilfe zu beschleunigen. Der Treuhandfonds war mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert wie traditionelle Instrumente. Dies schlägt sich wiederum in einem geringen Volumen der Zahlungen nieder (siehe **Abbildung 4**), die zum größten Teil (fast 90 %) aus Vorauszahlungen bestanden oder die Budgethilfe betrafen³⁷. Das komplexe und schwierige Umfeld, in dem die

³⁷ Budgethilfe für Niger (Projekt Nr. 12) macht 7 % der insgesamt ausgezahlten Mittel aus.

Maßnahmen des EUTF Afrika durchgeführt werden, ist laut Kommission der Hauptgrund für die Verzögerungen, da die Durchführungspartner in Konfliktgebieten häufig nicht tätig werden können.

43. Angesichts des außergewöhnlichen Kontexts, in dem der EUTF Afrika tätig ist, wäre jedoch zu erwarten, dass die Kommission systematisch bewertet, ob beschleunigte Maßnahmen angewandt werden können, und dies mit ihren potenziellen Durchführungspartnern bespricht. Eine Möglichkeit, um für einen schnelleren Beginn der Durchführung zu sorgen, besteht darin, die Kosten der Projektvorbereitung ab dem Datum der Genehmigung des Projekts (d. h. sobald die wesentlichen Projektbedingungen beschlossen worden sind und sofern dies angemessen ist) förderfähig zu machen. Tatsächlich ist in den Leitlinien der Kommission für Notsituationen eine solche Vorgehensweise gestattet.

Kasten 3 - Beispiel aus Niger, wo Projekte schneller hätten umgesetzt werden können, wenn die Finanzierung sofort genehmigt worden wäre

Projekt 10: Förderung der Schulung junger Menschen in den Regionen Agadez und Zinder und ihrer Integration in den Arbeitsmarkt

Der Exekutivausschuss genehmigte das Projekt am 18. April 2016. Das Verfahren zur Einstellung des Projektleiters konnte jedoch erst nach der Vertragsunterzeichnung im November 2016 eingeleitet werden. Wären die Projektvorbereitungskosten umgehend nach der Genehmigung des Projekts für förderfähig erklärt worden, so wäre das lange Einstellungsverfahren weniger ins Gewicht gefallen und die Projektdurchführung hätte schneller eingeleitet werden können.

44. Der Hof stellte fest, dass in den Maßnahmenbögen, die den Exekutivausschüssen zur Genehmigung vorgelegt wurden, in den meisten Fällen nicht der voraussichtliche Beginn der Projektstätigkeiten, sondern die Gesamtdauer der Projekte (bei den geprüften Projekten zwischen 12 und 60 Monaten) angegeben war. Daher können die Exekutivausschüsse diesen Aspekt bei der Genehmigung von Projekten nicht berücksichtigen oder Alternativen in Betracht ziehen, um einen schnelleren Beginn der Durchführung zu gewährleisten.

Mit den Projekten werden die ersten Outputs erzielt, ein System zur Überwachung der Ergebnisse sämtlicher Fenster ist jedoch noch nicht einsatzbereit

Überwachung

45. Im Jahr 2017 wurde für die drei Fenster des EUTF Afrika eine gemeinsame Überwachungsplattform für alle Projekte eingeführt, die deren Projektplanungsrahmen³⁸, Zielvorgaben und die entsprechenden tatsächlichen Werte für die einzelnen spezifischen Indikatoren enthält. Die Kommission hat die meisten Zielvorgaben für die Projekte des Treuhandfonds in diesem Überwachungssystem gespeichert, Ergebniswerte sind jedoch noch nicht verfügbar. Nicht alle Durchführungspartner sind bereit, auf der gemeinsamen Plattform Informationen einzugeben, und die meisten Durchführungspartner sind vertraglich nicht dazu verpflichtet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das System zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Verträge noch nicht entwickelt worden bzw. geplant war und die Kommission in die Finanzierungsvereinbarungen keine entsprechende Bestimmung aufgenommen hatte.

46. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Kommission für diese Überwachungsplattform 19 aggregierte Indikatoren entwickelt, die für alle drei Fenster gelten. Einige dieser Indikatoren überschneiden sich jedoch, und die Verknüpfung zwischen diesen Indikatoren und den übergeordneten Indikatoren, die im allgemeinen Ergebnisrahmen des Treuhandfonds enthalten sind, ist nicht immer klar (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 - Schwachstellen im Zusammenhang mit den 19 aggregierten Indikatoren

- Die Indikatoren 2.3 (Anzahl der Empfänger von Ernährungshilfe) und 2.4 (Anzahl der Empfänger von Hilfe im Bereich der Ernährungssicherheit) überschneiden sich potenziell. Unter die Definition beider Indikatoren fallen Schulungen zu Landbewirtschaftungsmethoden.
- Mit den Indikatoren werden nicht alle Projekte des EUTF Afrika erfasst (beispielsweise Projekt Nr. 6).

³⁸ Eine Übersicht über ein Projekt, in der Ziele, Zielvorgaben und Indikatoren aufgeführt sind.

- Die Verknüpfung dieser gemeinsamen Outputindikatoren mit den Tausenden von Indikatoren auf Projektebene, dem allgemeinen Ergebnisrahmen des Treuhandfonds und den Prioritäten des Aktionsplans von Valletta ist eine äußerst schwierige Aufgabe. Der Exekutivausschuss des Fensters für das Horn von Afrika hat auf eigene Initiative beschlossen, diese Aufgabe an technische Experten auszulagern.

47. Bislang wurde für das Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken die Verwendung des CAD-Systems (System zur Erhebung, Analyse und Verbreitung) beschlossen, während beim Fenster für das Horn von Afrika das MLS-System (Überwachungs- und Lernsystem) eingesetzt wird. Beim Fenster für den Norden Afrikas wurden Schritte zur Einrichtung eines eigenen Überwachungs- und Bewertungssystems unternommen. Angesichts der Vielzahl von Informations- und Überwachungssystemen gibt es keine umfassende Übersicht, in der die vom EUTF Afrika insgesamt erzielten Ergebnisse in einem einzigen Dokument zusammengefasst sind.

48. Ferner werden die Überwachungsaufgaben der Durchführungspartner nicht klar von denen der Kommission oder der EU-Delegationen abgegrenzt. Beispielsweise wurde bei einem Projekt in Niger (Projekt Nr. 7) das gesamte Projektbudget innerhalb von 12 Monaten anstatt wie geplant innerhalb von 36 Monaten ausgegeben, und mit dem Projekt wurde in erster Linie ein Ziel verfolgt, auf das sich auch andere Geber konzentrierten (Direkthilfe für Migranten). Die anderen beiden Ziele - Regierungsführung und Maßnahmen im Bereich der Entwicklung - wurden größtenteils nicht berücksichtigt. Außerdem stellte der Hof bei Projekten in den Bereichen Sicherheit, Grenzmanagement und ähnlichen Bereichen ein Muster im Hinblick auf Verzögerungen³⁹ fest.

49. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag für keines der von der Prüfung erfassten Projekte ein ROM⁴⁰-Bericht vor. Alle in Niger durchgeführten Projekte waren von der Kommission

³⁹ Projekt 11: Verzögerung um 3,5 Monate; Projekt 5: Verzögerung um 7 Monate; Projekt 4: ein Projekt mit einer Laufzeit von zwei Jahren, die nun verlängert werden muss, damit die wichtigsten Ergebnisse erzielt werden können.

⁴⁰ Ergebnisorientiertes Monitoring (*Results-Oriented Monitoring*): Das ROM-System wurde im Jahr 2000 von EuropeAid eingerichtet, um die Überwachung, Evaluierung und Transparenz von

mindestens einmal vor Ort in Augenschein genommen worden, sodass die Kommissionsbediensteten die Projekte nachverfolgen konnten. In Libyen konnte die Kommission angesichts der schwierigen Sicherheitslage nicht in alle laufenden Projekte besichtigen. Die Kommission prüfte jedoch die Möglichkeit, eine Überwachung durch Dritte einzuführen (d. h. einen Auftrag zur Überwachung an lokale Akteure zu vergeben). Ein wesentlicher Bestandteil der Überwachung ist der regelmäßige Abgleich der Projekte mit dem Projektplanungsrahmen. Für die Mehrzahl der geprüften Projekte lagen nur provisorische Projektplanungsrahmen vor, die nach der Anlaufphase des Projekts, d. h. erst nach Unterzeichnung des betreffenden Vertrags, vervollständigt werden sollten. In der Anlaufphase konsultieren die Durchführungspartner die Endbegünstigten und ermitteln den spezifischen Bedarf der Bevölkerung oder der Verwaltung. In Absprache mit der EU-Delegation entwickeln oder aktualisieren sie die Indikatoren und Zielvorgaben. Laut Kommission bietet dieser Ansatz in einem schwierigen Kontext eine gewisse Flexibilität und ermöglicht die Zusammentragung von Daten, die anfänglich nicht vorliegen. Allerdings fehlten bei den geprüften Projekten - selbst nach einer Aktualisierung der logischen Rahmen - messbare Zielvorgaben, und daher entsprachen die spezifischen Ziele nach wie vor nicht den SMART⁴¹-Kriterien (siehe **Kasten 5**).

Entwicklungshilfe zu stärken. Es basiert auf kurzen, gezielten Vor-Ort-Bewertungen durch externe Sachverständige. Diesem System liegt eine strukturierte und einheitliche Methode zugrunde, die sich auf fünf Kriterien stützt: Relevanz, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit, potenzielle Auswirkungen und voraussichtliche Nachhaltigkeit.

⁴¹ *Specific, measurable, attainable, relevant, timed* (konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und terminiert).

Kasten 5 - Beispiele für unspezifische Ziele beim Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken

Projekt 8: Unterstützung der Durchführung von strukturellen und kurzfristigen Maßnahmen

Projekt 9: Unterstützung des delegierten Projektmanagements

Projekt 10: Verbesserung der Steuerung von Bildungsmaßnahmen

Projekt 10: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen

50. Einige Indikatoren waren nur begrenzt von Nutzen. Bei einem Projekt (Projekt Nr. 10) beruhte ein Indikator auf einer späteren politischen Entscheidung der lokalen Behörden. Eine solche Art von Indikator hat kein Gewicht, da die Durchführungspartner keinen Einfluss auf derartige Entscheidungen haben und nicht zur Verantwortung gezogen werden können. Darüber hinaus fand der Hof Indikatoren, die sich auf die Meinungen der Begünstigten (d. h. die Ergebnisse von Umfragen) stützten, welche subjektiv und schwer nachprüfbar sind. In den Rahmen wurden weitere Indikatoren aufgenommen, die von den Durchführungspartnern für ihre interne Berichterstattung genutzt wurden. Dadurch erhöht sich der Verwaltungsaufwand für den EUTF Afrika.

51. Ein geeigneter Ausgangswert ermöglicht die Bewertung des Fortschritts - sowohl in relativen als auch in absoluten Zahlen - gemessen am Gesamtbedarf. Die Ausgangswerte stellten bei allen vom Hof analysierten Projektplanungsrahmen, sogar bei denen, die überarbeitet worden waren, eine Schwachstelle dar. In den meisten Fällen wurde "null" oder "n. z." als Ausgangswert für die spezifischen Indikatoren angegeben⁴², sodass es nicht möglich ist, relative Fortschritte darzustellen. In einem Fall wurden die Indikatoren

⁴² Dies trifft auf die folgenden Projekte zu: Nr. 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 und 20.

gemessen, obwohl keine Ausgangswerte vorlagen⁴³. Durch solche Messungen werden keine nützlichen Informationen über die Fortschritte erlangt.

Outputs laufender Projekte

52. Zum Zeitpunkt der Prüfung befanden sich die im Rahmen des EUTF Afrika geförderten Projekte im Allgemeinen in einer frühen Phase der Durchführung, bei den geprüften Projekten in Libyen und Niger wurden jedoch erste Outputs erbracht (siehe Beispiele in **Kasten 6**). In Niger besuchte das Prüfungsteam neben anderen Projekten das Transitzentrum für Migranten und eine von 15 eingerichteten Beobachtungsstellen für Migration in Agadez und führte Gespräche mit polizeilichen Ermittlern, die an der Zerschlagung von Schleusernetzen beteiligt waren. In Libyen war es aufgrund der Sicherheitslage nicht möglich, laufende Projekte in Augenschein zu nehmen.

Kasten 6 - Beispiele für Outputs laufender Projekte, die vom Hof geprüft wurden

In den von den Durchführungspartnern vorgelegten (und von der Kommission validierten) Fortschrittsberichten fand der Hof die folgenden Beispiele für Projektoutputs:

Niger

Projekt Nr. 7: Schaffung annehmbarer Lebensbedingungen für Migranten im Transitzentrum für Migranten in Agadez (eines von vier Zentren dieser Art in Niger). Im Jahr 2017 passierten über 9 000 Migranten diese Zentren.

Projekt Nr. 8: Einrichtung von 15 Beobachtungsstellen zur Überwachung der lokalen Folgen von Migration und Ermittlung potenzieller Abhilfemaßnahmen.

Projekt Nr. 11: Zerschlagung von sieben nationalen und 12 internationalen Schleusernetzen mithilfe von gemeinsamen polizeilichen Ermittlungsgruppen im Jahr 2017.

Libyen

Projekt Nr. 19 (im Rahmen eines der Projektziele):

- Unterstützung von 4 709 Migranten bei der freiwilligen Rückkehr,
- Bereitstellung von humanitärer Hilfe für 19 605 Migranten in Form von Bedarfsartikeln und Hygiene-Sets in verschiedenen Gewahrsamseinrichtungen,

⁴³ Bei Projekt Nr. 7 wurde für die Indikatoren in Zahlen angegeben, inwieweit die Zielvorgaben für die Unterstützung in den Transitzentren und die Rückkehrförderung erfüllt wurden (z. B. 380 %, 415 %, 225 % usw.), ohne dass geschätzte Ausgangswerte vorlagen, die einen Vergleich ermöglicht hätten.

- Durchführung einer raschen Analyse des Bedarfs von Migranten und Bereitstellung medizinischer Hilfe für über 6 000 Migranten,
- Unterbringung von 929 Personen (einschließlich schwangerer Frauen und unbegleiteter Minderjähriger) durch die *Protection Unit*. Schulung von 21 Regierungsbeamten zu Menschenrechten und Schwachstellenbeurteilungen durch die *Technical Cooperation Unit*.

53. Zahlenangaben von Frontex zufolge erreichte die Gesamtzahl der illegalen Grenzübertritte von Migranten in die EU im Jahr 2016 insgesamt einen Höchststand, während sie im Jahr 2017 wieder zurückging (siehe **Abbildung 5**). Der EUTF Afrika ist eines von vielen EU- und Nicht-EU-Instrumenten, die zur Verbesserung der Zahlen beitragen, die für die drei Fenster unterschiedlich ausfallen.

Abbildung 5 - Illegale Grenzübertritte in die EU durch Migranten, die aus den vom EUTF Afrika abgedeckten Regionen stammen

	2014	2015	2016	2017
Sahelzone und Tschadseebecken	42 601	65 297	114 814	76 889
Norden Afrikas	10 773	21 603	19 393	27 912
Horn von Afrika	46 536	70 875	42 850	17 984
EUTF Afrika insgesamt	99 910	157 775	177 057	122 785

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Frontex-Daten aus dem Zeitraum 2014-2017.

54. Im Jahresbericht 2017 des EUTF Afrika wird nicht umfassend über die bislang erzielten Ergebnisse berichtet, sondern es werden die Zahl der genehmigten Projekte, die ausgegebenen Mittel und Beispiele für erbrachte Outputs aufgeführt. Beim Jahresbericht handelt es sich zwar um ein einziges, konsolidiertes Dokument, die Berichterstattung der drei Fenster ist jedoch nicht einheitlich. Beispielsweise sind in Kapitel 3 des Jahresberichts (Strategische Ausrichtung, Durchführung und Ergebnisse) für jedes Fenster Tabellen aufgeführt, denen die Zuweisung der Mittel auf die im Rahmen des jeweiligen Fensters unterstützten Prioritäten zu entnehmen ist. Angesichts der allgemein gehaltenen Ziele des EUTF Afrika verfügen die Treuhandfondsverwalter bei der Entscheidung über die Klassifizierung von Projekten jedoch über einen großen Ermessensspielraum. Daher können

die den Prioritäten und Fenstern zugewiesenen Mittel nicht ohne Weiteres miteinander verglichen werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

55. Der mit erheblichen Herausforderungen konfrontierte EUTF Afrika wurde als Nothilfe-Treuhandfonds zur Bewältigung der Krisen in drei afrikanischen Regionen eingerichtet. Er soll auch zum Erreichen langfristiger Stabilitäts- und Entwicklungsziele beitragen.

56. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass der EUTF Afrika zwar ein flexibles Instrument ist, angesichts der beispiellosen Herausforderungen jedoch zielgerichteter hätte konzipiert werden müssen. Es wurde nicht festgelegt, welche spezifischen Krisen (z. B. im Hinblick auf Regionen, Länder, Ursachen und Auswirkungen auf die Stabilität) mit dem Treuhandfonds bewältigt werden sollen. Die allgemein gehaltenen Ziele des Treuhandfonds ermöglichen zwar Flexibilität, doch ging dies auf Kosten einer Strategie, die ausreichend zielgerichtet ist, um Maßnahmen innerhalb der drei Fenster steuern zu können, und die die Messung von Ergebnissen und eine entsprechende Berichterstattung unterstützt. Zudem sind die strategischen Vorgaben für die Treuhandfondsverwalter bislang nicht sehr spezifisch (siehe **Ziffern 15-19**).

57. Weder der Bedarf, der durch den Treuhandfonds zu decken ist, noch die ihr zur Verfügung stehenden Mittel wurden von der Kommission umfassend analysiert. Der Hof stellte fest, dass ermittelter Bedarf nicht quantifiziert und auch die zur Finanzierung erforderliche kritische Masse nicht bestimmt wurde. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die Mittel und Kapazitäten nicht auf optimale und systematische Art und Weise gebündelt wurden. Zudem war noch kein geeigneter Mechanismus zur Erfahrungsauswertung entwickelt worden (siehe **Ziffern 20-24**).

Empfehlung 1 - Verbesserung der Qualität der Ziele des EUTF Afrika

Die Kommission sollte dem Vorstand des Treuhandfonds eine Überarbeitung der bestehenden Ziele und Prioritäten des EUTF Afrika vorschlagen, um sie spezifischer und erreichbarer zu gestalten. Dabei sollte die Kommission die besonderen Schwierigkeiten

berücksichtigen, die in den drei Fenstern jeweils bestehen, und weitestmöglich Zielvorgaben und Ausgangswerte festlegen. Hierbei sollte sie sich insbesondere auf Folgendes stützen:

- a) die Outputs der Fazilitäten für Forschung und Faktensammlung;
- b) die Fähigkeiten aller Geber;
- c) einen Mechanismus zur Erfahrungsauswertung für den Treuhandfonds als Ganzes.

Zeitraumen: bis Ende 2019.

58. Die Verfahren für die Projektauswahl unterscheiden sich zwischen den Fenstern. Der Hof fand keine dokumentierte Bewertung von Projektvorschlägen anhand zuvor festgelegter Kriterien. Die Exekutivausschüsse fungierten in erster Linie als Foren zur Genehmigung von Projekten. Allerdings stellte der Hof fest, dass die ihnen vorgelegten Informationen nicht immer vollständig waren oder rechtzeitig genug bereitgestellt wurden, um wohlüberlegte Entscheidungen zu ermöglichen (siehe Ziffern 27-32).

59. Worin der komparative Vorteil einer Finanzierung von Projekten durch den EUTF Afrika besteht, wurde nicht immer klar erläutert, und der Hof ermittelte Beispiele für Projekte, mit denen ein ähnlicher Bedarf gedeckt wird wie mit anderen EU-Instrumenten (siehe Ziffern 33-38).

Empfehlung 2 - Überarbeitung des Verfahrens für die Projektauswahl

Die Kommission sollte

- a) klare gemeinsame Kriterien festlegen, die für alle Fenster gelten, und die Bewertung von Projektvorschlägen anhand dieser Kriterien dokumentieren;
- b) den Exekutivausschüssen eine Liste vorlegen, in der die eingegangenen Vorschläge, zu denen der Treuhandfondsverwalter keinen Maßnahmenbogen ausgearbeitet hat, sowie die Gründe für die Ablehnung der Vorschläge aufgeführt sind;

- c) die Exekutivausschüsse von etwaigen substantziellen Änderungen an bereits genehmigten Projekten (d. h. Änderungen im Hinblick auf Ziele, Budget und Dauer) unterrichten;
- d) auf dem Maßnahmenbogen einen speziellen Abschnitt einrichten, in dem der komparative Vorteil einer Unterstützung des Projekts durch den EUTF Afrika gegenüber einer Unterstützung durch andere Arten der EU-Hilfe verdeutlicht wird.

Zeitraumen: bis Mitte 2019.

60. Im Vergleich zu traditionellen Instrumenten wurden die Projekte beim EUTF Afrika schneller auf den Weg gebracht. Insgesamt ist es mit dem Treuhandfonds gelungen, die bis zum Vertragsabschluss und zur Leistung von Vorauszahlungen benötigte Zeit zu verkürzen. Bei den Projekten stellen sich jedoch ähnliche Herausforderungen wie bei traditionellen Instrumenten, wodurch sich ihre Umsetzung verzögert. Obwohl der EUTF Afrika in einer außergewöhnlichen Situation tätig ist, hat die Kommission keinen vollständigen Gebrauch von beschleunigten Maßnahmen gemacht. Derartige Maßnahmen könnten die Arbeit der Durchführungspartner erleichtern und einen rascheren Beginn der Projektaktivitäten ermöglichen (siehe **Ziffern 39-44**).

Empfehlung 3 - Ergreifung von Maßnahmen für eine schnellere Durchführung

Die Kommission sollte ermitteln, welche beschleunigten Verfahren beim EUTF Afrika angewandt werden können, und gegebenenfalls deren Einsatz in Absprache mit den potenziellen Durchführungspartnern ausweiten.

Zeitraumen: bis Ende 2019.

61. Für den EUTF Afrika wurde ein gemeinsames Überwachungssystem eingeführt. Dieses ist jedoch noch nicht einsatzbereit, und bislang wurden für die drei Fenster unterschiedliche Systeme zur Einholung von Budgetinformationen, Überwachung und Bewertung eingesetzt. Der Hof stellte fest, dass die Projektziele häufig nicht den SMART-Kriterien (*specific, measurable, attainable, relevant and time-bound* - konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und terminiert) entsprachen und die zur Messung der Projektleistung

verwendeten Indikatoren keine Ausgangswerte aufwiesen. Der EUTF Afrika hat dazu beigetragen, die Zahl irregulärer Migranten, die aus Afrika nach Europa kommen, zu verringern. Wie groß dieser Beitrag ist, kann jedoch nicht genau bestimmt werden. Die geprüften Projekte befanden sich in einer frühen Phase der Durchführung, hatten jedoch bereits Outputs erbracht (siehe Ziffern 45-53).

Empfehlung 4 - Verbesserung der Überwachung des EUTF Afrika

Die Kommission sollte

- a) für die vollständige Einsatzbereitschaft des gemeinsamen Überwachungssystems sorgen;
- b) die SMART-Ziele in die Projektplanungsrahmen einbeziehen und die Qualität der Indikatoren durch die Festlegung quantifizierter Ausgangswerte und Zielvorgaben verbessern.

Zeitraum: Mitte 2019.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina JAKOBSEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 16. Oktober 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

ANHANG I**Beiträge der EU-Mitgliedstaaten und sonstiger Geber (Mittelzusagen und erhaltene Beiträge) - Stand: 31. August 2018**

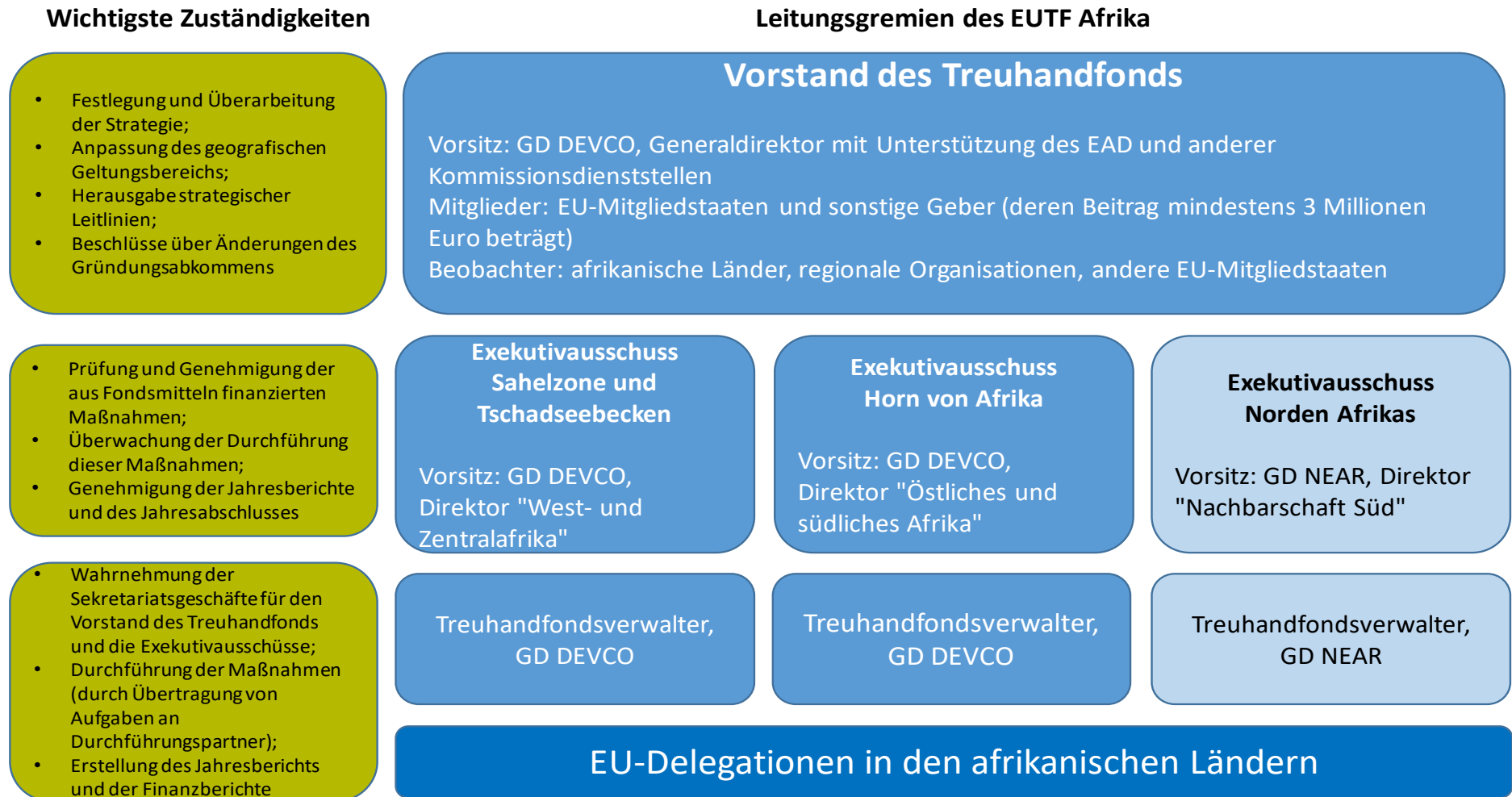
Länder, die Beiträge von mindestens 3 Millionen Euro zugesagt haben und denen damit im Vorstand des Treuhandfonds und in den Exekutivausschüssen Stimmrechte zustehen, sind grau unterlegt.

Land	Zugesagte Beiträge (in Euro)	Eingegangene Beiträge (in Euro)
Österreich	6 000 000	6 000 000
Belgien	10 000 000	9 000 000
Bulgarien	550 000	550 000
Kroatien	600 000	600 000
Zypern	100 000	100 000
Tschechische Republik*	10 411 624	10 411 124
Dänemark	20 045 876	20 045 876
Estland	1 450 000	1 450 000
Finnland	5 000 000	5 000 000
Frankreich	9 000 000	9 000 000
Deutschland	157 500 000	139 500 000
Ungarn*	9 450 000	9 450 000
Irland	15 000 000	2 600 000
Italien	110 000 000	108 000 000
Lettland	300 000	300 000
Litauen	200 000	200 000
Luxemburg	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Niederlande	26 362 000	23 362 000
Norwegen	8 865 381	8 865 381
Polen*	10 550 748	10 550 748
Portugal	1 800 000	1 800 000
Rumänien	100 000	100 000
Slowakei*	10 350 000	10 350 000
Slowenien	100 000	100 000
Spanien	9 000 000	9 000 000
Schweden	3 000 000	3 000 000
Schweiz	4 100 000	4 100 000
Vereinigtes Königreich	6 000 000	2 800 000
<i>Visegrád-Gruppe (CZ, HU, PL, SK)*</i>	35 000 000	35 000 000
Externe Beiträge insgesamt	439 260 629	409 510 629

*In den Beiträgen der Mitglieder der Visegrád-Gruppe sind die Beiträge zu den von der Gruppe zugesagten Mitteln in Höhe von 35 Millionen Euro enthalten.

Quelle: Europäische Kommission, Website des EUTF Afrika ("EU Emergency Trust Fund for Africa"), "State of Play and Financial resources".

Die Leitungsgremien des EUTF Afrika und ihre wichtigsten Zuständigkeiten



Quelle: Europäische Kommission.

ANHANG III**Geprüfte Projekte des EUTF Afrika**

Themenbereiche des EUTF Afrika	
1	Stärkung der wirtschaftlichen Chancen und Beschäftigungsmöglichkeiten
2	Förderung der Resilienz
3	Verbesserung der Migrationssteuerung
4	Verbesserung der Regierungsführung und Konfliktprävention

#	Projektkennung	Projektbezeichnung	Themenbereich				Durchführungspartner	Mittelausstattung (in Millionen Euro)			Dauer der Maßnahme (in Monaten)	Maßnahmenbogen genehmigt am	EUTF-Unterzeichnung am	Tage von der Genehmigung bis zur Unterzeichnung	
			1	2	3	4		EUTF	Kofinanzierung	Insgesamt					
Fensterübergreifend															
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Mehrere Partner	8,0		8,0	60	30.10.2016 im schriftlichen Verfahren	25.9.2017	330	
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Mehrere Partner	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295	
Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken															
Regionales Projekt															
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du GS Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Stellen der Mitgliedstaaten	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178	
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Internationale Organisation	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30	
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)			X	X	Stellen der Mitgliedstaaten	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193	
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	NRO	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 im schriftlichen Verfahren	15.5.2017	48	
Nationales Projekt: Niger															
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Internationale Organisation	7,0		7,0	36	14.1.2016	1.8.2016	200	
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Stellen der Mitgliedstaaten	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260	
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Stellen der Mitgliedstaaten	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155	
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				Stellen der Mitgliedstaaten	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203	
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants			X	X	Stellen der Mitgliedstaaten	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248	
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)				X	X	Stellen der Mitgliedstaaten	6,0	80,0	60	13.6.2016	30.8.2016	78	
								Stellen der Mitgliedstaaten	4,0				19.12.2016	189	
								Budgethilfe	70,0				19.12.2016	189	
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)			X		Internationale Organisation	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118	
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X			X	X	NRO	1,1	8,0	18	14.12.2016	14.1.2017	31	
								NRO	3,5				7.4.2017	114	
								NRO	2,7				20.2.2017	68	
								Technische Hilfe	0,6				7.3.2017	83	
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Internationale Organisation	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175	
Fenster für den Norden Afrikas															
Regionales Projekt															
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X		Internationale Organisation	2,2	5,2	36	23.5.2017	15.11.2017	176	
								noch offen	2,0				n. z.	n. z.	
								noch offen	1,0				n. z.	n. z.	
Nationales Projekt: Libyen															
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	Stellen der Mitgliedstaaten	5,9	1,0	6,0	30	16.6.2016	6.1.2017	204	
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya				X		noch offen	3,0	16,8	36	16.12.2016	n. z.	n. z.	
								Internationale Organisation (*)	16,8				2.6.2017	168	
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development				X	X	Internationale Organisation (*)	38,0	5,0	95,0	36	12.4.2017 im schriftlichen Verfahren	2.6.2017	51
								Internationale Organisation						22.5.2017	40
								Internationale Organisation						31.5.2017	49
								Internationale Organisation						9.6.2017	58
						X	Stellen der Mitgliedstaaten	13,0			12	12.6.2017	61		
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase	X				Mitgliedstaat	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133	

(*) Die von dieser internationalen Organisation in Libyen durchgeführten Tätigkeiten wurden in dem Vertrag NOA-LY-03-01 "Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities in Libya" zusammengefasst.

(**) In diesem Betrag ist die Parallelfinanzierung in Höhe von 1,84 Millionen Euro durch den Fonds für innere Sicherheit enthalten.

Quelle: EUTF Afrika.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„DER NOTHILFE-TREUHANDFONDS DER EU FÜR AFRIKA: EIN FLEXIBLES, ABER NICHT AUSREICHEND FOKUSSIERTES INSTRUMENT“

ZUSAMMENFASSUNG

III. Der Treuhandfonds der Europäischen Union (EUTF) wurde als Durchführungsinstrument mit flexiblen Zielen konzipiert, um auf den Bedarf und die neuen Herausforderungen reagieren zu können, die sich aus den komplexen Krisen ergeben, die jeweils unterschiedlicher Art sind und die drei Regionen betreffen.

IV. Bei der Formulierung der strategischen Ziele des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika (EUTF Afrika) berücksichtigte die Kommission die ihr vorliegenden relevanten Informationen. Im Dokument zur Festlegung der strategischen Ausrichtung (*Strategic Orientation Document*), in den regionalen operativen Rahmen, den länderspezifischen operativen Rahmen und zum Teil im Protokoll der Vorstandssitzung ist für jedes Ziel und jeden politischen Prioritätsbereich eine Analyse des Bedarfs enthalten.

Diese Bedarfsanalysen werden durch länderspezifische Analysen ergänzt, die regelmäßig von den EU-Delegationen in Zusammenarbeit mit den Partnerländern und in Absprache mit den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft durchgeführt werden.

V. Die Kommission hält es nicht für erforderlich, eine Liste allgemeiner und gemeinsamer Kriterien für die Bewertung von Maßnahmenbögen aufzustellen. Vielmehr wird sie Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass in diesen Maßnahmenbögen der Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen Maßnahme und den festgelegten strategischen Zielen klar dargelegt wird.

Die Ermittlung und Aufstellung der Maßnahmenbögen erfolgt im Rahmen eines umfassenden Konsultationsverfahrens, an dem zahlreiche Akteure sowohl auf Ebene der Hauptverwaltung als auch auf Länderebene beteiligt sind.

VI. Die Kommission erkennt an, dass einige Merkmale des gemeinsamen Überwachungssystems für den EUTF Afrika weiter verbessert werden müssen. Die Kommission ergreift Maßnahmen, um die SMART-Ziele so weit wie möglich in die Projektplanungsrahmen zu integrieren und die Qualität der Indikatoren weiter zu verbessern.

VII. Nach Ansicht der Kommission kann der EUTF zusammen mit anderen EU-Instrumenten indirekte Auswirkungen auf illegale Grenzübertritte nach Europa haben. Sein Hauptzweck liegt jedoch in der Förderung von Stabilität, der Rettung und dem Schutz der Menschen sowie in der Schaffung wirtschaftlicher und rechtlicher Möglichkeiten. In fast drei Jahren hat der EUTF Afrika Ergebnisse geliefert und sich als ein schnelles und wirksames Durchführungsinstrument erwiesen, das durch die Bündelung von Finanzmitteln und Fachwissen von einer Vielzahl von Beteiligten zur Förderung des Dialogs mit den Partnerländern, zur Umsetzung innovativer Konzepte sowie zur Erzielung konkreter Ergebnisse beigetragen hat.

VIII.

Erster Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

Dritter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Vierter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

BEOBACHTUNGEN

16. In der Präambel des Gründungsabkommens des EUTF Afrika werden die internen Herausforderungen und die teilweise miteinander in Zusammenhang stehenden Krisen, die

Auswirkungen auf die Länder der drei Fenster des Treuhandfonds hatten, ausdrücklich erwähnt. Dazu gehören vor allem politische Krisen in Libyen und im Jemen, interne Konflikte im Sudan, im Südsudan, in Mali und in Nigeria (die Bedrohung durch Boko Haram) sowie eine Reihe von Terroranschlägen, die die gesamte Region in eine Krisensituation versetzt haben. Die Ermittlung von spezifischen Aspekten der in den jeweiligen Regionen herrschenden Krisen und die entsprechende Berichterstattung hätten die Einrichtung des EUTF in einem Notfall erheblich verzögert.

17. Die Ziele des EUTF Afrika wurden mit Absicht recht breit gefächert gehalten, um auf den Bedarf und die neuen Herausforderungen reagieren zu können, die sich aus den komplexen Krisen ergeben, die jeweils unterschiedlicher Art sind und die drei Regionen betreffen.

Der Ergebnisrahmen des EUTF soll aktualisiert werden, um der Entwicklung des EUTF Rechnung zu tragen und sein übergeordnetes Ziel besser zu definieren.

Innerhalb der drei operativen Fenster wird an der besseren Ermittlung konkreter Ziele, Vorgaben und Ausgangswerte gearbeitet. Die Arbeit im Rahmen des Überwachungs- und Lernsystems (*Monitoring and Learning System – MLS*) für das Horn von Afrika und die Sahelzone – zusammen mit der Überwachung und Bewertung für das Fenster für den Norden Afrikas – zielt darauf ab, das allgemeine Überwachungs- und Bewertungssystem und somit auch die Berichterstattung auf Grundlage der festgelegten Prioritäten zu verbessern.

Kasten 1 – Beispiele für allgemein gehaltene Vorgaben des Vorstands des Treuhandfonds

Im Anschluss an die vom Vorsitz zum Ende der zweiten und dritten Vorstandssitzung (die im Dezember 2016 bzw. im Juni 2017 stattfanden) gezogenen Schlussfolgerungen hat die Kommission eine Reihe strategischer Prioritäten für die drei Fenster vorgelegt, die unter Berücksichtigung der damaligen Herausforderungen bzw. des damaligen Bedarfs eingehend mit den Vorstandsmitgliedern und Partnerländern erörtert wurden. Darüber hinaus wurde auf der vierten Sitzung des Vorstands im April 2018 vereinbart, sich bei der Ausarbeitung künftiger Maßnahmen für das Horn von Afrika sowie die Sahelzone und das Tschadseebecken auf eine Reihe von sechs vorrangigen Kriterien zu konzentrieren und dabei auch die Höhe der verfügbaren Ressourcen für neue Programme zu berücksichtigen:

- Rückkehr und Wiedereingliederung (Internationale Organisation für Migration (IOM)/Hohes Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR));
- Flüchtlingsmanagement (umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen);
- Abschluss der Fortschritte im Hinblick auf die Verbriefung von Dokumenten und das Personenstandsregister;
- Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels;
- wesentliche Stabilisierungsbemühungen in Somalia, im Sudan, im Südsudan und in der Sahelzone;
- Dialoge über die Migration (Gambia, Äthiopien usw.).

Im Hinblick auf das Fenster für den Norden Afrikas bestätigte der Vorstand, dass der Schwerpunkt weiterhin auf Folgendem liegen wird:

- Schutz gefährdeter Migranten, Förderung der freiwilligen Rückkehr und nachhaltige Wiedereingliederung sowie gemeinschaftliche Stabilisierung (unter anderem durch Unterstützung von Gemeinden entlang der Migrationsrouten);
- Unterstützung für das integrierte Grenzmanagement;
- Unterstützung für die Bereiche Wirtschaftsmigration und Mobilität;

– Unterstützung für eine verbesserte Migrationssteuerung.

19. Es war nicht erforderlich, die vom Vorstand im November 2015 angenommene allgemeine Strategie des EUTF Afrika zu ändern. Die Exekutivausschüsse diskutieren regelmäßig die Prioritäten für den kommenden Zeitraum. Die Ergebnisse dieser Diskussionen werden im Protokoll der Exekutivausschüsse festgehalten und anschließend von den Treuhandfondsverwaltern als Leitfaden für die Ermittlung und Formulierung neuer Maßnahmen herangezogen.

Beim Fenster für den Norden Afrikas wird infolge der bewussten Entscheidung, konkrete Herausforderungen in der Region, die sich im Zusammenhang mit der Verwaltung und Steuerung der Migration stellen, anzugehen, über alle Maßnahmen für dieses Fenster, die unter das strategische Ziel 3 fallen, Bericht erstattet. Alle Aktivitäten, einschließlich einzelner Maßnahmen, die anscheinend unter andere strategische Ziele fallen, werden so angesehen, dass sie auf Migranten in den Regionen abzielen und diesen zugutekommen und schließlich der Lösung von Fragen im Zusammenhang mit der Migrationssteuerung dienen.

Im Hinblick auf das Fenster für den Norden Afrikas wird derzeit eine Aktualisierung des länderspezifischen operativen Rahmens für Libyen in Erwägung gezogen.

20. Bei der Formulierung der strategischen Ziele des EUTF Afrika berücksichtigte die Kommission die ihr vorliegenden relevanten Informationen. Im Dokument zur Festlegung der strategischen Ausrichtung (*Strategic Orientation Document*), in den regionalen operativen Rahmen und zum Teil im Protokoll der Vorstandssitzung ist für jedes Ziel und jeden politischen Prioritätsbereich eine Analyse des Bedarfs enthalten.

Diese Bedarfsanalysen werden durch länderspezifische Analysen ergänzt, die regelmäßig von den EU-Delegationen in Zusammenarbeit mit den Partnerländern und in Absprache mit den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft durchgeführt werden.

Aufgrund des Umfangs, der Vielfalt und der Entwicklung der im Rahmen des EUTF durchgeführten Maßnahmen ist es nicht möglich, den Anteil des übergreifenden Bedarfs zu berechnen, der von den einzelnen EUTF-Projekten abgedeckt wird.

21. Seit Gründung des Treuhandfonds konnten über den EUTF Mittel aus verschiedenen EU-Finanzierungsquellen sowie von den EU-Mitgliedstaaten und anderen Gebern gewonnen werden.

Tatsächlich berechnet die Kommission die sich entwickelnde Finanzierungslücke des EUTF Afrika auf Grundlage der geplanten Programme, die aufgrund des Bedarfs und neuer Herausforderungen überprüft werden, und der Verfügbarkeit von Mitteln für die drei Fenster des Treuhandfonds. Mit vorhandenen oder künftigen Finanzmitteln wäre die Kommission nicht in der Lage, den Bedarf in den Partnerländern vollständig zu decken.

22. Aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen der Einrichtung für Forschung und Faktensammlung (*Research and Evidence Facility – REF*) waren zum August 2018 vier REF-Verträge für das Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken im Wert von insgesamt mehr als 5 Mio. EUR unterzeichnet worden. Im Rahmen der zum jetzigen Stand vorläufig geplanten Projekte sollen weitere Studien finanziert werden.

Für das Fenster für den Norden Afrikas und das Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken wurde im April 2018 ein überregionaler Vertrag mit einem Konsortium unter Leitung der Globalen Initiative gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität unterzeichnet, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Beobachtung der Entwicklungstrends bei der Schleusung von Migranten und beim Menschenhandel in der Großsahara und den Maghreb-Regionen liegt. Der Durchführungspartner legte im Juli 2018 erste Ergebnisse vor.

23. In Erwägungsgrund 18 des Gründungsabkommens heißt es in der Tat, dass im Rahmen des EUTF Afrika Mittel und Know-how der in den drei Regionen aktiv vertretenen Geber, darunter die

EU-Mitgliedstaaten, mobilisiert werden sollen, um eine solide europäische Reaktion auf Krisen und damit verbundene Herausforderungen zu entwickeln. In der Folge hat sich die Kommission die delegierte Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten weitgehend zunutze gemacht. Gemäß dem Gründungsabkommen des Treuhandfonds ist jedoch keine Analyse der Kapazitäten und des Fachwissens der einzelnen Geber, die in den drei Regionen tätig sind, erforderlich. Die Treuhandfondsverwalter, die sich auf die Arbeit der Delegationen stützen, nehmen auf Ebene jedes einzelnen Projekts und in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten eine gründliche Bewertung der operativen Kapazität, der Präsenz vor Ort und der Fachkenntnisse der Durchführungspartner vor.

24. Mit der Umsetzung der EUTF-Programme wurde zwischen Ende 2016 und Ende 2017 begonnen. Konkrete Ergebnisse wurden somit im Laufe des Jahres 2017 sichtbar. Da für den EUTF Afrika als Ganzes kein spezifischer Mechanismus vorhanden ist, werden die bisherigen Erfahrungen regelmäßig im Rahmen von Ad-hoc-Treffen mit den Durchführungspartnern ausgetauscht. Mechanismen zur Auswertung von Erfahrungen mit der Projektdurchführung sind vorhanden und werden im Rahmen der Einrichtung für Forschung und Faktensammlung, der Fazilität für technische Zusammenarbeit und des Überwachungs- und Lernsystems finanziert. Die EUTF-Teams werden weiterhin bewährte Verfahren erheben, die das Resultat einzelner Projekte sowie von Halbzeit- und Abschlussbewertungen, Ad-hoc-Studien und Berichten im Rahmen des ergebnisorientierten Monitorings (*Results-Oriented Monitoring* – ROM) sind und gemeinsam genutzt werden.

25. Die Kommission schließt sich der Auffassung an, dass das Risikomanagement sowohl für die Kommission als auch für die Geber ein wesentliches Element des Treuhandfonds ist. Die Kommission erkennt auch das von zwei Delegationen auf der letzten Vorstandssitzung gestellte Ersuchen bezüglich der Schaffung eines Risikobewertungsrahmens für den gesamten Treuhandfonds an. Auf Grundlage der bisher in diesem Bereich geleisteten Arbeit wird für die drei operativen Fenster im Herbst 2018 ein gemeinsamer Risikobewertungsrahmen vorgelegt werden.

Gemeinsame Antwort auf Ziffer 27 und 28:

Die Ermittlung von Vorschlägen erfolgt im Rahmen eines Konsultationsverfahrens. An diesen Konsultationen sind auch die nationalen Regierungen und eine Reihe verschiedener Interessengruppen beteiligt, darunter die Zivilgesellschaft und lokale Behörden sowie die Partner des EUTF, andere Geber und internationale und multilaterale Organisationen, die in dem Land oder der Region vertreten sind.

Beim Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken sowie beim Fenster für den Norden Afrikas beruht das Auswahlverfahren auf den in Zusammenarbeit mit den EU-Delegationen und in Absprache mit den Partnerländern ausgearbeiteten und vom jeweiligen Exekutivausschuss angenommenen operativen Rahmen sowie auf der Relevanz der Vorschläge für diese Strategien.

In seiner Anfangsphase sollten mit dem EUTF Afrika schnelle Auswahlmechanismen sichergestellt werden, um rasch auf Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit reagieren zu können, wofür spezifisches Fachwissen in Bezug auf Migrationsfragen und Notfälle erforderlich war.

29. Die Kommission erachtet es nicht für notwendig, eine Liste allgemeiner und gemeinsamer Kriterien aufzustellen, die anzuwenden sind, da der EUTF nicht auf Grundlage eingereichter Vorschläge tätig wird. Die Kommission wird Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass der Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen Maßnahme und den festgelegten strategischen Zielen in den Maßnahmenbögen eindeutig dargelegt wird.

Innerhalb des Fensters für die Sahelzone und das Tschadseebecken wird durch das Konsultationsverfahren mit den betroffenen Dienststellen der Kommission, dem Europäischen

Auswärtigen Dienst (EAD) und den EU-Delegationen dafür gesorgt, dass die ausgewählten Maßnahmen diesen Kriterien entsprechen, auch wenn die Bewertung anhand der im operativen Rahmen enthaltenen Auswahlkriterien nicht dokumentiert worden ist.

30. In Artikel 6.3 Buchstabe a des Gründungsabkommens heißt es, der Exekutivausschuss sei für die Genehmigung der „vom Treuhandfonds zu finanzierenden Maßnahmen“ verantwortlich. Im Gründungsabkommen ist nicht angegeben, ob der Exekutivausschuss aufgefordert wird, alle Vorschläge, die bei den Treuhandfondsverwaltern oder den EU-Delegationen eingehen, zu untersuchen bzw. zu prüfen.

Beim EUTF kommt ein Entscheidungsprozess zur Anwendung, in dessen Rahmen die Modalität der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht zur Auswahl von Projekten genutzt wird, wie es bei eher traditionellen Mechanismen der Fall ist. Projektideen, die über verschiedene Kanäle eingehen, werden auf verschiedenen Ebenen in Zusammenarbeit mit den betreffenden Delegationen, den Vertretern der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls anderen Interessengruppen überprüft und diskutiert.

Nur zu ausgewählten Ideen werden Maßnahmenbögen erstellt, die im Wege interner Überprüfungsmechanismen bewertet und dem Exekutivausschuss zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden. Die Gründe für die Ablehnung von Projektideen werden daher auf informeller Ebene mit den betreffenden Durchführungsstellen erörtert.

31. Die Kommission ist sich des Umstands voll und ganz bewusst, dass den Mitgliedern des Exekutivausschusses Vorschläge bisweilen mit Verzögerung vorgelegt wurden. Die Kommission hat sich in den betreffenden Sitzungen für diese Verzögerungen entschuldigt und sich zur Vorlage der Dokumente und Maßnahmenbögen entsprechend den Regeln und Verfahren des Exekutivausschusses verpflichtet.

32. Im Falle einer substantziellen Änderung an einem genehmigten Maßnahmenbogen werden beim Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken – wie beim Fenster für das Horn von Afrika – die nächsten Exekutivausschüsse entsprechend informiert und um Genehmigung ersucht werden.

Für das Fenster für den Norden Afrikas wurden keine substantziellen Änderungen vorgenommen. Nicht-substantzielle Änderungen wurden den Mitgliedern des Exekutivausschusses auf der Ausschusssitzung ordnungsgemäß mitgeteilt.

33. Die Kommission hebt hervor, dass die dienststellenübergreifende Koordinierung durch formelle und informelle Konsultationen ein wichtiger Bestandteil der Auswahl- und Formulierungsphase für EUTF-Projekte war und bleibt.

Die Koordinierung mit anderen Dienststellen hat sich erheblich verbessert, insbesondere da der EUTF Afrika zu einem wichtigen Instrument zur Umsetzung politischer Prioritäten und zur Durchführung von Notfallmaßnahmen entlang der zentralen Mittelmeerroute geworden ist. Die Kommission und der EAD nahmen daraufhin einen regelmäßigen und substantziellen Dialog auf, der unter anderem im Wege wöchentlicher Treffen stattfand.

35. In der Anfangsphase des EUTF wurde mit einer Reihe von Maßnahmen, die vom Exekutivausschuss vorgelegt und genehmigt wurden, ein ähnlicher Bedarf gedeckt wie mit anderen EU-Instrumenten (z. B. dem nationalen bzw. regionalen Richtprogramm für Äthiopien). Es wurde die Auffassung vertreten, dass diese Maßnahmen vollständig mit den Zielen des EUTF übereinstimmten und dass durch ihre Finanzierung im Rahmen des EUTF der Vorbereitungsprozess sowie ihre Umsetzung beschleunigt werden dürften, wodurch sich ein starker komparativer Vorteil ergibt. Daraufhin wurden diese Maßnahmen vom Exekutivausschuss genehmigt.

Seit Juli 2017 verwendet die Kommission für die Einreichung von Vorschlägen zur Übertragung von Mitteln aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) auf den EUTF beim EEF-Ausschuss

eine Standardvorlage. Diese Vorlage enthält die Begründung für den Einsatz des EUTF als Durchführungsmechanismus.

Kasten 2 – Beispiele für Projekte, mit denen ein ähnlicher Bedarf gedeckt wird wie mit anderen Tätigkeiten

In Bezug auf die Soforthilfe hat die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) die Bemerkungen der Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO) während der Qualitätssicherungsgruppe und auch danach gebührend zur Kenntnis genommen. Die Bemerkungen zur Art und zu den Modalitäten der Intervention wurden in der Vertragsphase berücksichtigt, um die Mandate der verschiedenen Instrumente einzuhalten. Was jedoch das Ziel und die Begünstigten des Projekts betrifft, so gibt es nach Ansicht der GD NEAR keine Überschneidungen. Die GD ECHO reagiert auf den Bedarf der vom Konflikt in Libyen betroffenen Bevölkerung an humanitärer Hilfe aufgrund ihrer Anfälligkeit, der EUTF dagegen auf die grundlegenden und dringenden Bedürfnisse der in Libyen gestrandeten schutzbedürftigen Migranten und Flüchtlinge sowie ihrer Aufnahmegemeinden. Mit dem Projekt des EUTF wird versucht, die Lücke beim Schutz und bei der Gesundheitsversorgung von Migranten und Flüchtlingen zu schließen, insbesondere von denjenigen, die sich nicht in Gewahrsamseinrichtungen befinden (zu diesem Zeitpunkt war kein Programm auf diese Bevölkerungsgruppen ausgerichtet).

Betreffend das Stabilitäts- und Friedensinstrument umfassen die zwei genannten Projekte gleichartige Tätigkeiten und werden an den denselben Orten durchgeführt. Mit dem Projekt des EUTF sollte das im Rahmen des Stabilitäts- und Friedensinstruments (*Instrument contributing to Stability and Peace* – IcSP) durchgeführte Projekt, das als Pilotprojekt konzipiert war, erweitert werden. Aufbauend auf den aus diesem Pilotprojekt gewonnen Erkenntnissen hat die GD NEAR die Tätigkeiten in ein umfassenderes Programm, das am 1. Mai 2017 auf den Weg gebracht wurde, aufgenommen und in dessen Rahmen erweitert. Die Komponente betreffend die Stabilisierung von Gemeinschaften wurde verlängert und auf neue Orte ausgedehnt. Die Komponente betreffend die Stabilisierung von Gemeinschaften des im Süden Libyens durchgeführten IcSP-Projekts sollte eigentlich am 31. Oktober 2017 auslaufen, wurde jedoch schließlich bis zum 30. April 2018 verlängert. Was die Unterstützung für die Rückkehrförderung betrifft, so waren die Mittel im Rahmen des IcSP-Projekts bereits zu Beginn des EUTF-Projekts ausgeschöpft.

37. Unter dem Vorsitz des Generaldirektors hat die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) für die Investitionsoffensive für Drittländer (*External Investment Plan* – EIP), die Treuhandfonds und die Programme im Rahmen der nationalen bzw. regionalen Richtprogramme eine Reihe von strategischen Lenkungsausschüssen eingerichtet. Eine der Aufgaben dieser Ausschüsse besteht darin, die Komplementarität zwischen den verschiedenen Instrumenten sicherzustellen.

38. Der EUTF ergänzt andere politische, strategische und entwicklungsrelevante Instrumente und wirkt mit diesen zusammen.

Die EU-Delegationen übernehmen bei der Ermittlung und Formulierung von EUTF-Maßnahmen eine führende Rolle ein und sind über laufende und geplante Maßnahmen, die von der EU finanziert werden, sowie über von anderen Gebern auf Länderebene finanzierte Tätigkeiten umfassend informiert.

Ferner wird die Komplementarität der über den EUTF finanzierten Interventionen gewährleistet durch Koordinierungsprozesse im Wege etablierter formeller und informeller Konsultationen zwischen den Kommissionsdienststellen.

39. Die Kommission begrüßt die Bemerkung des Hofes, dass es mit dem EUTF Afrika möglich geworden sei, die Verfahren in den verschiedenen Phasen (von der Projektermittlung und -formulierung bis zum Vertragsabschluss und zur ersten Zahlung) zu verkürzen.

40. Die Kommission erkennt an, dass in einer begrenzten Anzahl von Fällen während der Anfangsphase des Treuhandfonds die vom Exekutivausschuss angenommenen Vorschläge bereits im Rahmen anderer EU-Instrumente festgelegt und/oder teilweise formuliert worden waren. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass rasches Handeln geboten war und unverzüglich auf die bestehende Migrations- und Sicherheitskrise sowie die kritischen Herausforderungen, denen sich die Partnerländer gegenüber sahen, reagiert werden musste. Diese Projekte, die ursprünglich im Rahmen anderer Instrumente festgelegt worden waren, standen im Einklang mit den Prioritäten des EUTF. Die Kommission ist bestrebt, dem Exekutivausschuss Dokumente, einschließlich Maßnahmenbögen, rechtzeitig zur Verfügung zu stellen.

41. Die Verringerung von Verzögerungen und die Beschleunigung der Durchführung der Programme des EUTF stellen seit Auflage des Treuhandfonds eine ständige Herausforderung und Priorität dar. Die Kommission hat die Agenturen der Mitgliedstaaten wiederholt auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, Verzögerungen zu verringern, ihre internen Verfahren anzupassen und die Umsetzungsgeschwindigkeit zu erhöhen. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass die Maßnahmen des EUTF in komplexen und fragilen Umgebungen durchgeführt werden, was oftmals die normale Durchführung der Tätigkeiten beeinträchtigt und zu längeren Diskussionen mit den Durchführungspartnern führt.

Die Zielvorgabe, Verträge innerhalb von vier Monaten zur Unterzeichnung zu bringen, gilt nicht für alle Vorhaben im Rahmen des Stabilitäts- und Friedensinstruments (d. h. die durchschnittliche Frist für die Auftragsvergabe aller IcSP-Vorhaben ist länger und ähnelt denen des EUTF Afrika), sondern nur für die Vorhaben, die in den Anwendungsbereich von Artikel 3 fallen. Diese Vorhaben sind nicht mit denen des EUTF Afrika vergleichbar, da ihr Schwerpunkt darauf liegt, kurzfristig auf Krisen zu reagieren, und ihre Dauer standardmäßig 1,5 Jahre beträgt. Der Geltungsbereich des EUTF Afrika ist breiter und seine Ziele umfassender (der Fokus liegt nicht nur auf der reinen Krisenreaktion). Zudem beträgt die Laufzeit der Vorhaben zwischen drei und vier Jahre. Die Verträge im Rahmen des EUTF Afrika sind daher komplexer und erfordern mehr Aufwand und Zeit.

Es wird jedoch anerkannt, dass sich die Umsetzungsgeschwindigkeit unter Umständen verbessern lässt.

42. Ein Verhältnis der Zahlungen im Rahmen des EUTF von 30 Tagen gegenüber 44 Tagen bei traditionellen Instrumenten sollte nicht als „verzögerte Auszahlungen“ angesehen werden. Tatsächlich sind Auszahlungen standardmäßig progressiv. In den Jahren 2016 und 2017 befand sich der EUTF Afrika im Hinblick auf die Auszahlungen nicht in der Phase des Normalbetriebs, sondern eher in einer Anlaufphase. Es ist mit einem Anstieg der Zahlen in Bezug auf die Auszahlungen im dritten und vierten Jahr der Laufzeit des Treuhandfonds zu rechnen.

Für Schlussfolgerungen über die Höhe der Zahlungen im Rahmen des EUTF ist es noch zu früh. Während der Hof in seiner Analyse Zahlen aus dem Jahr 2017 zugrunde legt, wurde tatsächlich 2016 mit der Genehmigung von Programmen im Rahmen des EUTF begonnen.

Zudem sollte die Höhe der Zahlungen anhand der Anzahl der unterzeichneten Verträge und nicht der genehmigten Programme bewertet werden. Mit dieser Perspektive übersteigt die Zahlungsrate für den betrachteten kurzen Zeitraum 43 %.

43. Sofern als relevant und gerechtfertigt erachtet, kommen beim EUTF Afrika sämtliche beschleunigte Maßnahmen umfassend zum Einsatz.

Das Argument der Förderfähigkeit der Kosten ab dem Datum der Genehmigung des Projekts kann nicht in allen Fällen unterschiedslos angewandt werden, da es leicht im Widerspruch zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung stehen könnte. Auch wenn rückwirkende Finanzierungen und andere Ausnahmen im Rahmen des EUTF Afrika weit verbreitet sind, können diese nicht willkürlich in Anspruch genommen werden. Die Inanspruchnahme sollte vielmehr mit Bedacht und auf Ad-hoc-Basis bzw. auf Einzelfallbasis erfolgen.

Kasten 3 – Beispiel aus Niger, wo Projekte schneller hätten umgesetzt werden können, wenn die Finanzierung sofort genehmigt worden wäre

Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Umsetzung des genannten Projekts in Niger aufgrund des im Sommer 2016 durchgeführten Dekonzentrationsprozesses verzögert hat, wobei das Projektmanagement von der Hauptverwaltung auf die EU-Delegation in Niger übertragen wurde.

44. Das Vertragsabschlussverfahren hängt in hohem Maße davon ab, wie schnell die Durchführungspartner nach der Annahme eines Programms Vertragsentwürfe vorlegen können. Überdies ist die Kommission verpflichtet, die Qualitätskontrolle der unterzeichneten Verträge sicherzustellen. Folglich ist die Kommission nicht in der Lage, den Exekutivausschuss zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung über den voraussichtlichen Starttermin zu unterrichten.

45. Die Kommission erkennt an, dass bestimmte Merkmale des Überwachungssystems weiter verbessert werden müssen, um die bestehenden Prozesse einfacher und benutzerfreundlicher zu gestalten. Es wurde technische Hilfe geleistet, um die Durchführungspartner bei der Verbesserung der logischen Rahmen, der Datenerhebung und der Zuordnung von Indikatoren zu den gemeinsamen Ergebnisindikatoren sowie bei der Eingabe auf der EUTF-Berichtsplattform zu unterstützen.

46. Im zweiten Quartal 2018 wurde ein Satz von 41 gemeinsamen Ergebnisindikatoren vereinbart. Laut dem ersten Quartalsbericht über das Überwachungs- und Lernsystem für das Fenster für das Horn von Afrika sind die tatsächlichen Werte der innerhalb aller Fenster vereinbarten Indikatoren auf Entscheidungsebene bereits auf der EUTF-Berichtsplattform verfügbar. Die Zeitspanne zwischen der Genehmigung der Programme und der Vorlage erster Ergebnisse muss berücksichtigt werden. Mit der Zeit werden mehr Daten zur Verfügung stehen, da für die meisten Projekte die Umsetzungsphase beginnt. Wie beschrieben ermöglicht die fensterübergreifende Aggregation der eingegebenen Werte, insbesondere der gemeinsamen Indikatoren, eine kollektive Berichterstattung für den EUTF Afrika in seiner Gesamtheit.

Kasten 4 – Schwachstellen im Zusammenhang mit den 19 aggregierten Indikatoren

Gemäß der überarbeiteten Liste von 41 gemeinsamen Ergebnisindikatoren des EUTF wird beim Indikator 2.3 (Ernährung) die Anzahl der Personen berücksichtigt, die von einer ernährungsbedingten Behandlung und/oder Sensibilisierung für bessere Ernährungsgewohnheiten, einschließlich Kochvorführungen, profitieren; beim Indikator 2.4 (Ernährungssicherheit) wird dagegen die Anzahl der Personen berücksichtigt, deren Lebensunterhalt und Ernährungssicherheit durch Sozialschutzsysteme, technische Ausbildung in landwirtschaftlichen Praktiken, Unterstützung der landwirtschaftlichen Produktion und Landentwicklung unterstützt wurden.

– Mit der Erhöhung der gemeinsamen Ergebnisindikatoren des EUTF von 19 auf 41 sollten die im Rahmen des EUTF durchgeführten Tätigkeiten so weit wie möglich abgedeckt werden. Trotz unserer Bemühungen und unter Berücksichtigung des Umfangs der EUTF-Programme sind bestimmte Einzeltätigkeiten nach wie vor nur zum Teil abgedeckt.

– Die Zuordnung der gemeinsamen Ergebnisindikatoren zu einem logischen Rahmen erfolgt durch die Programmverwalter im Dialog mit den Durchführungspartnern und mit Unterstützung in Form der technischen Hilfe der Kommission.

47. Die Harmonisierung der Überwachungs- und Bewertungsrahmen ist für die Kommission von hoher Priorität und wird derzeit geprüft. Aus diesem Grund wurde im Rahmen des EUTF Afrika eine einheitliche Liste gemeinsamer Ergebnisindikatoren für die Aggregation der Ergebnisse aufgestellt. Das globale Überwachungs- und Bewertungssystem bietet einen Überblick über die bisher erzielten Ergebnisse.

Darüber wird beim Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken und beim Fenster für das Horn von Afrika derselbe Auftragnehmer mit der Entwicklung des Überwachungs- und Bewertungssystems beauftragt, und während der Auftragnehmer beim Fenster für den Norden Afrikas ein anderer ist, werden beide Unternehmen in enger Abstimmung und Koordination stehen, um ein kohärentes und harmonisiertes Überwachungs- und Berichtssystem zu gewährleisten, das ebenfalls kollektive Erkenntnisse für die zukünftige Planung und strategische Ausrichtung liefern kann.

48. Alle vom Hof genannten Projekte wurden im Rahmen von PAGODA (einer Säulenbewertung unterzogene Übertragungsvereinbarungen in der indirekten Mittelverwaltung) vergeben. Der besonders sensible Kontext der Bereiche Sicherheit und Grenzmanagement sowie von ähnlichen Bereichen erfordert einen intensiven Dialog mit den beteiligten Akteuren und ist ein Grund für Verzögerungen.

Am Beispiel Niger lassen sich die schnellen Erfolge im Rahmen der Migrationskomponente durch den großen und dringenden Bedarf in diesem Bereich erklären, der auf die Instabilität in Libyen und die Verabschiedung von Rechtsvorschriften in Niger zurückzuführen ist. Die Mittel wurden dann für diese Unterstützung umgeschichtet. Die meisten anderen Tätigkeiten wurden von anderen Gebern oder im Rahmen einer entsprechenden regionalen Initiative des EUTF („SURENI“) finanziert, die von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführt wurde.

49. Die Kommission erkennt an, dass weitere Verbesserungen im Hinblick auf die Ermittlung konkreter SMART-Ziele erforderlich sind. In der Tat wird im Rahmen der drei operativen Fenster an der besseren Ermittlung konkreter Ziele und Ausgangswerte gearbeitet. Zur Schließung der Lücken bei den Ausgangswerten für die Messung konkreter Ziele wird die Arbeit der Einrichtungen für Forschung herangezogen.

Darüber hinaus besteht ein Zweck des Überwachungs- und Lernsystems darin, die logischen Rahmen der Maßnahmen zu überarbeiten und zu überprüfen, ob entweder die vorgeschlagenen Indikatoren, Zielvorgaben oder die vereinbarten Ergebnisse überarbeitet werden müssen, um sie bei Bedarf SMART-konformer zu gestalten.

Die ersten Programme wurden (mit Ausnahme eines Programms) 2016 genehmigt. Allerdings wurden 2017 nur 36 Prüfungen im Rahmen des ergebnisorientierten Monitorings durchgeführt und 38 solcher Prüfungen für das Jahr 2018 geplant.

Parallel dazu arbeitet die GD NEAR an der Einrichtung einer Überwachung durch Dritte für Libyen, um auf die Risiken zu reagieren, die mit der Fernverwaltung der in diesem Land durchgeführten Projekte verbunden sind. Eine von der EU-Delegation in Auftrag gegebene Studie enthielt eine Reihe von Empfehlungen, auf die der Treuhandfonds derzeit baut, um einen eigenen Rahmen für die Überwachung durch Dritte einzurichten. Im Rahmen des Treuhandfonds werden derzeit diejenigen Interessengruppen ermittelt, die für die Durchführung dieser Überwachung am besten geeignet und in der Lage sind, vorübergehend kompetentes Personal vor Ort zu stellen.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass im Rahmen der vom Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (*International Centre for Migration Policy Development – ICMPD*) durchgeführten Überwachung und Bewertung für das Fenster für den Norden Afrikas zu Zwecken der Sicherstellung der SMART-Indikatoren auch die Projektplanungsrahmen überarbeitet werden.

50. Die Kommission verstärkt ihre Bemühungen zur Verbesserung der Qualität der EUTF-Projektplanungsrahmen. Die mögliche Einbeziehung von Indikatoren, die von den Durchführungspartnern für ihre interne Berichterstattung verwendet werden, wird bei der Formulierung von Maßnahmen bewertet. Eine Einbeziehung dieser Indikatoren erfolgt nur dann, wenn die Indikatoren relevant sind und zu einer erhöhten Qualität der Überwachung beitragen.

51. In den meisten Fällen können fehlende Ausgangswerte durch die Dringlichkeit der Formulierung und Genehmigung von EUTF-Maßnahmen zur Deckung besonderer Bedürfnisse sowie durch die Bedingungen vor Ort gerechtfertigt werden, die häufig durch den Mangel an verfügbaren und zuverlässigen Informationen gekennzeichnet sind. Dennoch sollen die Durchführungspartner in der Anfangsphase weitere Daten über die Ausgangswerte sammeln und die Situation vor Ort analysieren.

53. Der EUTF kann zusammen mit anderen EU-Instrumenten indirekte Auswirkungen auf illegale Grenzübertritte nach Europa haben. Sein Hauptzweck liegt jedoch in der Förderung von Stabilität, der Rettung und dem Schutz der Menschen sowie in der Schaffung wirtschaftlicher und rechtlicher Möglichkeiten.

54. Im Jahresbericht 2017 des EUTF Afrika sind für jedes regionale Fenster die im Jahr 2017 erzielten Fortschritte sowie eine Reihe vorläufiger Ergebnisse aufgeführt. Diese Ausgabe des Jahresberichts sollte keinen umfassenden Überblick über die erzielten Ergebnisse des EUTF Afrika als Ganzes liefern, da sich eine große Zahl von Projekten Ende 2017 noch in einem frühen Stadium der Umsetzung befand. Die Tabellen im Jahresbericht zeigen für jede Region die genehmigten Programme nach in den regionalen operativen Rahmen festgelegten Prioritäten und nicht nach dem strategischen Ziel des Treuhandfonds, d. h. die Berichterstattung für die einzelnen regionalen Fenster erfolgt aufgrund der Prioritäten für die jeweiligen Fenster. Die Kommission wird eine Prüfung des Aufbaus der nächsten Ausgabe des Jahresberichts erwägen, um den Bemerkungen des Hofes Rechnung zu tragen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

56. In der Präambel des Gründungsabkommens des EUTF Afrika werden die internen Herausforderungen und Krisen, die Auswirkungen auf die Länder der drei Fenster des Treuhandfonds hatten, ausdrücklich erwähnt. Dazu gehören die politischen Krisen in Libyen und im Jemen, interne Konflikte im Sudan, im Südsudan, in Mali und in Nigeria (Boko Haram) sowie eine Reihe von Terroranschlägen. Diese teilweise in Zusammenhang stehenden Konflikte haben in der gesamten Region eine Krisensituation verursacht. Die Kommission erkennt an, dass die Ziele des EUTF Afrika absichtlich recht flexibel gehalten wurden, um bei Bedarf auf die Bedürfnisse und auf neue Herausforderungen in den drei Regionen reagieren zu können.

57. Bei der Formulierung der strategischen Ziele des EUTF Afrika berücksichtigte die Kommission die ihr vorliegenden relevanten Informationen. Im Dokument zur Festlegung der strategischen Ausrichtung (*Strategic Orientation Document*), in den regionalen operativen Rahmen und zum Teil im Protokoll der Vorstandssitzung ist für jedes Ziel und jeden politischen Prioritätsbereich eine Analyse des qualitativen Bedarfs enthalten. Diese Bedarfsanalysen werden durch länderspezifische Analysen ergänzt, die regelmäßig von den EU-Delegationen in Zusammenarbeit mit den Partnerländern und in Absprache mit den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft durchgeführt werden.

Die Berechnung von Finanzierungslücken erfolgt auf Grundlage der geplanten Programme, die aufgrund des Bedarfs und neuer Herausforderungen überprüft werden, sowie der Verfügbarkeit von Mitteln für die drei Fenster des Treuhandfonds. Mit vorhandenen oder künftigen Finanzmitteln wäre die Kommission nicht in der Lage, den Bedarf in den Partnerländern vollständig zu decken.

Seit seiner Gründung konnten über den EUTF beträchtliche Mittel aus verschiedenen EU-Finanzierungsquellen sowie von den EU-Mitgliedstaaten und anderen Gebern gewonnen werden.

Empfehlung 1 – Verbesserung der Qualität der Ziele des EUTF Afrika

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Der strategische Ausschuss des EUTF Afrika hat auf jeder seiner Sitzungen die strategischen Prioritäten überprüft, um den sich ändernden Bedarf sowie neuen Herausforderungen und den Beiträgen der verschiedenen Interessengruppen Rechnung zu tragen, und dabei auch die Verfügbarkeit der finanziellen Mittel berücksichtigt. In der Tat hat sich der strategische Ausschuss im April 2018 darauf geeinigt, sich beim Fenster für das Horn von Afrika und beim Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken auf die folgenden sechs vorrangigen Kriterien zu konzentrieren (siehe Protokoll der Sitzung):

- Rückkehr und Wiedereingliederung (IOM/UNHCR);
- Flüchtlingsmanagement (umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen);
- Abschluss der Fortschritte im Hinblick auf die Verbriefung von Dokumenten und das Personenstandsregister;
- Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels;
- wesentliche Stabilisierungsbemühungen in Somalia, im Sudan, im Südsudan und in der Sahelzone;
- Dialoge über die Migration (Gambia, Äthiopien usw.).

Im Hinblick auf das Fenster für den Norden Afrikas bestätigte der Vorstand, dass der Schwerpunkt weiterhin auf Folgendem liegen wird:

- Schutz gefährdeter Migranten, Förderung der freiwilligen Rückkehr und nachhaltige Wiedereingliederung sowie gemeinschaftliche Stabilisierung (unter anderem durch Unterstützung von Gemeinden entlang der Migrationsrouten);
- Unterstützung für das integrierte Grenzmanagement;
- Unterstützung für die Bereiche Wirtschaftsmigration und Mobilität;
- Unterstützung für eine verbesserte Migrationssteuerung.

Die geplanten Projekte und Finanzierungslücken, die auf der Vorstandssitzung am 21. September 2018 präsentiert wurden, entsprachen den vier vorgenannten Prioritäten.

58. Der EUTF Afrika wird nicht auf der Grundlage von Projektvorschlägen tätig, die von externen Partnern eingereicht werden. Die Verwalter des Treuhandfonds koordinieren die Ermittlung und Formulierung von Maßnahmen unter Berücksichtigung der vereinbarten strategischen Leitlinien. Projektideen, die über verschiedene Kanäle eingehen, werden auf verschiedenen Ebenen in Zusammenarbeit mit den betreffenden EU-Delegationen, den Vertretern der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls lokalen Interessengruppen überprüft und diskutiert.

Nur zu ausgewählten Ideen werden Maßnahmenbögen erstellt, die im Wege interner Überprüfungsmechanismen bewertet und dem Exekutivausschuss zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden.

Die Kommission bekräftigt ihre Zusage, den Mitgliedern des Exekutivausschusses rechtzeitige und vollständige Unterlagen zur Verfügung zu stellen, damit sie wohlüberlegte Entscheidungen treffen können.

59. In der Anfangsphase des EUTF wurde mit einer Reihe von Maßnahmen, die vom Exekutivausschuss vorgelegt und genehmigt wurden, ein ähnlicher Bedarf gedeckt wie mit anderen EU-Instrumenten (z. B. dem nationalen bzw. regionalen Richtprogramm für Äthiopien). Es wurde die Auffassung vertreten, dass diese Maßnahmen vollständig mit den Zielen des EUTF übereinstimmen und dass durch ihre Finanzierung im Rahmen des EUTF der Vorbereitungsprozess sowie ihre Umsetzung beschleunigt werden dürften, wodurch sich ein starker komparativer Vorteil ergibt. Daraufhin wurden diese Maßnahmen vom Exekutivausschuss genehmigt.

Im besonderen Fall Libyens konnte mithilfe des EUTF sichergestellt werden, dass keine Konflikte zwischen dem humanitären Mandat der GD ECHO und den laufenden Maßnahmen im Rahmen des Stabilitäts- und Friedensinstrument auftreten, während zugleich die festgestellten Lücken im Hinblick auf den Schutz gefährdeter Personen geschlossen werden konnten.

Seit Juli 2017 verwendet die Kommission für die Einreichung von Vorschlägen zur Übertragung von Mitteln auf den EUTF beim EEF-Ausschuss eine Standardvorlage. Diese Vorlage enthält die Begründung für den Einsatz des EUTF als Durchführungsmechanismus.

Empfehlung 2 – Überarbeitung des Verfahrens für die Projektauswahl

Die Kommission nimmt die Empfehlungen 2(a) und 2(b) nicht an, dafür aber die Empfehlungen 2(c) und 2(d).

Die Kommission hält es nicht für erforderlich, eine Liste allgemeiner und gemeinsamer Kriterien aufzustellen, da der EUTF nicht auf Grundlage eingereicherter Vorschläge tätig wird. Die Kommission wird zudem Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass in den Maßnahmenbögen der Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen Maßnahme und den festgelegten strategischen Zielen klar dargelegt wird.

Wie bereits erwähnt, werden die Maßnahmen von der Kommission (vom Verwalter des EUTF) im Wege eines Konsultationsverfahrens, an dem zahlreiche Akteure auf Ebene der Hauptverwaltung und der Länder beteiligt sind, im Einklang mit der allgemeinen Praxis der Kommission (z. B. Ausschuss des Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und EEF-Ausschuss) ermittelt und in entsprechenden Maßnahmenbögen formuliert.

Die Exekutivausschüsse werden zukünftig über alle substanziellen Änderungen an den Projekten unterrichtet.

Die Kommission wird die Vorlage für den Maßnahmenbogen überarbeiten und einen Abschnitt einfügen, in dem der komparative Vorteil der Finanzierung des Projekts im Rahmen des EUTF gegenüber anderen Durchführungsinstrumenten dargelegt wird.

60. Beschleunigte Maßnahmen finden im Rahmen des EUTF Afrika breite Anwendung, und die Kommission wird prüfen, wie ihre Nutzung erweitert werden kann.

Empfehlung 3 – Ergreifung von Maßnahmen für eine schnellere Durchführung

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

61. Die Kommission erkennt die Notwendigkeit an, das gemeinsame Überwachungssystem weiter zu verbessern. Im zweiten Quartal 2018 wurde ein Satz von 41 gemeinsamen Ergebnisindikatoren vereinbart. Zudem wurde technische Hilfe geleistet, um die Durchführungspartner bei der Verbesserung der logischen Rahmen, der Datenerhebung und der Zuordnung von Indikatoren zu den gemeinsamen Ergebnisindikatoren zu unterstützen.

Innerhalb der drei operativen Fenster wird an einer besseren Ermittlung konkreter Ziele und Ausgangswerte auf Projektebene gearbeitet, unter anderem indem auf die Arbeit der Einrichtungen für Forschung zurückgegriffen wird.

Empfehlung 4 – Verbesserung der Überwachung des EUTF Afrika

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission richtet ein voll funktionsfähiges und gemeinsames Überwachungssystem für den EUTF Afrika ein. Unter Beibehaltung der notwendigen Flexibilität ergreift die Kommission Maßnahmen, um die SMART-Ziele so weit wie möglich in die Projektplanungsrahmen zu integrieren und die Qualität der Indikatoren weiter zu verbessern. Im neuen, in der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (COM(2018) 460) vorgeschlagen Programm ist im Rahmen des künftigen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) ferner eine Sonderbestimmung (Artikel 31) über Evaluierung, Berichterstattung und Überwachung vorgesehen.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	28.11.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	30.7.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	16.10.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1293-9 doi:10.2865/173824 QJ-AB-18-029-DE-N

HTML ISBN 978-92-847-1296-0 doi:10.2865/872270 QJ-AB-18-029-DE-Q

Der Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika (im Folgenden «EUTF Afrika») soll dazu beitragen, die Stabilität zu fördern und die Migrationssteuerung zu verbessern, indem die Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration bekämpft werden. Mit dem Fonds werden Tätigkeiten in 26 Ländern gefördert, die sich in drei Regionen Afrikas befinden: in der Sahelzone und im Tschadseebecken, am Horn von Afrika und im Norden Afrikas. Im Zuge seiner Prüfung untersuchte der Hof, ob der EUTF Afrika gut konzipiert ist und gut umgesetzt wird. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass der EUTF Afrika zwar ein flexibles Instrument ist, angesichts der beispiellosen Herausforderungen jedoch zielgerichteter hätte konzipiert werden müssen. Im Vergleich zu traditionellen Instrumenten wurden die Projekte beim EUTF Afrika schneller auf den Weg gebracht. Bei den Projekten stellen sich jedoch ähnliche Herausforderungen wie bei traditionellen Instrumenten, wodurch sich ihre Umsetzung verzögert. Die geprüften Projekte befanden sich in einer frühen Phase, hatten jedoch bereits Outputs erbracht.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

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

© Europäische Union, 2018.

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