I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 1/91

über den

Plan zur Rehabilitation und zur Wiederbelebung im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds — zusammen mit den Antworten der Kommission

(91/C 83/01)

(Bemerkungen gemäß Artikel 206a Absatz 4 des EWG-Vertrags)

INHALT

	Ziffer
1. Beschreibung und Durchführung	1.1 — 1.12
Einleitung	1.1 — 1.3
Übereinstimmung der Maßnahmen mit den Zielsetzungen	1.4 — 1.7
Durchführung der Maßnahmen	1.8 — 1.12
2. Gegenwertmittel	2.1 — 2.6
3. Überwachung der Ergebnisse	3.1 — 3.8
Überwachung der Maßnahmen vor Ort	3.1
Zentrale Überwachung der Maßnahmen	3.2 — 3.3
Die Rechnungslegung als Überwachungsinstrument	3.4 — 3.8
4. Schlußfolgerung	4.1 — 4.8
	Seiten
Antworten der Kommission	9 — 11

1. BESCHREIBUNG UND DURCHFÜHRUNG

EINLEITUNG

1.1. Im Juni 1985 beschloß der Europäische Rat, den am härtesten von den Dürrekatastrophen von 1984 und 1985 betroffenen afrikanischen Staaten besondere Hilfen zu gewähren. Dementsprechend nahm der Ministerrat am 4. November 1985 einen Plan zur Rehabilitation und zur Wiederbelebung (RWP) in Höhe von 100 Mio ECU für sechs Länder (Äthiopien, Mali, Mauretanien, Niger, Sudan und Tschad) an. Dieser sogenannte Natali-Plan sollte mit 75 Mio ECU aus dem vierten EEF und mit 25 Mio ECU aus dem fünften EEF finanziert werden. Später wurde die Liste der Empfängerstaaten um vier weitere Länder (Botsuana, Burkina Faso, Kap Verde und Somalia) ergänzt, ohne daß sonstige Änderungen an dem Gesamtpaket vorgenommen wurden (siehe ***Tabelle 1***). Der Rehabilitations- und Wiederbelebungsplan (RWP) trat mit Unterzeichnung des Finanzabkommens am 26. Januar 1986 in Kraft.

1.2. Mit dem RWP wurden zwei Ziele verfolgt:

(a) Die zur Bekämpfung von Dürren in den Empfängerländern vorhandenen Strukturen sollten verstärkt werden.

(b) Die von der Dürre betroffenen ländlichen Gebiete sollten durch die Wiederbelebung der dortigen Landwirtschaft unterstützt werden.

Ziel des RWP war also nicht der Aufbau neuer Strukturen, sondern die Förderung von Maßnahmen, die zur Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit beitragen und die Fähigkeit der Länder zur Überwindung künftiger Katastrophen steigern sollten. Er sollte ein Bindeglied zwischen der Soforthilfe und den langfristigen Entwicklungsprogrammen im Rahmen des Abkommens von Lome III (sechster EEF) darstellen.

1.3. Der Plan sollte von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert und durchgeführt werden (ursprünglich waren 100 Mio ECU aus dem EEF und mindestens 100 Mio ECU aus Mitteln der Mitgliedstaaten vorgesehen); daher ersuchte der Rat nachdrücklich die Kommission, ihre Aktionen mit den Maßnahmen im Rahmen bilateraler Hilfsprogramme zu koordinieren.

Zwischen Dezember 1985 und Juli 1986 organisierte die Kommission vier Koordinierungstreffen zwischen der Kommission und den Gebern bilateraler Hilfe, bei denen es zum Informationsaustausch kam, und auf lokaler Ebene wurde mehrmals versucht, gemeinsame Aktionen von EEF und Mitgliedstaaten durchzuführen. Aber weil insbesondere die Mitgliedstaaten nicht angemessen reagierten, war es selten möglich, EEF-Maßnahmen mit bilateraler Hilfe zu integrieren. Die Zusammenarbeit ging kaum über einen Informationsaustausch hinaus; nur in drei Fällen kam es zu einer wirksamen Koordinierung:

(a) Fahrzeugflotte für Äthiopien (4,7 Mio ECU) (BRD);

(b) Straßen und Schienenwege im Sudan (4,5 Mio ECU) (NL und UK);

(c) Förderung des Reisabsatzes in Niger (2,0 Mio ECU) (F).

ÜBEREINSTIMMUNG DER MASSNAHMEN MIT DEN ZIELSETZUNGEN

1.4. Der Hof prüfte die Maßnahmen zugunsten der sechs ursprünglichen Empfängerländer im Gesamtbetrag von 96,4 Mio ECU. In vier dieser sechs Länder wurden Prüfbesuche durchgeführt (Äthiopien, Mauretanien, Sudan und Tschad). Die Mehrzahl der getroffenen Maßnahmen entsprach den Zielsetzungen des RWP, bei denen besonders wichtig war, daß die Maßnahmen rasch durchgeführt wurden und sofortige Wirkung zeigten. Nur in vier Fällen bezogen sich die finanzierten Maßnahmen jedoch auf längerfristige Entwicklungsvorhaben und nicht auf eine sofortige Wiederbelebung:

(a) In Äthiopien:

(i) Bewässerungsvorhaben (2,9 Mio ECU)

(ii) Überwachung der Bodenerosion (2,1 Mio ECU).

(b) In Mauretanien:

(i) Straßeninfrastruktur (2,0 Mio ECU)

(ii) Bewässerung (2,0 Mio ECU).

1.5. In den meisten Ländern wurden die verfügbaren Mittel auf eine möglichst große Anzahl Begünstigter verteilt, um der Hilfe eine größere psychologische Wirkung zu verleihen. Die damit verbundene Streuung der Hilfeleistungen erschwerte die logistische und administrative Durchführung des Plans erheblich und schwächte die erwartete Wirkung ab. Dies war besonders in Äthiopien der Fall. Die Probleme hätten vermieden werden können, wenn die Hilfe, wie in Mali, auf wenige Aktionen konzentriert worden wäre (siehe Ziffer 1.9 und ***Tabelle 2***).

1.6. Gemäß den Finanzabkommen sollten die im Rahmen des RWP finanzierten Maßnahmen rasch durchgeführt werden, weshalb der Zusammenarbeit mit Stellen oder Einrichtungen, die sorgfältig anhand ihrer Erfahrung und

ihrer organisatorischen Fähigkeiten ausgewählt werden sollten, große Bedeutung zukam. In der Praxis wurden die Hilfen aber zumeist automatisch an die nationalen Behörden, die für die Verwaltung der betreffenden Gebiete zuständig waren, weitergeleitet. In einigen Fällen hatten diese Behörden große Schwierigkeiten bei der Durchführung der Hilfe. Dies gilt insbesondere für folgende Fälle:

	Mio ECU
(a) In Äthiopien:	
(i) Bewässerungsvorhaben	2,9
(ii) Verteilung landwirtschaftlicher Produktionsmittel	3,0
(iii) Aufbau kleiner Lagerräume	0,7
(b) In Mauretanien:	
(i) Verteilung von Saatgut	0,4
(ii) Bewässerungsvorhaben	2,0
(c) In Niger:	
(i) Gemüseanbau	0,3
(d) Im Sudan:	
(i) Lieferung landwirtschaftlicher Produktionsmittel	3,6
	12,9

In Äthiopien und im Sudan kam es bei der Durchführung der RWP-Programme zu großen Verzögerungen durch die nationalen Behörden, die wegen der Weiterleitung und Koordinierung von Soforthilfe anderwärtig beansprucht waren. In Mauretanien führte die Schwerfälligkeit der Verwaltung zu Verzögerungen mit dem Ergebnis, daß Mittel aus dem RWP direkt in bereits angelaufene langfristige Entwicklungsvorhaben flossen.

1.7. Bei der Auswahl der zwischengeschalteten Stellen hätte man stärker auf die tatsächlichen organisatorischen Fähigkeiten der nationalen Stellen achten müssen. Man hätte sich von den Erfahrungen der Kommissionsdelegationen leiten lassen und nur Mittel zugunsten von Stellen binden sollen, die gute Leistungen nachweisen können. In einigen Fällen konnten die Schwächen einiger staatlicher oder halbstaatlicher Stellen wenigstens zum Teil dadurch ausgeglichen werden, daß sachkompetente technische Hilfe in Anspruch genommen wurde.

DURCHFÜHRUNG DER MASSNAHMEN

1.8. Innerhalb der Kommission wurde die Verantwortung für die Durchführung des RWP einer Task Force übertragen, die sowohl für die Ausarbeitung von Leitlinien und Dienstanweisungen für die Vorbereitung und Umsetzung des Plans als auch für die Koordinierung und Überwachung der Maßnahmen zuständig war. Die Task Force sollte ein Berichterstattungssystem aufbauen, welches vorsah, daß regelmäßig eine Gesamtanalyse und eine Beurteilung zum Durchführungsstand des Plans vorgelegt werden sollten. Ferner sollte sie eine ständige Verbindung mit den Delegationen, den Mitgliedstaaten, den übrigen Gebern und den Botschaften der begünstigten AKP-Staaten herstellen. Zur Unterstützung der Kommissionsdienststellen bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben wurden zusätzlich zu dem Programm, für das ein Höchstbetrag von 100 Mio ECU vorgesehen war, weitere Mittel in Höhe von 560 000 ECU für technische Hilfe genehmigt.

1.9. Der von der Kommission im Oktober 1985 festgelegte Aktionsplan sah im wesentlichen rasch durchführbare Maßnahmen vor, die bereits im Wirtschaftsjahr 1986-1987 zu sofortigen Ergebnissen führen sollten. Im Interesse eines sinnvollen Mitteleinsatzes strebte die Kommission das Ziel an, daß sich jedes Land auf ein oder zwei Maßnahmenarten beschränken sollte. Wegen der Dringlichkeit der durchzuführenden Maßnahmen wurden einige EEF-Verfahren geändert. Dabei kam es insbesondere zu drei wichtigen Änderungen:

(a) Der Hauptanweisungsbefugte des EEF (der Generaldirektor für Entwicklung) mußte aufgrund einer Befugnisübertragung von den Regierungen der Empfängerstaaten die Finanzbeschlüsse selber fassen.

(b) Die Verfahren für die Auswahl der erfolgreichen Bieter, an die Aufträge vergeben werden sollten, mußten im Hinblick auf eine Beschleunigung des Rehabilitations- und Wiederbelebungsplans flexibler gestaltet werden.

(c) Der nationale Anweisungsbefugte mußte, wann immer es möglich war, Befugnisse übertragen, damit die Entscheidungen auf vergleichbarer Ebene wie die Maßnahmen selber getroffen werden konnten.

1.10. Von Beginn an stand fest, daß die beschleunigte Durchführung die Dezentralisierung von Entscheidungen zugunsten der Kommissionsdelegationen erforderlich machen würde. Diese erhielten aber ungenaue diesbezügliche Dienstanweisungen und waren häufig gezwungen, zu improvisieren und die zentralen Dienststellen der Kommission nach und nach davon zu überzeugen, mehr Flexibilität innerhalb des Entscheidungsprozesses zuzulassen. Der Gesamtzusammenhalt eines solchen Systems kann nur dann gewährleistet werden, wenn ein straffes Berichterstattungsverfahren aufgebaut wird, das eine übergreifende Verwaltung der Maßnahmen ermöglicht. Tatsächlich wurde aber kein echtes Berichterstattungssystem eingerichtet, und der Informationsfluß an die zentralen Dienststellen war während des gesamten Vorgangs unzureichend.

1.11. Angesichts der großen Zahl der beteiligten Parteien (Verwaltungen in den Empfängerstaaten, Mitgliedstaaten, sonstige Geber, Auftragnehmer, für die technische Hilfe zuständige Mitarbeiter usw.) hätte es auch in den Empfängerländern einen Koordinierungsplan geben müssen. Doch selbst dann, wenn es einen Koordinator gab, hatte dieser nicht genügend Befugnisse, um die Ereignisse wirklich zu beeinflussen. Aufgrund umfassender organisatorischer Mängel kam es bei allen RWP-Maßnahmen — mit Ausnahme von Mali — zu Verzögerungen. Diese fielen ganz besonders im Wirtschaftsjahr 1986/87 ins Gewicht, als eine rasche Durchführung entscheidend war. Die Dringlichkeit war einer der Gründe, warum die Erteilung des Sichtvermerks für die sekundären Mittelbindungen ursprünglich auf den 1. Juli 1986 befristet worden war. Bis zu diesem Zeitpunkt waren jedoch weniger als die Hälfte der Mittel gebunden worden, weshalb die Frist bis zum 30.

Juni 1987 verlängert wurde. Wie aus der Rechnungsführung der Kommission ersichtlich, waren selbst zu diesem Zeitpunkt erst Mittelbindungen in Höhe von 85 Mio ECU vorgenommen worden, während weiterhin Mittelbindungen in Höhe von 15 Mio ECU offenstanden.

1.12. Ende 1989 sah die finanzielle Durchführung des RWP so aus wie in ***Tabelle 1*** dargestellt. Vier Jahre nach Anlaufen des Plans, der innerhalb von zwei Jahren durchgeführt werden sollte, waren fünf Maßnahmen noch immer nicht abgeschlossen:

(a) Bewässerung (2,9 Mio ECU) und landwirtschaftliche Technologie (3,5 Mio ECU) in Äthiopien: 6,4 Mio ECU.

(b) Eisenbahnverbindung Mali/Senegal (regionales Programm): 1,7 Mio ECU.

(c) Das Wasserversorgungsvorhaben im Osten von Niger: 1,1 Mio ECU.

(d) Landwirtschaftliche Produktionsmittel im Sudan: 3,6 Mio ECU.

Trotz der anfänglichen Verzögerungen wurden die meisten Maßnahmen jedoch innerhalb von drei Jahren durchgeführt, d.h. vor Ende des Haushaltsjahres 1988. In Mauretanien war dies nur möglich, weil der größte Teil der finanzierten Maßnahmen im Rahmen bereits angelaufener EEF-Vorhaben durchgeführt wurde, so daß die RWP-Mittel eine Art Ergänzung der aus dem sechsten EEF gewährten Mittel bildeten.

2. GEGENWERTMITTEL

2.1. Der Hof hat die Gegenwertmittel im Zusammenhang mit dem Plan zur Rehabilitation und zur Wiederbelebung der Wirtschaft bereits in seinem Jahresbericht 1989 erwähnt, doch werden die Bemerkungen hier wiederholt, damit in einem Bericht ein vollständiges Bild des Plans entsteht.

2.2. Bei mehreren Maßnahmen im Gesamtbetrag von 7 Mio ECU war vorgesehen, daß sie durch die Bildung und Verwendung von Gegenwertmitteln im Empfängerstaat

Tabelle 1 — Stand der Finanzierung des Plans zur Rehabilitation und zur Wiederbelebung am 31. Dezember 1989

Land	Finanzierungsbeschlüsse Mio ECU (a)	Mittelbindungen Mio ECU (b)	% (b) von (a)	Zahlungen Mio ECU (c)	% (c) von (a)
URSPRÜNGLICHE EMPFÄNGER					
Äthiopien	37,1	36,8	99	36,2	98
Mali	12,5	12,4	99	12,1	97
Mauretanien	7,9	7,6	96	7,6	96
Niger	10,6	10,4	98	10,0	94
Sudan	14,8	14,7	99	13,5	91
Tschad	11,0	10,9	99	9,5	86
	93,3	92,8	99	88,9	95
ZUSÄTZLICHE EMPFÄNGER					
Botsuana	2,9	2,9	100	2,8	97
Burkina Faso	0,1	0,1	100	0,1	100
Kap Verde	1,0	0,9	90	0,9	90
Somalia	1,3	1,3	100	1,3	100
	99,2	98,0	99	94,0	95
Alle AKP (1)	0,5	0,4	80	0,4	80
	99,7	98,4	99	94,4	95
4. EEF	74,9	74,3	99	72,1	96
5. EEF	24,8	24,1	97	22,3	90
	99,7	98,4	99	94,4	95

(1) Verschiedene Ausgaben.

Tabelle 2 — Plan zur Rehabilitation und zur Wiederbelebung (Analyse nach Tätigkeitssektoren): Höchstbeträge

(Mio ECU)

	Äthiopien	Mali	Mauretanien	Niger	Sudan	Tschad	Zusätzliche Länder	Reserve	Insgesamt
Unterstützungsmaßnahmen Logistik									
Eisenbahnen	2,7	4,2	—	—	2,1	—		—	9,0
Straßen und Brücken	—	3,4	2,0	2,5	2,4	4,8		—	15,1
Luftverkehr	—	—	—	—	0,8	—		—	0,8
Schwerfahrzeugflotten	4,7	—	—	—	—	—		—	4,7
Häfen	—	—	0,1	—	—	—	1,0	—	1,1
Frühwarnsysteme	—	1,6	—	—	—	1,0		—	2,6
Medizinische Vorhaben	—	2,3	0,6	—	—	0,1		—	3,0
Wiederansiedlung von Vertriebenen	—	—	—	—	—	2,4		—	2,4
Lagereinrichtungen	1,8	—	—	2,5	—	—		—	4,3
Vorhaben zur Wiederbelebung der Landwirtschaft									
Wasserkraft	4,7	—	—	1,1	—	2,0	4,2	—	12,0
Besässerung	2,9	0,4	1,9	—	—	—		—	5,2
Ernteschutz	4,3	0,5	0,2	—	0,8	0,5		—	6,3
Agrartechnolgie	3,4	—	—	—	—	—		—	3,4
Wiederaufforstung	2,1	—	—	—	—	—		—	2,1
Produktionsmittel für landwirtsch. Betriebe	4,2	—	1,5	—	0,3	—		—	6,0
Agrartechnik und Produktion	1,0	0,1	1,3	2,3	—	—		—	4,7
Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse	—	—	—	2,0	—	—		—	2,0
Darlehen für Landwirte	—	—	—	—	3,6	—		—	3,6
Nichtregierungseinrichtungen	4,3	—	—	—	3,9	—		—	8,2
Andere Vorhaben	0,3	—	—	0,1	—	—	0,1	0,5	1,0
Technische Hilfe	0,7	—	0,3	0,1	0,9	0,2		—	2,2
Insgesamt	**37,1**	**12,5**	**7,9**	**10,6**	**14,8**	**11,0**	**5,3**	**0,5**	**99,7**

verlängert werden sollten. Die besonderen Bedingungen für die Gewährung der Hilfe sahen vor, daß die Gegenwertmittel auf Sonderkonten hinterlegt und nur für bestimmte Operationen verwendet werden sollten; außerdem sollte die Gemeinschaft regelmäßig über den Kontenstand informiert werden.

2.3. Die Gegenwertmittel sollten insbesondere aus folgenden Maßnahmen stammen:

	Mio ECU
(a) In Äthiopien:	
(i) Programm für den Transport und die Verteilung von Düngemitteln	2,5
(b) In Mauretanien:	
(i) Verkauf von Hilfsmitteln für die landwirtschaftliche Produktion	0,5
(c) In Niger:	
(i) Förderung des Reisabsatzes	2,0
(ii) Verkauf von Vieh auf Kredit	0,4
(d) Im Sudan:	
(i) Schaffung eines Systems landwirtschaftlicher Kredite	1,6
	7,0

2.4. In Äthiopien (2,5 Mio ECU) wurde nicht kontrolliert, ob Gegenwertmittel geschaffen wurden. Die äthiopischen Behörden waren der Ansicht, daß die ursprünglich gezahlten Mittel zur Deckung der Kosten für den Transport der Düngemittel dienen sollten, so daß keine Schritte zur Bildung der Gegenwertmittel unternommen wurden. Bei einer besseren Überwachung durch die Delegation wäre es möglich gewesen, die Lage noch rechtzeitig zu klären. Was Mauretanien angeht, so gibt es keine Nachweise dafür, daß Sonderkonten für die Gegenwertmittel eingerichtet wurden, und der Delegation liegen keine diesbezüglichen Informationen vor. Darüber hinaus ist es zweifelhaft, ob dort tatsächlich Möglichkeiten zur Bildung von Gegenwertmitteln vorhanden waren. Der Hof stellte folgendes fest:

(a) Die Verwaltung der Lagerbestände an Hilfsmitteln für die landwirtschaftliche Produktion war sehr unzulänglich; dies lag zum einen an den schlechten Lagerbedingungen, die dazu führten, daß die Düngemittel hart wurden, und zum anderen an den gelagerten Mengen, die dem Bedarf von etwa fünf Jahren entsprachen.

(b) Die Verkaufspreise für Saatgut lagen wegen des in diesem Land geltenden Zuschußsystems für Landwirte 10 % bis 35 % unter dem Selbstkostenpreis.

2.5. In beiden Fällen war klar, daß die Gegenwertmittel rasch an Wert verlieren würden. Bei der Förderung des Reisabsatzes in Niger (2 Mio ECU) wurde der Reis zunächst von der örtlichen Absatzstelle aus RWP-Mitteln gekauft. Der Reis wurde anschließend zusammen mit aus anderen Quellen finanziertem Reis in die Lagerhaltung geliefert. Erfolgten später Verkäufe, so ließ sich aber nicht feststellen, welcher Reis mit RWP-Hilfe finanziert worden war. Trotz der Vereinbarung, erzielte Verkaufserlöse sofort in einen Umlauffonds für Gegenwertmittel einzuzahlen, war dies praktisch nicht möglich. In diesem Fall wäre es besser gewesen, die Einzahlung der Mittel nach einem im voraus festgelegten Zeitplan und die Vorlage mit einem Sichtvermerk versehener Rechnungen durch die Absatzstelle zu fordern. Über den Verkauf von Rindern in Niger wurden seit Beendigung der technischen Hilfe im November 1987 keine Angaben mehr gemacht. Lediglich im Sudan (1,6 Mio ECU) ließ sich die genaue Lage bei den Gegenwertmitteln feststellen.

2.6. Die Schwierigkeiten bei der Überwachung der Gegenwertmittel im Rahmen des RWP sind auf die unklare Haltung der Kommission und das Fehlen diesbezüglicher Dienstanweisungen an die Delegationen zurückzuführen. Die Mittel wurden unter der Voraussetzung gewährt, daß die Empfänger strengen Überwachungsmaßnahmen zustimmten. In der Praxis zögerten jedoch sowohl die zentralen Dienststellen als auch die Kommissionsdelegationen, die Bildung und Verwendung der Gegenwertmittel streng zu überwachen. Da immer mehr Mittel in dieser Weise aus Gemeinschaftshilfen gebildet werden (Nahrungsmittelhilfe, sektorale Einfuhrprogramme, besonderes Schuldenprogramm, Lieferungen und Beschaffung im Rahmen der traditionellen Vorhaben), ist es an der Zeit, daß die Gemeinschaft eine klare und realistische Politik für die Gegenwertmittel ausarbeitet, die von der Kommission strikt angewendet werden muß.

3. ÜBERWACHUNG DER ERGEBNISSE

ÜBERWACHUNG DER MASSNAHMEN VOR ORT

3.1. Ganz allgemein läßt sich festhalten, daß die Überwachung der RWP-Maßnahmen durch die Kommissionsdelegationen in einem angemessenen Umfang erfolgte, der einen Überblick über deren Verwendung vermittelte. Lediglich in Äthiopien wurde die Transparenz der Operationen durch das breite Spektrum der getroffenen Maßnahmen und die Anzahl der beteiligten Stellen (nationale Verwaltungen und NRO) beeinträchtigt. Die Lage in Äthiopien wurde darüber hinaus noch durch die folgenden Bedingungen erschwert:

(a) Die nationalen Behörden lehnten die meisten Angebote technischer Hilfe ab.

(b) Die nationalen Stellen legten nur wenige Durchführungsberichte vor, und die tatsächlich vorgelegten Berichte waren meist von schlechter Qualität.

Die im April 1989 zu vier großen Vorhaben im Gesamtbetrag von 13,5 Mio ECU (36 % der Gesamtsumme) vorliegenden Informationen waren eindeutig unzureichend:

(a) Schutz der landwirtschaftlichen Erträge (4,3 Mio ECU): über die tatsächliche Verteilung von 57 % der gelieferten Pestizide lagen nur unvollständige Informationen vor.

(b) Aufforstung (2,1 Mio ECU): es gab keine Angaben darüber, welcher Anteil der Setzlinge Wurzeln geschlagen hatte.

(c) Es fehlten Informationen über die Verteilung von Lieferungen und Ausrüstung, insbesondere bei Kleinlandbesitz (2,9 Mio ECU).

(d) Landwirtschaftliche Produktionsmittel (4,2 Mio ECU): es gab keine Angaben über die durch die Anwendung von Düngemitteln erzielten Ergebnisse.

ZENTRALE ÜBERWACHUNG DER MASSNAHMEN

3.2. Die Finanzierungsbeschlüsse und die Mittelbindungen unterlagen während des gesamten Zeitraums der Kontrolle der Task Force, welche alles in allem eine angemessene Überwachung sämtlicher Mittel und der Neuzuweisung von Mitteln gewährleistet hat. Allerdings waren die zentralen Kommissionsdienststellen nur wenig darüber informiert, wie die Maßnahmen tatsächlich vor Ort umgesetzt wurden. Zu einer Reihe von Maßnahmen, auf die Ausgaben von 72 Mio ECU (d.h. 72 % des Programms) entfielen, lagen ihnen keine regelmäßigen Informationen vor.

3.3. Die Kommission löste die Task Force nach Veröffentlichung ihres Abschlußberichts im Dezember 1987 auf, obwohl erst 70 % der Mittel aus dem RWP ausgezahlt worden waren. Zu diesem Zeitpunkt war die Lage bei etwa 40 % der RWP-Maßnahmen unklar, und zwar entweder weil die Operationen noch nicht abgeschlossen worden waren oder weil die für die Verwaltung zuständigen Stellen keine Tätigkeitsberichte vorgelegt hatten. Da die Task Force zu diesem Zeitpunkt aufgelöst wurde, konnte sie eine ihrer wichtigsten Aufgaben, nämlich die Gesamtbewertung der durchgeführten Maßnahmen und die daraus für die Zukunft zu ziehenden Lehren in bezug auf die Verfahren und die Art der Maßnahmen, nicht durchführen. Eine sinnvolle Beurteilung dieser Art wäre nämlich erst Ende 1988, also ein Jahr später, möglich gewesen.

DIE RECHNUNGSLEGUNG ALS ÜBERWACHUNGSINSTRUMENT

3.4. Die Finanzstruktur des RWP zeichnete sich durch eine gewisse Schwerfälligkeit aus, die mit dem Umfang der Mittel, der Existenz einer Reserve, den außergewöhnlichen Verwaltungsverfahren und der hohen Anzahl der zu überwachenden Operationen (etwa 100 Maßnahmen, die in 320 Mittelbindungen aufgespalten waren) erklärt werden kann. Darüber hinaus konnten viele der in den Ländern der Franc-Zone getätigten Zahlungen erst mit großer Verzögerung in der bei den zentralen Kommissionsdienststellen geführten Rechnungsführung über die Vorhaben erfaßt werden.

3.5. Die Rechnungsführung über die weiteren EEF-Maßnahmen wurde von der Direktion Finanzen der GD VIII geführt. Im Jahr 1987 verlor die Kommission die Kontrolle über das Reservekonto, was darin zum Ausdruck kam, daß Ausgaben getätigt wurden, welche die insgesamt verfügbaren Mittel des Reservekontos um 2 Mio ECU überschritten. Dies führte zu einer Neustrukturierung der Rechnungsführung, bei der für jedes Land ein gesondertes Konto eingerichtet wurde. Nach dieser Umstrukturierung traten neue organisatorische Mängel auf:

(a) Eine globale Überwachung der verschiedenen in ein und demselben Land durchgeführten Maßnahmen war nicht mehr möglich.

(b) Da die Mittelbindungen in der Rechnungsführung nicht mehr nach den einzelnen Vorhaben, sondern nur noch in chronologischer Reihenfolge erfaßt wurden, war keine individuelle Überwachung der Maßnahmen mehr möglich.

(c) Einige Maßnahmen wurden auf verschiedene Konten aufgespalten.

(d) Die Mittelbindungen für eine Reihe von Verträgen wurden auf mehrere Konten verteilt.

(e) Einige Mittelbindungen deckten zugleich mehrere Maßnahmen ab.

(f) Eine RWP-Maßnahme wurde teilweise zu Lasten eines normalen EEF-Vorhabens verbucht.

3.6. Trotz einer Umorganisation innerhalb der Direktion Finanzen der GD VIII wurde die Rechnungsführung über Maßnahmen in vier französischsprachigen Ländern wegen unzureichender Personalausstattung für acht Monate unterbrochen.

3.7. Die Mängel bei den Bestimmungen über die Rechnungsführung des RWP hatten ernsthafte Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Buchungseinträge:

(a) Zahlreiche Zahlungen wurden ohne vorherige Mittelbindung getätigt; die endgültige Verrechnung dieser Zahlungen erfolgte erst im ersten Halbjahr 1989.

(b) Sowohl bei den Mittelbindungen als auch bei den Zahlungen wurden Irrtümer in der Rechnungsführung aufgedeckt, die zu Mittelüberschreitungen führten, die nicht sofort berichtigt wurden.

(c) Aufgrund von Verzögerungen bei der Abrechnung von im Land getätigten Zahlungen wurde die Mittelverwendung lange Zeit niedriger eingeschätzt als es tatsächlich der Fall war, weshalb in einigen Fällen Mittel auf andere Maßnahmen übertragen wurden, obwohl die übertragenen Mittel eigentlich nicht mehr verfügbar waren.

(d) In zahlreichen Akten fehlten die Unterlagen, mit denen die tatsächliche Durchführung der Maßnahmen belegt wird (Verträge, Kostenvoranschläge, Zahlungsbelege, Eingangsbescheinigungen).

Die Akten der Kommission enthalten keinen Nachweis dafür, daß der Finanzkontrolleur diese zahlreichen Schwachstellen und Unzulänglichkeiten zur Kenntnis genommen hat.

3.8. Die von der Kommission wahrgenommene zentrale Rechnungsführung für den EEF hat es nicht ermöglicht, die tatsächliche Lage bei den einzelnen RWP-Maßnahmen festzustellen. Sie konnte deshalb weder vom Hauptanweisungsbefugten, noch von der Task Force, noch von den Delegationen als Verwaltungsinstrument eingesetzt werden. Was Mauretanien und Niger betrifft, so mußten im November 1988 und im Juni 1989 Mitarbeiter aus Brüssel zu den Delegationen entsandt werden, um die Rechnungsführung für diese beiden Länder zu rekonstruieren.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

4.1. Von einigen Ausnahmen abgesehen (8,9 Mio ECU), entsprachen die im Rahmen des RWP durchgeführten Maßnahmen den Zielsetzungen des Programms; in einigen Ländern, wie zum Beispiel Äthiopien, wurde die Überwachung der Maßnahmen durch ihre große Zahl und ihre geographische Streuung erschwert (Ziffer 1.5).

4.2. Aufgrund von Verzögerungen während des ersten Durchführungsjahres wurde das ursprüngliche Ziel einer Unterstützung bei der Vorbereitung des Landwirtschaftsjahrs 1986-1987 nicht erreicht. Dieses Ziel war wahrscheinlich von vornherein unrealistisch. Trotz der anfänglichen Verzögerungen wurden die meisten Maßnahmen aber Ende 1988 abgeschlossen (Ziffer 1.12). Wenn man das Tempo bei der Durchführung dieser Maßnahmen mit dem Tempo bei der Durchführung von klassischeren Formen der Hilfe vergleicht, so kann man von einer raschen Durchführung sprechen.

4.3. Zwischen den EEF-Vorhaben und den Hilfsmaßnahmen der Mitgliedstaaten fand nur eine sehr begrenzte Koordinierung statt. Der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten ist es nicht gelungen, ihre Maßnahmen aufeinander abzustimmen (Ziffer 1.3).

4.4. Aufbau und Verfahren zur Durchführung des RWP waren von vornherein nicht klar genug, so daß es zu Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung kam (unzureichende Koordinierung auf regionaler Ebene) und die für die Koordinierung des Plans zuständige Task Force nicht über den tatsächlichen Durchführungsstand der Vorhaben informiert war (Ziffern 1.10, 1.11 und 3.2).

4.5. Die Haltung der Kommission gegenüber den im Rahmen zahlreicher Maßnahmen gebildeten Gegenwertmitteln war unklar; das einzige Land, für das dank wirksamer technischer Hilfe Angaben über die tatsächliche Situation und Verwendung der Gegenwertmittel vorliegen, ist der Sudan (Ziffern 2.4, 2.5 und 2.6).

4.6. Die Rechnungsführung für den Plan wies organisatorische Mängel auf, weshalb sie nicht als Verwaltungsinstrument genutzt werden konnte; diese Unzulänglichkeiten führten im Gegenteil sogar dazu, daß es vorübergehend keine Kontrolle gab (Mauretanien und Niger) und Unregelmäßigkeiten nicht vom Finanzkontrolleur aufgedeckt wurden (Ziffern 3.7 und 3.8).

4.7. Die innerhalb der zentralen Kommissionsdienststellen eingesetzte Task Force konzentrierte sich in erster Linie darauf, die Maßnahmen festzulegen und Mittel zu binden. Sie kontrollierte nur in sehr geringem Ausmaß den Stand der Zahlungen und die tatsächliche Durchführung der Maßnahmen (Ziffer 3.2). Sie nahm keinerlei systematische Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen nach Ländern oder im Rahmen des Gesamtplans vor. Mitte 1989 war es nicht möglich, Aussagen über die Auswirkungen des RWP auf die betroffenen Länder zu machen, da nicht genügend Durchführungsberichte vorlagen und die Maßnahmen geographisch stark verstreut waren.

4.8. Die Task Force wurde zu früh aufgelöst, so daß die Vereinfachung der Verfahren und die Auswirkungen der durchgeführten Maßnahmen nicht wirklich beurteilt und keine echten Schlußfolgerungen aus diesem Pilotvorhaben gezogen werden konnten. Da es sich um ein Pilotvorhaben handelte, wäre es besser gewesen, wenn eine unabhängige Beurteilung des Programms erfolgt wäre. Dadurch, daß diese nicht erfolgte, wurde eine der wenigen Gelegenheiten zur Bewertung eines beschleunigten Hilfsprogramms vergeben (Ziffer 3.3).

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 7. Februar 1991 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Aldo ANGIOI
Präsident

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1. EINLEITUNG

1.3. Ergänzend zu den vier Brüsseler Koordinierungstreffen mit den Mitgliedstaaten fanden Routinekontakte mit anderen bilateralen und multilateralen Gebern statt.

Für die Koordinierung vor Ort erteilte die Kommission ihren Delegationen im Februar 1986 Anweisungen zur Auswahl von Maßnahmen und zur Durchführung des Programms, die auch eine Koordinierung mit den nationalen Anweisungsbefugten, den beteiligten örtlichen Behörden, den dortigen Vertretern der Mitgliedstaaten und anderen größeren Geldgebern beinhalteten.

Bei den drei vom Rechnungshof erwähnten Projekten ging es um die Integration der EEF-Maßnahmen mit bilateralen Hilfemaßnahmen; Integration ist ein sehr viel umfassenderer Begriff als Koordinierung, und sie war in Anbetracht der Dringlichkeit des Programms und der verfügbaren Zeit nur für eine begrenzte Zahl von Projekten zu gewährleisten.

ÜBEREINSTIMMUNG DER MASSNAHEN MIT DEN ZIELSETZUNGEN

1.4. Die Kommission nimmt die Auffassung des Rechnungshofs, daß „die Mehrzahl der getroffenen Maßnahmen den Zielsetzungen des WNP (entsprach)", zur Kenntnis, ist jedoch der Meinung, daß die vier vom Rechnungshof als Ausnahmefälle angeführten Maßnahmen ebenfalls den unter 1.2 genannten Zielsetzungen entsprachen, das heißt der Stärkung der zur Bekämpfung von Dürren in den Empfängerländern vorhandenen Strukturen sowie der Unterstützung der von der Dürre betroffenen ländlichen Gebiete durch die Wiederbelebung der dortigen Landwirtschaft.

1.5. Die ganze Aktion war darauf angelegt, die Hilfe auf eine möglichst große Anzahl von Begünstigten zu verteilen, anstatt sie auf eine geringe Zahl von Maßnahmen zu konzentrieren.

1.6 – 1.7. In allen begünstigen Ländern gab es bereits ein funktionierendes Verwaltungssystem, das für die Durchführung normaler EEF-Vorhaben geschaffen wurde. Dieses System, in dessen Rahmen ein nationaler Anweisungsbefugter und ein Delegierter der Kommission im Empfängerland benannt werden, ist in allen Lome-Abkommen vorgesehen und funktioniert normalerweise zufriedenstellend.

Die administrative Koordinierung des Programms auf nationaler Ebene war daher Aufgabe des betreffenden nationalen Anweisungsbefugten. Wie der Rechnungshof unter 1.7 feststellt, konnte bei der Verteilung der Hilfe in vielen Fällen auch technische Hilfe in Anspruch genommen werden.

DURCHFÜHRUNG DER MASSNAHMEN

1.10. Wie unter 1.3 erwähnt, erteilte die Kommission ihren Delegationen im Februar 1986 genaue Anweisungen zur Auswahl und Durchführung der Maßnahmen im Rahmen des WNP. Soweit die Delegationen den zentralen Kommissiondienststellen nicht Bericht erstatteten, war dies auf die übermäßige Arbeitsbelastung des Personals zurückzuführen; die Arbeit im Zusammenhang mit dem WNP kam zu den normalen Aufgaben aufgrund der Lome-Abkommen hinzu, so daß schriftliche Berichte nicht immer möglich waren; jedoch wurden die zentralen Dienststellen regelmäßig und umgehend vom Stand der Arbeiten unterrichtet.

1.11. Wie in der Antwort auf die Punkte 1.6 – 1.7 bereits festgestellt wurde, gibt es in jedem Empfängerland schon eine Koordinierung durch den nationalen Anweisungsbefugten, dessen Befugnisse in Artikel 30 des Protokolls Nr. 2 zu Lome 1 und in Artikel 122 von Lome II festgelegt sind.

So kam es bei der Durchführung des WNP zwar zu Verzögerungen, jedoch waren diese nicht auf unzureichende Befugnisse der nationalen Koordinatoren, sondern vielmehr darauf zurückzuführen, daß diese Koordinatoren in einer Notlage überfordert waren.

Am 17. April 1986 unterrichtete die Kommission den Rat „Entwicklung" davon, daß insgesamt 60 Vorhaben für zusammen 78 Mio. ECU beschlossen worden waren; Anfang Juli 1986 waren 79 Projekte für zusammen 90,7 Mio. ECU beschlossen.

Die Verlängerung der Frist für Mittelbindungen um ein Jahr bis zum 30. Juni 1987 war notwendig, weil eine Reihe von Vorhaben, die sich als praktisch undurchführbar erwiesen hatten, gestrichen und durch andere Projekte ersetzt worden waren. Die am 30. Juni 1987 noch nicht gebundenen 15 Mio. ECU wurden vorsichtshalber für Projekt-Mehrkosten zurückgestellt, die bei derartigen Aktionen immer anfallen können. Diese Reserve wurde aufgrund zusätzlicher Finanzierungsbeschlüsse vor Ende 1987 verwendet.

1.12. Wie der Tabelle 1 des Rechnungshofsberichts zu entnehmen ist, waren Ende 1989 99 % der WNP-Mittel gebunden und 95 % dieser Mittel ausgezahlt. Tatsächlich waren die meisten Maßnahmen Ende 1988 bereits durchgeführt.

Die noch ausstehenden Zahlungen für die vom Rechnungshof erwähnten fünf Projekte belaufen sich jetzt auf insgesamt 2,1 Mio. ECU (2 % der Programm-Mittel); die meisten Maßnahmen dürften jedoch in Kürze abgeschlossen werden.

2. GEGENWERTMITTEL

2.4. Gegenwertmittel in einheimischer Währung werden von den Empfängerländern als Gegenleistung für ECU-Überweisungen der Kommission gebildet, z.B. durch den Verkauf der Nahrungsmittelhilfe im Lande. Wie bereits unter 13.45 der Antworten der Kommission auf den Jahresbericht des Rechnungshofs für das Jahr 1989 festgestellt wurde, kann nicht davon ausgegangen werden, daß diese Gegenwertmittel der Kommission wie normale Hilfekredite zustehen. Siehe auch 2.5 – 2.6.

Es trifft zu, daß die Bildung von Gegenwertmitteln in Äthiopien zunächst nicht überprüft wurde, auch wenn dies später nachgeholt wurde; in Mauretanien wurden die Gegenwertmittel nicht auf Sonderkonten eingezahlt, da sie mit Gegenwertmitteln aus der Hilfe anderer Geber zusammengelegt wurden.

(a) Zur Lagerung landwirtschaftlicher Produktionsmittel (Düngemittel) in Mauretanien ist zu sagen, daß die schlechten Lagerbedingungen weitgehend darauf zurückzuführen waren, daß die zuständige Abteilung vor der Aufgabe stand, gleichzeitig umfangreiche Lieferungen anderer Geber, z.B. Kanadas, unterzubringen, so daß die Produktionsmittel mehrere Jahre lang gelagert werden mußten. Seit Anfang 1990 sind diese alten Lagerbestände vollständig abgebaut worden.

(b) Der Verkauf von Reissaatgut zu einem Preis, der unter dem Marktpreis lag, war notwendig, um das Saatgut überhaupt absetzen zu können. Selbst unter normalen Umständen erkennen die kleinen Reisbauern in Mauretanien den Wert von besserem Saatgut nicht und weigern sich, dafür vielmehr als für normalen Paddy-Reis zu zahlen.

2.5 – 2.6. Die ganze Problematik der Gegenwertmittel wurde in der Kommission und zusammen mit anderen Gebern (insbesondere dem IWF und der Weltbank) und den Empfängerländern eingehend geprüft und erörtert. Im Oktober 1990 wurde dem Rat ein Grundsatzpapier übermittelt, und in Kürze werden den Delegationen der Kommission entsprechende Anweisungen erteilt. Der Rechnungshof erhält eine Kopie davon.

3. WEITERVERFOLGUNG DER ERGEBNISSE

ZENTRALE ÜBERWACHUNG DER MASSNAHMEN

3.2. Siehe Antwort auf Punkt 1.10.

3.3. Die Task Force wurde im Dezember 1987 aufgelöst, weil das Arbeitsziel erreicht war und die Mitglieder für andere vorrangige entwicklungspolitische Maßnahmen gebraucht wurden. Die Hauptaufgabe der Task Force bestand in der Auswahl und Einleitung von Maßnahmen im Rahmen des WNP; waren die Projekte erst einmal eingeleitet, so ging die Verantwortung für die weitere Kontrolle auf die Delegationen und die für die einzelnen Gebiete zuständigen zentralen Dienststellen über, während für die Rechnungsführung die Direktion Finanzen verantwortlich war. Ende 1987 befanden sich alle Projekte in der Durchführungsphase, so daß die Task Force nicht mehr erforderlich war.

Der Bericht der Task Force vom Dezember 1987 enthielt sehr wohl verschiedene Schlußfolgerungen für die Zukunft, insbesondere im Zusammenhang mit den Änderungen, die in den internen Verfahren des Europäischen Entwicklungsfonds vorgenommen worden waren, sowie Hinweise auf die Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität bei derartigen Maßnahmen.

Die Schlußfolgerungen dieses Berichts werden wertvolle Anhaltspunkte liefern, falls sich in Zukunft eine ähnliche Operation als notwendig erweisen sollte.

DIE RECHNUNGSLEGUNG ALS ÜBERWACHUNGSINSTRUMENT

3.5. Anfangs war man der Meinung, daß das normale Rechnungsführungssystem für EEF-Maßnahmen, das auf primären Mittelbindungen auf Projektebene und sekundären Mittelbindungen auf Vertragsebene beruht, in Anbetracht der Dringlichkeit des WNP zu schwerfällig wäre.

Daher wurden primäre Mittelbindungen auf der Ebene des Plans selbst anstatt auf der Ebene der einzelnen Projekte vorgenommen, um die Durchführung zu beschleunigen. Infolgedessen deckten die sekundären Mittelbindungen für Verträge zuweilen mehr als eine Maßnahme ab, was zu Schwierigkeiten bei der späteren Durchführung spezifischer Maßnahmen führte. Nichtsdestoweniger war die Kontrolle der Finanzlage insgesamt gewährleistet.

3.6. Daß es schwierig war, die Rechnungsführung auf dem letzten Stand zu halten, war mehr auf Personalmangel als auf unzulängliche Einstellungsverfahren zurückzuführen.

3.7 (a) Siehe Punkt 13.20 der Antworten der Kommission auf den Jahresbericht des Rechnungshofs für 1989.

(b) – (c) Sowohl Buchungsfehler als auch Verzögerungen bei der Verrechnung von Zahlungen vor Ort sind das Ergebnis der übermäßigen Arbeitsbelastung durch den WNP sowie des Personalmangels in der Abteilung Mittelanweisung und Buchführung und nicht so sehr die Folge der speziellen Bestimmungen über die Rechnungsführung des WNP.

(d) Die einzelnen Belege wurden bei den Delegationen verwahrt und auf Verlangen der zentralen Dienststellen vorgelegt. Zur Haltung des Finanzkontrolleurs siehe die Antwort auf die Punkte 14.26 bis 14.28 des Jahresberichts des Rechnungshofs für 1989.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Insgesamt war der WNP eindeutig erfolgreich und wirkte sich in den Empfängerländern positiv aus. Die Kommission stellt mit Genugtuung fest, daß der Rechnungshof in seinen Schlußfolgerungen (4.1 und 4.2) die Auffassung vertritt, daß die im Rahmen des WNP durchgeführten Maßnahmen den Zielsetzungen des Programms entsprachen und daß man im Vergleich zur klassischen Form der Hilfe von einer raschen Durchführung sprechen kann.

Wie bereits in der Antwort auf Punkt 1.3 erwähnt wurde, ist die Kommission der Auffassung, daß die Koordinierung mit andern Gebern durchaus gewährleistet war und daß (1.10) die zentralen Kommissionsdienststellen vom Stand der Durchführung der Projekte ausreichend informiert waren.

Die Kommission räumt ein, daß ihre Politik in der Frage der Gegenwertmittel im Zusammenhang mit dem WNP nicht ganz erfolgreich war; in einem dem Rat im Oktober 1990 übermittelten Grundsatzpapier wurden hier aber Korrekturen vorgenommen, und in Kürze werden den Delegationen entsprechende detaillierte Anweisungen zugehen.

Ferner räumt die Kommission ein, daß das gegenwärtige computergestützte Rechnungsführungssystem des EEF nicht flexibel genug ist, um sich in einer ungewöhnlichen Situation zu bewähren, wie sie der Anlaß für den WNP war. Das System wird jedoch 1991 durch ein moderneres und flexibleres computergestütztes System ersetzt.

Schließlich stimmt die Kommission der Auffassung zu, daß die Hauptaufgabe der bei den zentralen Kommissionsdienststellen eingesetzten Task Force darin bestand. Maßnahmen festzulegen und Mittel zu binden; die anschließende Überwachung der Durchführung der Projekte war Aufgabe der Delegationen und der normalerweise für Projekte in den betreffenden Empfängerländern zuständigen zentralen Dienststellen. Der Schlußbericht der Task Force vom Dezember 1987 enthält eine aufschlußreiche Bilanz der Erfolge und Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des WNP. Eine zusätzliche Evaluierung des Programms hätte wohl kaum weitere Aufschlüsse geliefert.