I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 1/98

über die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit den Drittländern des Mittelmeerraums, zusammen mit den Antworten der Kommission

(Vorgelegt gemäß Artikel 188c Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(98/C 98/01)

INHALT

	Ziffern	*Seite*
ALLGEMEINE EINLEITUNG	1 — 7	2
Rahmen der Prüfung	1 — 4	2
Prüfungsansatz und -umfang	5 — 7	3
SYSTEM DER PROTOKOLLE	8 — 28	4
Allgemeine Darstellung	8 — 15	4
Besonderheiten der dritten und vierten Protokolle	12 — 15	6
Durchführung der Protokolle	16 — 24	6
Abfolge der Protokolle	16 — 18	6
Stand der Mittelausschöpfung zum 31. Dezember 1996	19 — 20	8
Darstellung im Haushaltsplan	21	10
Gemeinschaftsrechtliche Grundlage	22 — 24	10
Schlußfolgerungen zum System der Protokolle	25 — 28	10
VON DER KOMMISSION UNMITTELBAR VERWALTETE MASSNAHMEN	29 — 103	11
Verwaltungs- und Überwachungsinstrumente	30 — 42	11
Finanzierungsabkommen	30 — 33	11
EDV-Ausstattung	34 — 36	12
Organisation und Ressourcen der Dienststellen	37 — 42	12
Auswirkungen auf die Durchführung der Vorhaben	43 — 84	13
Zeitplan für die Durchführung der Vorhaben	44 — 49	13
Finanzielle Abwicklung und Überwachung der Vorhaben	50 — 68	14
Bewertung und externe Prüfungen	69 — 71	16
Änderungen der ursprünglichen Beschlüsse	72 — 80	17
Leistungen im Rahmen der technischen Hilfe	81 — 84	18

Verwaltung seitens der Projektleitung und erzielte Ergebnisse	85 — 98	18
Bemerkungen zur Rechnungsführung und zur finanziellen Abwicklung	85 — 87	18
Erzielte Ergebnisse und Fortbestand der Vorhaben	88 — 98	18
Schlußfolgerungen zur Verwaltung der Vorhaben	99 — 103	19
ABWICKLUNG DER VON DER EIB AUFGRUND EINES MANDATS VERWALTETEN MASSNAHMEN UND DEREN KONTROLLE	104 — 149	20
Allgemeine Darstellung der Untersuchung	104 — 107	20
System zur Verwaltung von Risikokapital	108 — 136	22
Zweckbestimmung des Risikokapitals und Voraussetzungen für die Förderungswürdigkeit	108 — 110	22
Darstellung des Verwaltungssystems	111 — 121	22
Bemerkungen des Hofes nach Abschluß der Prüfungen	122 — 136	23
Verwaltung der Zinszuschüsse	137 — 149	26
Einleitung	137 — 138	26
Prüfungsergebnisse	139 — 146	26
Bemerkungen zur Verwaltung der Zinszuschüsse	147 — 149	29
ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN	150 — 160	29
Überlegungen zum System der Protokolle	150 — 152	29
Überlegungen zum Verwaltungssystem der Kommission	153 — 158	30
Überlegungen zu den von der EIB aufgrund eines Mandats der Kommission verwalteten Maßnahmen	159 — 160	30
Antworten der Kommission		31

ALLGEMEINE EINLEITUNG

Rahmen der Prüfung

1. Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die Durchführung der Protokolle, der gebräuchlichsten Instrumente in der Zusammenarbeit mit den Drittländern des Mittelmeerraums (DMR). Der Bericht behandelt insbesondere die Verwaltung der dritten und vierten Protokolle und schließt somit an den Sonderbericht Nr. 3/91 des Hofes über die Verwaltung der ersten zwei Protokollserien [1] an. Er bildet den letzten Abschnitt der Gesamtprüfung des Hofes in bezug auf die Neue Mittelmeerpolitik (NMP) und ergänzt den Beitrag über die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung der Strukturanpassungsprogramme [2] sowie den Beitrag über die Maßnahmen der dezentralen Zusammenarbeit im Rahmen der MED-Programme [3].

2. Dieser Bericht erscheint zu einem Zeitpunkt, da die NMP mit der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1488/96 des Rates vom 23. Juli 1996 über finanzielle und technische Begleitmaßnahmen zur Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer (MEDA) eine neue Dimension erhält. In dieser Verordnung, die letztendlich als Rahmen für sämtliche Hilfen zugunsten der DMR dienen soll, wurde für den Zeitraum 1995-1999 ein Richtbetrag von 3 424,5 Mio ECU festgesetzt. Während dieses Bezugszeitraums wird parallel die Durchführung der Protokolle bis zur vollständigen Ausschöpfung der für diesen Zweck vorgesehenen Mittel fortgesetzt.

3. Die Prüfungsarbeiten des Hofes bezogen sich ausschließlich auf die aus Haushaltsmitteln finanzierten Maßnahmen zugunsten der sieben Maghreb- und Maschrikstaaten [4]. Dazu zählen auch die von der Europäischen Investitionsbank (EIB) aufgrund eines Mandats der Kommission verwalteten Maßnahmen, für die Risikokapital bereitgestellt wurde, sowie Maßnahmen, für die Zinsvergütungen für von der EIB aus ihren Eigenmitteln gewährte Darlehen gewährt wurden.

4. Neben den Schlußfolgerungen über die Durchführung der Protokolle als solchen wird in dem Bericht auf Strukturprobleme hingewiesen, die womöglich auch in Zukunft die Verwaltung der Zusammenarbeit mit den DMR, einschließlich der von der neuen MEDA-Verordnung geregelten Zusammenarbeit, beeinträchtigen.

---

[1] Siehe Sonderbericht Nr. 3/91 (ABl. C 252 vom 26.9.1991).
[2] Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994 (ABl. C 303 vom 14.11.1995).
[3] Siehe Sonderbericht Nr. 1/96 (ABl. C 240 vom 19.8.1996).
[4] Algerien, Ägypten, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien.

Prüfungsansatz und -umfang

5. Im Rahmen seiner Prüfung analysierte der Hof das System der Protokolle und die entsprechende Verwaltung seitens der Kommission. Die Prüfung hinsichtlich des letzteren Punktes bezog sich insbesondere auf die eingerichteten Systeme von der Planung der Hilfe bis zur nachgängigen Bewertung der Vorhaben unter Einbeziehung der Vergabeverfahren für Verträge über technische Hilfe sowie der Überprüfung der in diesem Rahmen erbrachten Leistungen.

6. Im Zuge dieser Untersuchung wurden Prüfbesuche in vier Ländern durchgeführt: Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien. Dabei wurden in bezug auf eine Stichprobe von 16 Vorhaben vertiefte Prüfungen vorgenommen, über die *Tabelle 1* einen Überblick liefert.

TABELLE 1

STICHPROBE — ÜBERSICHT ÜBER DIE VORHABEN

Empfängerstaat	ÄGYPTEN			
Projektbezeichnung	Abwasservorhaben in Helwan — Phase II	Regionalförderungsprojekt für das Niltal	Entwicklungsprogramm für den Nahrungsmittelsektor	Ras Mohamed-Nationalpark
Gesamtkosten	35 Mio ECU	3 Mio ECU	keine Angaben	4,2 Mio ECU
Finanzbeitrag der EG	32 Mio ECU (3. Protokolle)	2,5 Mio ECU (3. Protokolle)	55 Mio ECU (3. Protokolle)	2,5 Mio ECU (3. Protokolle)
Kennziffer	SEM/03/220/005A	SEM/03/220/008A	SEM/03/220/020A	SEM/03/220/025A
Datum der Unterzeichnung des FA	9.7.1988 (3/EG)	16.10.1989	16.7.1990 (7/EG)	28.4.1992 (11/EG)
Laufzeit	Abschlußtermin 6.7.1993 — verschoben auf 16.4.1995	4 Jahre	4 Jahre	verlängert bis Ende 1996

Empfängerstaat	JORDANIEN			
Projektbezeichnung	Nationales Kartierungs- und Raumplanungsvorhaben	Vorhaben zur Nutzbarmachung von Bodenschätzen	Grundwasseruntersuchung im Hammad- und im Sirhanbecken	Vorhaben für wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit
Gesamtkosten	keine Angaben	1,2 Mio ECU	4 Mio ECU	4 Mio ECU
Finanzbeitrag der EG	3 Mio ECU (3. Protokoll)	1 Mio ECU (3. Protokoll)	4 Mio ECU (3. Protokoll)	3,5 Mio ECU (3. Protokoll)
Kennziffer	SEM/03/628/005	SEM/03/628/013	SEM/03/628/028	SEM/03/628/033A
Datum der Unterzeichnung des FA	18.4.1989 (142/JO)	23.4.1990 (147/JO)	21.10.1991 (170/JO)	29.9.1992 (183/JO)
Laufzeit	5 Jahre (→ April 1995)	2 Jahre	3,5 Jahre	3 Jahre — verlängert bis Mai 1997

Empfängerstaat	MAROKKO			
Projektbezeichnung	Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (FDA)	Unterstützung der Strukturverbesserung im technisch-wissenschaftlichen Bildungswesen Marokkos	Unterstützung der Strukturverbesserung im Ausbildungswesen für den Textil- und Ledersektor	Sanierung und Erhaltung von Teilen der Katastrophengebiete Ouarzazate und Moulouya
Gesamtkosten	60 Mio ECU	64 Mio ECU	34,98 Mio ECU	5 Mio ECU
Finanzbeitrag der EG	30 Mio ECU (3. Protokoll)	40 Mio ECU (3. Protokoll)	28,075 Mio ECU (3. Protokoll)	5 Mio ECU (3. Protokoll)
Kennziffer	SEM/03/204/002	SEM/03/204/006	SEM/03/204/012	SEM/03/204/013
Datum der Unterzeichnung des FA	13.2.1990 (150/MAR)	26.10.1990 (159/MAR)	15.7.1991 (166/MAR)	30.7.1991 (169/MAR)
Laufzeit	Voraussichtlicher Abschluß 31.12.1994	Ursprünglich vorgesehen für 1990-1994 — Verlängerung bis 30.6.1996	48 Monate (30.6.1995)	Abschlußtermin festgesetzt auf 31.12.1993

Empfängerstaat	TUNESIEN			
Projektbezeichnung	Landwirtschaftliche Entwicklung im Südwesten von Kef	Dattelpalmenpflanzung in der Region Rjim Maatoug	Kreditmaßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in Tunesien	Nutzbarmachung der Wasservorkommen im Gouvernorat Kasserine
Gesamtkosten	26 Mio ECU	32 Mio ECU	12 Mio ECU	7 Mio ECU
Finanzbeitrag der EG	10 Mio ECU (3. Protokoll)	15 Mio ECU (3. Protokoll)	12 Mio ECU (3. Protokoll)	7 Mio ECU (3. Protokoll)
Kennziffer	SEM/03/212/004	SEM/03/212/010	SEM/03/212/015	SEM/03/212/017A
Datum der Unterzeichnung des FA	9.7.1988 (123/TU)	11.8.1989 (153/TU)	29.4.1991 (167/TU)	30.9.1991 (171/TU)
Laufzeit	5 Jahre	5 Jahre (Beginn: November 1989)	Ursprünglich vorgesehene Laufzeit von 1991 bis 1992. Die Durchführung erfolgte in den Jahren 1993 und 1994 (2 Jahre Verzögerung)	5 Jahre ab 1992-1996, Abschluß vorgesehen für 9/1996

Quelle: Rechnungshof.

7. Der vorliegende Bericht besteht aus drei Teilen. Der erste Teil betrifft die Darstellung des mit dem System der Protokolle geschaffenen Kooperationsmodells sowie die aus der diesbezüglichen Prüfung resultierenden Bemerkungen. Der zweite Teil ist den von der Kommission unmittelbar verwalteten Maßnahmen gewidmet. Der letzte Teil schließlich behandelt die Maßnahmen, deren Verwaltung per Mandat der EIB übertragen wurde.

SYSTEM DER PROTOKOLLE

Allgemeine Darstellung

8. Die Protokolle sind bilaterale Abkommen, die sich auf Artikel 238 des EG-Vertrags stützen. Sie bestehen seit 1979 und bilden den rechtlichen Gesamtrahmen für die finanzielle und technische Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den einzelnen DMR in einem Zeitraum von grundsätzlich fünf Jahren. Dieser Ansatz der Zusammenarbeit ist durch eine Organisation auf doppelter Ebene gekennzeichnet, da für jedes Vorhaben ein spezifisches Finanzierungsabkommen geschlossen werden muß.

9. In den Protokollen wird ein Gesamtvolumen festgesetzt und angegeben, woher die Mittel stammen, d. h. aus dem Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft oder aus Eigenmitteln der EIB. Ferner wird die Finanzierungsart bestimmt, d. h., ob es sich um nichtrückzahlbare Zuschüsse, Risikokapital oder Darlehen handelt.

10. Das Gesamtvolumen der diesen sieben Ländern im Rahmen der dritten und vierten Protokolle gewährten Hilfen beläuft sich auf 3 548 Mio ECU. Davon wurden 2 158 Mio ECU (60,8 %) aus Eigenmitteln der EIB und 1 390 Mio ECU (39,2 %) aus dem Gesamthaushaltsplan

finanziert, wobei 1 273 Mio ECU als nichtrückzahlbare Zuschüsse und 117 Mio ECU als Risikokapital gewährt wurden. Die *Tabellen 2a und 2b* enthalten eine Aufschlüsselung nach den einzelnen DMR. Diese Beträge ergeben zusammen mit jenen für die ersten beiden Protokollserien eine Summe in Höhe von 5 232 Mio ECU, wovon 2 112 Mio aus Haushaltsmitteln der Gemeinschaft und 3 120 Mio ECU aus Mitteln der EIB stammen.

MITTELAUSSTATTUNG DER DRITTEN UND VIERTEN PROTOKOLLE

TABELLE 2a

Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Protokolle

(Mio ECU)

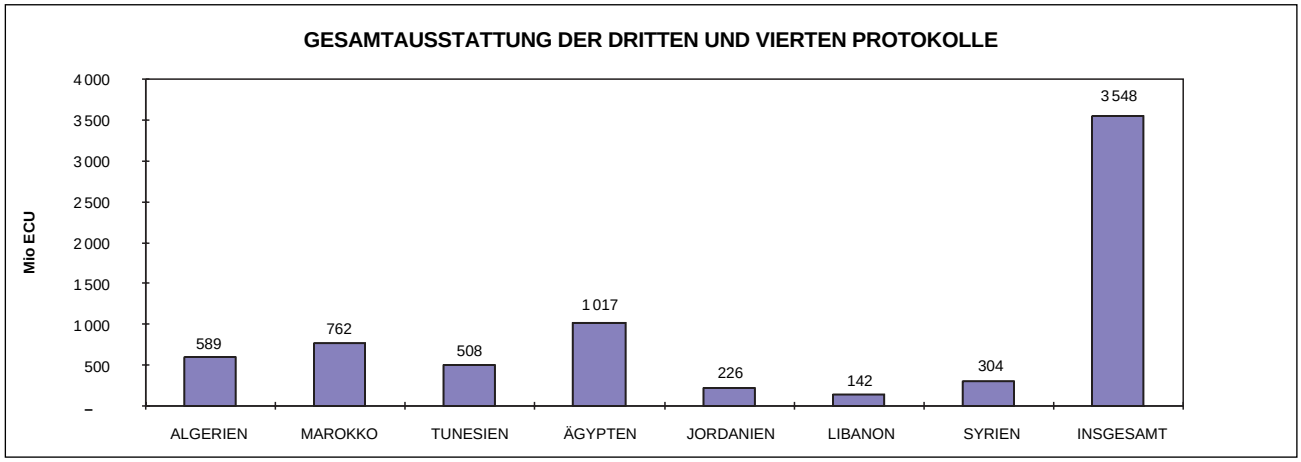
	ALGERIEN	MAROKKO	TUNESIEN	ÄGYPTEN	JORDANIEN	LIBANON	SYRIEN	INSGESAMT
Unterzeichnung des Protokolls	26.10.87	26.5.88	26.10.87	26.10.87	26.10.87	2.12.87	7.2.91	
Beschluß des Rates	21.12.87	30.6.88	21.12.87	21.12.87	21.12.87	21.12.87	16.11.92	
Inkrafttreten	1.3.88	1.7.88	22.12.87	22.12.87	1.2.88	1.3.88	17.11.92	
— Darlehen der EIB	183	151	131	249	63	53	110	**940**
— Nichtrückzahlbare Zuschüsse	52	162	87	189	35	19	34	**578**
— Risikokapital	4	11	6	11	2	1	2	**37**
Insgesamt	**239**	**324**	**224**	**449**	**100**	**73**	**146**	**1 555**

TABELLE 2b

Zusammenarbeit im Rahmen der vierten Protokolle

(Mio ECU)

	ALGERIEN	MAROKKO	TUNESIEN	ÄGYPTEN	JORDANIEN	LIBANON	SYRIEN	INSGESAMT
Unterzeichnung des Protokolls	20.6.91	20.6.91	20.6.91	26.6.91	26.6.91	18.9.91	17.7.91	
Beschluß des Rates	16.3.92	16.3.92	19.12.91	16.3.92	16.3.92	16.3.92	24.1.94	
Inkrafttreten	1.5.92	1.7.93	20.12.91	17.3.92	1.5.92	1.5.92	1.3.94	
— Darlehen der EIB	280	220	168	310	80	45	115	**1 218**
— Nichtrückzahlbare Zuschüsse	52	193	101	242	44	22	41	**695**
— Risikokapital	18	25	15	16	2	2	2	**80**
Insgesamt	**350**	**438**	**284**	**568**	**126**	**69**	**158**	**1 993**



Quelle: Protokolle.

11. Insgesamt wurden für die vierten Protokolle 26 % mehr Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt als für die dritten Protokolle. Die Aufstockung der als Risikokapital bereitgestellten Mittel von 37 Mio ECU auf 80 Mio ECU, d. h. um 216 %, unterstreicht die Bedeutung, die im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer künftig der Unterstützung des Wettbewerbssektors beigemessen wird.

Besonderheiten der dritten und vierten Protokolle

12. Die wichtigste Änderung im Rahmen der dritten und vierten Protokolle gegenüber den ersten und zweiten Protokollen besteht in der genaueren Darlegung der Zielvorgaben in Verbindung mit der Aufstellung von Richtprogrammen. Diese Entwicklung war bereits Gegenstand positiver Bemerkungen im Sonderbericht Nr. 3/91 des Hofes ([5]). Artikel 3 der dritten und vierten Protokolle enthält eine Definition der allgemeinen Ziele der Zusammenarbeit, während in den Richtprogrammen, die in gemeinsamem Einvernehmen zwischen den Unterzeichnerparteien und der EIB erstellt werden, die spezifischen Ziele festgelegt, die Höhe der Zuschüsse für die verschiedenen vorrangigen Wirtschaftszweige innerhalb der in den Protokollen festgelegten Bereiche bestimmt und mitunter die durchzuführenden Vorhaben aufgeführt werden.

13. Eine Prüfung der im Geltungszeitraum der dritten und vierten Protokolle durchgeführten Vorhaben ergab, daß die Richtprogramme in bezug auf die Tätigkeitsbereiche im allgemeinen eingehalten wurden. Die im Rahmen dieser beiden letzten Protokolle durchgeführten Gemeinschaftsmaßnahmen wiesen daher eine stärkere Kohärenz auf.

14. Im Unterschied zu den vorangegangenen Protokollen ist für die geprüften DMR weder in den dritten noch in den vierten Protokollen die Möglichkeit der Gewährung von Sonderdarlehen aus Haushaltsmitteln vorgesehen.

15. In Artikel 4 der vierten Protokolle wird informationshalber erwähnt, daß unabhängig von dem Protokoll ein Betrag in Höhe von 300 Mio ECU für die Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen im Zusammenhang mit den Strukturanpassungsprogrammen bereitgestellt wird. Dadurch, daß die Europäische Gemeinschaft für die Verwendung dieses Finanzvolumens nicht von vornherein eine bilateral beschlossene Zweckbindung vorsah und die Hilfe in eine gesamtwirtschaftliche Perspektive stellte, nahm sie bereits im Zuge der vierten Protokolle das Konzept der MEDA-Verordnung ([6]) vorweg. Dieses Bestreben findet sich in den Richtprogrammen wieder, wobei in denjenigen, die mit Marokko, Ägypten und Jordanien abgeschlossen wurden, für diese Maßnahmen jeweils 10, 20 bzw. 30 % der Hilfen in Form nichtrückzahlbarer Zuschüsse aus Haushaltsmitteln vorgesehen sind.

Durchführung der Protokolle

Abfolge der Protokolle

16. Obwohl die Protokolle theoretisch harmonisch aufeinanderfolgen sollten, wurde in der Praxis bezogen auf alle sieben geprüften Länder ein zeitlich paralleles Bestehen der vier Protokollserien festgestellt.

17. Dieser Sachverhalt ist zum einen auf das Zusammentreffen von Verzögerungen zurückzuführen, die sowohl aus der Schwerfälligkeit des Aushandlungs- und Ratifizierungsprozesses als auch aus der Überschätzung der Absorptionsfähigkeit der Empfängerländer ([7]) resultieren, und zum anderen auf die in den Protokollen vorgesehene Möglichkeit, die Restbeträge bis zu ihrer vollständigen Ausschöpfung am Ende des Geltungszeitraums zu verwenden. Diese Restbeträge erreichen jedoch häufig eine nicht unwesentliche Höhe.

18. So waren etwa zum 31. Dezember 1991, dem in den dritten Protokollen vorgesehenen letzten Stichtag für Mittelbindungen, 123,4 Mio ECU und damit 20 % des Gesamtvolumens noch nicht gebunden. Dieser Prozentsatz deutet, wie *Tabelle 3* zu entnehmen ist, auf erhebliche Unterschiede in den Gegebenheiten zwischen den Maghreb- und den Maschrikstaaten hin, auf die allein 96,8 % der Restbeträge entfallen. Ausschlaggebend dafür sind politische Gründe wie im Falle des Libanon und Syriens oder, wie bei Ägypten, Ursachen technischer und administrativer Natur.

([5]) Ziffer 3.24 des Sonderberichts Nr. 3/91 (ABl. C 252 vom 26.9.1991).

([6]) Siehe ABl. L 189 vom 30.7.1996.

([7]) Der Hof stellte das gleiche Problem im Zusammenhang mit dem PHARE-Programm fest [siehe Sonderbericht Nr. 3/97 über das dezentrale Durchführungssystem für das PHARE-Programm (Zeitraum 1990-1995) (ABl. C 175 vom 9.6.1997, Ziffer 2.5)].

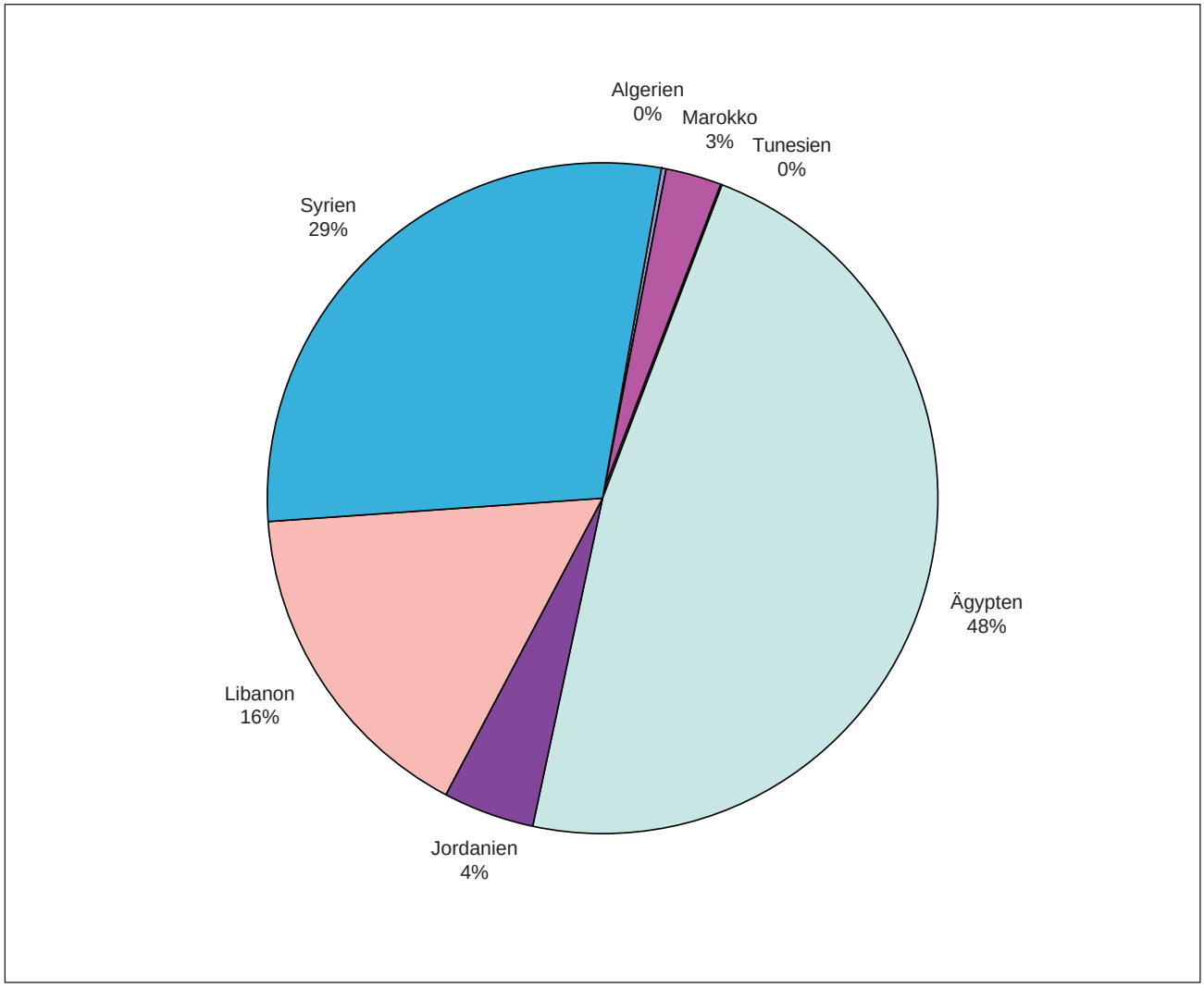
TABELLE 3

ZUM ENDE DES GELTUNGSZEITRAUMS DER DRITTEN PROTOKOLLE VERFÜGBARER RESTBETRAG

(Stand 31.12.1991)

(Mio ECU)

Land	Mittelausstattung	Gebundene Mittel				Insgesamt	Verfügbare Mittel
		1988	1989	1990	1991		
Algerien	56	0,6	26,8	10,9	17,2	55,5	0,5
Marokko	173	11,9	110,4	44,8	2,6	169,7	3,3
Tunesien	93	39,4	20,3	16,9	16,3	92,9	0,1
Ägypten	200	33,9	10,4	86,9	10,7	141,9	58,1
Jordanien	37	10,5	6,9	8,9	5,3	31,6	5,4
Libanon	20					0	20
Syrien	36					0	36
Ingesamt	**615**	**96,3**	**174,8**	**168,4**	**52,1**	**491,6**	**123,4**



Quelle: Kommission, SINCOM-Daten.

Stand der Mittelausschöpfung zum 31. Dezember 1996

19. Die *Tabellen 4a und 4b* zeigen, daß 76 im Rahmen der ersten beiden Protokollserien finanzierte Vorhaben zum 31. Dezember 1996 noch immer nicht abgeschlossen waren. Der Gesamtbetrag der entsprechenden Mittelbindungen belief sich zu diesem Zeitpunkt auf mehr als 74,6 Mio ECU. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß allein im Haushaltsjahr 1996 für acht neue Maßnahmen Mittelbindungen in Höhe von 15,76 Mio ECU vorgenommen wurden.

ERSTE UND ZWEITE PROTOKOLLE — AUFSCHLÜSSELUNG DER ZUM 31.12.1996 NOCH GEBUNDENEN RESTBETRÄGE

TABELLE 4a

Wertbezogene Aufschlüsselung

(Mio ECU)

	Jahr der Mittelbindung																		Insgesamt
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algerien	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	11,79	0,00	0,00	3,03	0,01	0,00	0,00	1,92	0,00	10,65	27,46
Ägypten	0,00	0,00	0,00	0,43	2,27	0,02	0,07	0,79	0,08	0,01	0,00	2,47	0,00	1,11	0,01	0,08	4,90	5,03	17,27
Jordanien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,14	0,45	0,17	0,04	0,01	0,00	0,00	1,36	0,72	0,00	0,00	0,03	2,98
Libanon	0,00	0,00	0,13	0,15	0,00	0,00	8,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,26	0,00	0,00	0,00	0,00	10,64
Marokko	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,68
Syrien	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	5,19	0,00	0,26	0,00	0,00	0,05	1,88	0,00	0,00	0,00	0,00	7,83
Tunesien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,00	0,00	0,07	0,02	0,05	0,79
Insgesamt	0,34	0,00	0,14	0,58	2,33	7,82	8,31	6,43	12,04	0,32	0,02	5,50	0,74	6,60	0,73	2,08	4,92	15,76	74,66

TABELLE 4b

Aufschlüsselung nach der Zahl der Vorhaben

(Zahl der Vorhaben)

	Jahr der Mittelbindung																		Insgesamt
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algerien	0	0	1	0	0	1	0	0	6	0	0	1	1	0	0	1	0	2	13
Ägypten	1	0	0	1	1	2	1	1	1	1	1	3	0	2	1	3	1	3	23
Jordanien	0	1	0	0	1	0	2	4	2	1	1	0	0	1	1	0	0	1	15
Libanon	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	7
Marokko	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3
Syrien	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
Tunesien	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	2	2	9
Insgesamt	2	1	2	3	2	5	5	6	9	3	2	4	5	7	2	6	4	8	76

Quelle: Kommission, SINCOM-Daten.

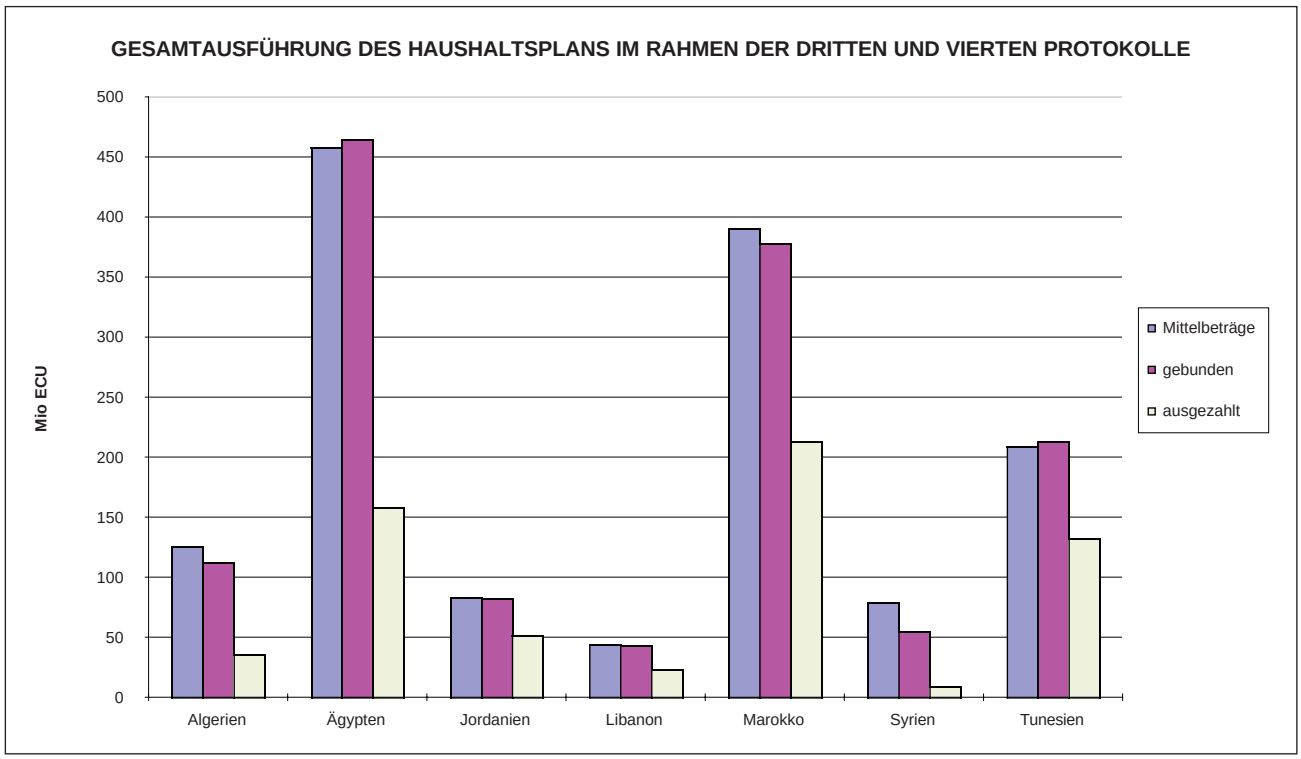
20. In *Tabelle 5* wird die Ausschöpfung der Verpflichtungs- bzw. Zahlungsermächtigungen für die dritten und vierten Protokolle nach Jahren und Ländern aufgeschlüsselt. Zum 31. Dezember 1996 waren 605,4 Mio ECU, d. h. 98 % der im Rahmen der dritten Protokolle bereitgestellten Mittel, gebunden, doch lediglich 72 % waren ausgezahlt. Die Ausschöpfungsquote bezogen auf die in der letzten Protokollserie vorgesehenen Mittel liegt mit 714,5 Mio ECU oder 92 % bei den Verpflichtungsermächtigungen und mit lediglich 23 % bei den Zahlungsermächtigungen naturgemäß niedriger. Die im Rahmen dieser Protokolle getätigten Zahlungen entsprechen im wesentlichen der Finanzierung von Flankierungsvorhaben zu Strukturanpassungsmaßnahmen.

TABELLE 5

STAND DER AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS ZUM 31.12.1996

(Mio ECU)

	Dritte Protokolle						Vierte Protokolle					
	Mittelbeträge	gebunden		freigestellt	ausgezahlt		Mittelbeträge	gebunden		freigestellt	ausgezahlt	
1988		95,3		**15 %**	10,8	**2 %**						
1989		175,8		**29 %**	4,9	**1 %**						
1990		168,4		**27 %**	38,9	**6 %**						
1991		54,6		**9 %**	77,0	**13 %**		—			—	
1992		69,5		**11 %**	78,7	**13 %**		74,2		**10 %**	5,0	**1 %**
1993		24,4		**4 %**	71,0	**12 %**		164,5		**21 %**	68,9	**9 %**
1994		15,8	2,1	**2 %**	72,2	**12 %**		219,5		**28 %**	32,2	**4 %**
1995		9,4	3,1	**1 %**	51,5	**8 %**		209,1		**27 %**	38,7	**5 %**
1996		16,8	19,4	**0 %**	38,5	**6 %**		50,8	3,6	**6 %**	36,7	**5 %**
Insgesamt	**615,0**	**630,0**	**24,6**	**98 %**	**443,5**	**72 %**	**775,0**	**718,1**	**3,6**	**92 %**	**181,5**	**23 %**
Algerien	56,0	60,1	7,5	**94 %**	20,3	**36 %**	70,0	52,0	—	**74 %**	15,9	**23 %**
Ägypten	200,0	213,1	13,2	**100 %**	133,0	**67 %**	258,0	251,2	0,6	**97 %**	25,2	**10 %**
Jordanien	37,0	37,6	0,8	**99 %**	29,6	**80 %**	46,0	44,9	0,0	**98 %**	22,1	**48 %**
Libanon	20,0	20,3	0,7	**98 %**	17,4	**87 %**	24,0	23,2	—	**97 %**	6,2	**26 %**
Marokko	173,0	171,8	—	**99 %**	154,7	**89 %**	218,0	206,2	—	**95 %**	58,6	**27 %**
Syrien	36,0	32,1	—	**89 %**	8,4	**23 %**	43,0	22,9	—	**53 %**	1,0	**2 %**
Tunesien	93,0	95,0	2,4	**100 %**	80,1	**86 %**	116,0	117,7	3,0	**99 %**	52,6	**45 %**



Anmerkung: Bei den Mittelbindungen stellt die zweite Säule die freigestellten Mittel dar, die gemäß den Protokollbestimmungen weiterhin verfügbar sind.

Quelle: Kommission, SINCOM-Daten.

Darstellung im Haushaltsplan

21. Die im Rahmen der Haushaltslinie B7-4051 bereitgestellten Mittel umfassen nicht nur die in den dritten und vierten Protokollen vereinbarten Beträge, sondern auch die unabhängig von den Protokollen für die Programme zur Unterstützung der Strukturanpassung bereitgestellten Mittel, auf die in den vierten Protokollen Bezug genommen wird. Im Interesse der Haushaltsklarheit und der Transparenz des Haushaltsvollzugs wäre es zweckmäßiger gewesen, den Grundsatz der Spezialität der Mittel rigoroser anzuwenden und die für die Protokolle vorgesehenen Beträge sowie die Beträge für außerhalb der Protokolle finanzierte Begleitmaßnahmen zur Strukturanpassung in getrennten Haushaltslinien auszuweisen.

Gemeinschaftsrechtliche Grundlage

22. In seinem Sonderbericht Nr. 3/91 wies der Hof darauf hin, daß sich die Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 des Rates ([8]) in ihren Erwägungsgründen ausdrücklich nur auf die zweiten Protokolle bezieht. Die Kommission bestätigte in ihrer Antwort die Stichhaltigkeit dieser Bemerkung. Der Hof stellt fest, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1762/92 zur Durchführung der zwischen der Gemeinschaft und den Drittländern des Mittelmeerraums geschlossenen Protokolle über finanzielle und technische Zusammenarbeit erst am 29. Juni 1992 vom Rat angenommen wurde. Da der Rat keine Entscheidung über die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 traf, wurde die dritte Protokollserie ohne rechtliche Grundlage durchgeführt.

23. Dieser Sachverhalt hatte Auswirkungen auf den Entscheidungsmechanismus bezüglich der im Rahmen der dritten Protokolle vorgesehenen Zinszuschüsse. In seiner Stellungnahme Nr. 2/86 ([9]) wies der Hof darauf hin, daß das im Entwurf einer Finanzregelung von 1986 festgelegte Verfahren unbefriedigend ist, und „daß die Rechte des für die Ausführung des Haushalts zuständigen Organs gewahrt bleiben müssen", wobei die Entscheidung über eine etwaige Zinsvergütung für ein von der EIB gewährtes Darlehen bei der Kommission liegt. Diese Bemerkung blieb bei der Annahme der Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 unberücksichtigt. In der Verordnung (EWG) Nr. 1762/92 wurde ihr allerdings Rechnung getragen. Wäre eine einwandfreie Rechtsgrundlage für die Durchführung der dritten Protokolle geschaffen worden, hätte die Entscheidungsbefugnis der Kommission über die Gewährung von Zinszuschüssen für Darlehen bereits 1988 ordnungsgemäß in einer Verordnung festgelegt werden können. So wurde die unbefriedigende Regelung der Entscheidungsbefugnis weitere vier Jahre beibehalten.

24. Im Gegensatz zur Verordnung (EWG) Nr. 3973/86, die gemäß dem Verfahren nach Artikel 209 des EG-Vertrags angenommen wurde, der eine vorherige Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofes vorschreibt, kam bei der Annahme der Verordnung gleicher Art im Jahre 1992 dieses Verfahren nicht zur Anwendung. Ebensowenig wurde das Verfahren nach Artikel 209 des EG-Vertrags bei der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1488/96 des Rates (MEDA) eingehalten. Bei einer Verordnung, die sich auf die Ausführungsmodalitäten für den Haushaltsplan bezieht, dürfte ihr finanzieller Charakter die Einholung einer vorherigen Stellungnahme des Hofes rechtfertigen ([10]).

Schlußfolgerungen zum System der Protokolle

25. Die Bemerkungen des Hofes in seinem Sonderbericht Nr. 3/91 zum System der Protokolle behalten in der Mehrzahl weiterhin ihre Gültigkeit, insbesondere in bezug auf folgende Unzulänglichkeiten:

a) die Langwierigkeit des Prozesses der Aushandlung und des Abschlusses der Protokolle;

b) das Fehlen eines Verfahrens zur abschließenden Abwicklung der Protokolle und die daraus resultierende gleichzeitige Durchführung von vier Protokollserien;

c) die negativen Auswirkungen des starren Rahmens der Protokolle mit einem festen, für jedes Empfängerland garantierten Finanzvolumen.

26. Die dritten und vierten Protokolle enthalten präzisere Ziele als die ersten beiden Protokolle sowie eine Definition der Art der finanzierbaren Vorhaben bzw. Maßnahmen. Mit Hilfe der Richtprogramme, die im Rahmen der Durchführung der dritten und vierten Protokolle ausgearbeitet wurden, konnten die von den DMR im Zuge ihrer nationalen Planung festgelegten Prioritäten besser berücksichtigt werden.

27. Trotz der mit den dritten und vierten Protokollen eingeführten Verbesserungen veranlaßte die Unfähigkeit der meisten DMR, die bereitgestellten Beträge innerhalb angemessener Fristen auszuschöpfen, den europäischen Gesetzgeber, mit der MEDA-Verordnung einen flexibleren Ansatz einzuführen. Im neuen System verfügen die DMR im Gegensatz zum System der Protokolle nicht über ein garantiertes Volumen an Finanzhilfe, sondern schließen mit der Gemeinschaft entsprechend ihrer Absorptionsfähigkeit Richtprogramme für drei Jahre ab, die keinerlei präzise finanzielle Verpflichtung enthalten ([11]).

28. Was den rechtlichen Rahmen der Protokolle betrifft, so wurden die dritten Protokolle ohne ausreichende Rechtsgrundlage durchgeführt, und die Verordnungen (EWG) Nr. 1762/92 und (EG) Nr. 1488/96 des Rates wurden angenommen, ohne daß der Gesetzgeber den

([8]) Siehe ABl. L 370 vom 30.12.1986.
([9]) Siehe ABl. C 302 vom 27.11.1986.
([10]) Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1993, insbesondere Ziffern 13.19 ff. (ABl. C 327 vom 24.11.1994).
([11]) Gemäß Artikel 105 Absatz 2 der Haushaltsordnung stellen die Protokolle Präferenzabkommen dar, während MEDA autonom gewährte Hilfen umfaßt.

Rechnungshof gemäß Artikel 209 des EG-Vertrags um eine vorherige Stellungnahme ersuchte.

VON DER KOMMISSION UNMITTELBAR VERWALTETE MASSNAHMEN

29. In diesem Teil des Berichts werden die wichtigsten Feststellungen zu den Instrumenten und Mitteln dargelegt, die die Kommission zur Verwaltung und Überwachung der Vorhaben einsetzt. Anhand der festgestellten Schwachstellen lassen sich einige der Probleme und Schwierigkeiten erklären, die bei der Durchführung der Vorhaben auf Kommissionsebene sowie bei der Projektverwaltung vor Ort auftraten.

Verwaltungs- und Überwachungsinstrumente

Finanzierungsabkommen

30. Bei den vom Hof geprüften Maßnahmen bildet das Finanzierungsabkommen das Basisdokument für die Durchführung der Vorhaben ([12]). Es stellt das konkrete Ergebnis der Vorbereitungsphase dar und ist aus folgenden Gründen von Bedeutung:

a) Auf rechtlicher Ebene stellt das Abkommen einen Rechtsakt dar, der die Verpflichtungen der Unterzeichnerparteien verbindlich festlegt.

b) Als Verwaltungsinstrument beinhaltet das Abkommen unter anderem eine Definition der Zielvorgaben sowie der für die Verwaltung des Vorhabens zuständigen Strukturen. Darüber hinaus werden darin die Durchführungsmodalitäten festgelegt und die Modalitäten der Überwachung der betreffenden Maßnahmen sowie der Bewertung ihrer Ergebnisse bestimmt.

c) Auf finanztechnischer Ebene wird im Abkommen die Mittelausstattung des Vorhabens festgelegt und die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Ausgabenrubriken vorgenommen.

31. In seinen vorangegangenen Berichten hat der Hof auf die schwerwiegenden Unzulänglichkeiten der von der Kommission ausgearbeiteten Finanzierungsabkommen hingewiesen ([13]), die sich im Laufe dieser Untersuchung bestätigt haben. Die Prüfung dieser Abkommen gab nämlich in den meisten Fällen Anlaß zu folgenden Beanstandungen:

a) Weder das allgemeine Ziel noch die mit dem Vorhaben angestrebten spezifischen Ziele sind klar definiert oder quantifiziert. Auch das Verhältnis zwischen den veranschlagten Mitteln und den erwarteten Ergebnissen ist nicht klar genug vorgegeben. Dadurch wird eine spätere Erfolgsbewertung des betreffenden Vorhabens erschwert.

b) Die Struktur der mittelbewirtschaftenden Stellen einschließlich der Definition der verschiedenen Funktionen und Zuständigkeiten auch im Rahmen der technischen Hilfe ist zu knapp ausgeführt ([14]). Dieser Mangel kann in der Folge zu Konflikten zwischen den einzelnen zuständigen Stellen führen ([15]); ferner sind die Abkommen sehr vage hinsichtlich der Verpflichtung der Projektträger, Arbeitsprogramme, jährliche Haushaltspläne sowie Durchführungsberichte vorzulegen.

c) Die geprüften Abkommen enthielten nicht systematisch die Verpflichtung, Bewertungen während der Durchführung der Vorhaben sowie regelmäßige externe Prüfungen und nachträgliche Bewertungen vorzunehmen.

d) Allzu häufig ermöglichten diese Texte keine Unterscheidung zwischen Finanzbeiträgen und Beiträgen in Form von Personal oder Sachleistungen für die Vorhaben, zu deren Bereitstellung sich die Behörden der Empfängerländer verpflichtet hatten.

32. Zur Eröffnung der üblichen Möglichkeiten eines schiedsgerichtlichen Verfahrens sollten die Finanzierungsabkommen eine Bestimmung über die Konsequenzen einer etwaigen Pflichtverletzung durch die Unterzeichnerparteien enthalten.

33. Die Kommission hat es sich 1992 zur Aufgabe gemacht, eine Verwaltungsmethode für Projektzyklen namens „*Project Cycle Management*“ einzuführen. Dieser Ansatz sollte eine bessere Kontrolle der Verwaltung der einzelnen Stadien eines Vorhabens von der Vorbereitungsphase bis zur nachträglichen Bewertung ermöglichen. Er kam jedoch bei den im Rahmen der dritten Protokolle durchgeführten Vorhaben nicht zur Anwendung, da er nach deren Ausarbeitung eingeführt wurde. Ebensowenig wurde dieser Ansatz systematisch bei den im Rahmen der vierten Protokolle finanzierten Vorhaben angewandt.

([12]) Im Rahmen der Protokolle werden die meisten Vorhaben auf der Grundlage einer Finanzierungsvereinbarung mit den nationalen Behörden des Empfängerlandes durchgeführt. In bestimmten Fällen, insbesondere bei Vorhaben mit einem Volumen unter 1 Mio ECU, genügt ein Vertrag.

([13]) Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1991, Ziffern 15.28 ff. (ABl. C 330 vom 15.12.1992), bezüglich der Vorhaben in Asien und Lateinamerika.
Die Ausführungen in den Ziffern 5.20.-5.32 des Sonderberichts Nr. 3/91 betreffen ähnliche Probleme bei im Rahmen der ersten und zweiten Protokolle in Mittelmeerländern durchgeführten Vorhaben (ABl. C 252 vom 26.9.1991).
Ziffer 5.23 des Sonderberichts Nr. 3/97 über das dezentrale Durchführungssystem für das PHARE-Programm (Zeitraum 1990-1995) (ABl. C 175 vom 9.6.1997).

([14]) Auf die gleichen Probleme wies der Hof bereits im Zusammenhang mit dem PHARE-Programm hin (siehe Sonderbericht Nr. 3/97 über das dezentrale Durchführungssystem für das PHARE-Programm (Zeitraum 1990-1995) (ABl. C 175 vom 9.6.1997, Ziffer 3.14).

([15]) Vorhaben zur Nutzbarmachung von Bodenschätzen in Jordanien, Vorhaben für wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit in Jordanien.

EDV-Ausstattung

34. In seinem Sonderbericht Nr. 3/91 wies der Hof auf das Fehlen eines geeigneten Buchhaltungs- und Verwaltungssystems für die Protokolle hin ([16]). Seither hat sich die Lage nicht wesentlich gebessert. Zum einen ist die Finanzbuchhaltung der Kommission (SINCOM, OLAS-Budget ([17])) nur unzureichend mit der Anwendung RAP verknüpft, die von der GD IB selbst für Projektdaten und die finanzielle Abwicklung der im Rahmen der Protokolle durchgeführten Vorhaben entwickelt wurde. Zum anderen weist RAP eine Reihe von Schwachstellen auf, die den Nutzen dieser Anwendung als Verwaltungs- und Kontrollinstrument schmälern. Zu den konzeptionellen Mängeln zählen auch Schwierigkeiten bei der Rechnungsführung zu Vorhaben, die in mehreren Währungen abgewickelt werden. Außerdem besteht in Fällen, in denen ein Vorhaben aus mehr als einem Protokoll finanziert wird, die Notwendigkeit der getrennten Rechnungsführung für die einzelnen Finanzierungsbestandteile.

35. In praktischer Hinsicht bedeutet das Fehlen automatischer Verknüpfungen zwischen den Finanzbuchhaltungssystemen und RAP, daß die RAP-Datenbank nicht zeitgleich aktualisiert werden kann. Der Einsatz des Systems und somit auch Quantität und Qualität der von den einzelnen Delegationen eingegebenen Daten variieren erheblich. Die Mängel des Systems und folglich sein beschränkter Nutzen als Verwaltungsinstrument wurden von Anwendern in den Delegationen bestätigt.

36. Dadurch vermindert sich die Überwachungs- und Verwaltungskapazität der Kommission insbesondere in den Delegationen. Ein neues System namens MIS ([18]), mit dem den Dienststellen ein leistungsstarkes Instrument zur Projektüberwachung und -kontrolle an die Hand gegeben werden sollte, wurde erst im Jahre 1997 in einer vereinfachten Version in Betrieb genommen ([19]) ([20]).

Organisation und Ressourcen der Dienststellen

37. Vorbereitung, Durchführung und Überwachung der im Rahmen der Protokolle finanzierten Vorhaben obliegen den für das jeweilige geographische Gebiet und die technische Seite zuständigen Dienststellen der mit der Mittelmeerpolitik befaßten Direktion sowie der Finanzdienststelle der GD IB. Die von der Kommission in den begünstigten DMR eröffneten Delegationen sind ebenfalls an diesen Verwaltungsaufgaben beteiligt.

38. Die Aufgabenverteilung zwischen den Länderdienststellen und dem technischen Referat innerhalb der für die Mittelmeerpolitik zuständigen Direktion wird in dem einschlägigen internen Dokument ([21]) nicht erläutert und gestaltet sich in der Praxis bei jedem Vorhaben anders. Ein solcher Ansatz ist zwar möglicherweise der Flexibilität förderlich, erzeugt aber auch Unsicherheit in bezug auf die jeweiligen Zuständigkeiten der verschiedenen Dienststellen bei der Verwaltung der Vorhaben.

39. Die Aufgabenverteilung zwischen den zentralen Dienststellen der Kommission und den Delegationen ist in einem internen Dokument der GD IB von Juli 1992 ([21]) dargelegt. Danach besitzen erstere die Entscheidungsbefugnisse, während letzteren eine Beratungsfunktion in politischen Angelegenheiten sowie bei der Auswahl der Vorhaben zukommt. Die Delegationen können auch auf der Grundlage vom Hauptsitz in Brüssel erteilter Anweisungen mit den örtlichen Behörden die Durchführungsmodalitäten der Vorhaben aushandeln. Dieses Dokument weist einen sehr zentralistischen Ansatz auf, denn die Entscheidungsbefugnis ist den zentralen Dienststellen vorbehalten. Die durchgeführten Prüfungen zeigten allerdings, daß die Delegationen häufig — mitunter auch einschneidende — Abänderungen der Konditionen der Finanzierungsabkommen akzeptieren (siehe Ziffern 72 — 80). Darüber hinaus erfolgen diese Änderungen oftmals, ohne daß eine schriftliche Rechtfertigung vorliegt, anhand deren ihre Begründetheit überprüft werden könnte. Zwar mögen die Delegationen tatsächlich die geeigneteren Stellen zur Prüfung der Stichhaltigkeit eines vom betreffenden Projektträger eingereichten Änderungsantrags sein, aber nach heutigem Stand wird ihnen von keinem Abkommenstext die Entscheidungsbefugnis hierfür zugesprochen. Einzig die unterzeichnenden Behörden sind ermächtigt, den Wortlaut eines Abkommens zu ändern, sofern sie diese Befugnis nicht delegieren. Die Entscheidung, den Delegationen eine solche Befugnis unter der Voraussetzung zuzuerkennen, daß eine schriftliche Begründung vorgelegt wird, anhand deren der zuständige Kommissar die gefaßten Beschlüsse überprüfen kann, liegt demnach bei der Kommission.

([16]) Ziffern 4.1 — 4.11.

([17]) OLAS-Budget ist eine von der GD VIII verwaltete EDV-Anwendung, mit deren Hilfe SINCOM-Daten zu Zahlungen aus unterschiedlichen Haushaltsjahren extrahiert und nach Mittelbindungen zusammengefaßt werden. Im Januar 1996 stellte die GD VIII die Erstellung von Listen und Berichten für die GD IB ein. OLAS steht für „On-Line Accounting System".

([18]) *Management Information System.*

([19]) Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 13.22-13.28 (ABl. C 348 vom 18.11.1997).

([20]) Der Hof wies ebenso auf schwerwiegende und ähnlich geartete Unzulänglichkeiten in den zur Verwaltung des PHARE-Programms verwendeten Informationssystemen hin [siehe Sonderbericht Nr. 3/97 über das dezentrale Durchführungssystem für das PHARE-Programm (Zeitraum 1990-1995), Ziffern 4.24-4.28 (ABl. C 175 vom 9.6.1997)].

([21]) In einem internen Dokument der GD IB von Juli 1992 wurden die entsprechenden Zuständigkeiten der Delegationen bzw. des Hauptsitzes der Kommission im Bereich der Verwaltung und Überwachung der Entwicklungshilfe und wirtschaftlichen Zusammenarbeit ausgearbeitet. Dieses Dokument bezieht sich ausdrücklich auf die Verhältnisse im Zusammenhang mit den Programmen in Asien und in geringerem Ausmaß in Lateinamerika. Die Kommission konnte die darin vorgesehene geänderte Fassung des Dokuments, in der auf die besonderen Aspekte der Zusammenarbeit mit den Mittelmeerländern eingegangen werden sollte, dem Hof nicht übermitteln.

40. Zudem sehen sich die Delegationen einer deutlichen Erhöhung ihres Arbeitsvolumens gegenüber, die auf ihre verstärkte politische Funktion, den Ausbau ihrer wirtschafts- und handelspolitischen Tätigkeit sowie ihre Repräsentations- und Informationsaufgaben zurückzuführen ist.

41. Mit den derzeit verfügbaren personellen Mitteln sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch hinsichtlich der Ausbildungsprofile der Bediensteten können die Delegationen dieses zusätzliche Arbeitsvolumen nur auf Kosten des Aufgabenbereichs der finanziellen und technischen Zusammenarbeit bewältigen.

42. Die Kommission leitete eine eingehende Untersuchung der Entwicklung und Verwaltung ihrer externen Dienststellen ein, die sie am 8. April 1997 zur Verabschiedung einer diesbezüglichen Mitteilung veranlaßte. Darin kommt der Wille zum Ausdruck, die personellen Ressourcen aufzustocken und gleichzeitig die Arbeitsmethoden im Hinblick auf einen optimalen Personaleinsatz zu verbessern. Dieses Dokument läßt auf die Einsicht schließen, daß Dezentralisierung notwendig ist und die Behebung der festgestellten Schwachstellen noch einige Anstrengungen erfordert. Es sollte durch eine Definition der Zuständigkeiten der Delegationen sowie der Modalitäten ihrer Wahrnehmung ergänzt werden ([22]).

Auswirkungen auf die Durchführung der Vorhaben

43. Im Zuge der Prüfungen des Hofes wurden eine Reihe aufeinanderfolgender Verzögerungen bei der Durchführung von Vorhaben sowie Unzulänglichkeiten bei der finanziellen Abwicklung und bei der Überwachung von Vorhaben aufgedeckt. Ebenso wurde festgestellt, daß wesentliche Änderungen an den Konditionen der Finanzierungsabkommen einfach mit Zustimmung der Delegationen oder der zentralen Dienststellen vorgenommen wurden.

Zeitplan für die Durchführung der Vorhaben

44. Wie *Tabelle 6* zeigt, vergingen bei sechs der 16 geprüften Vorhaben nach der Entscheidung der Kommission bis zur Unterzeichnung des Finanzierungsabkommens mehr als 10 Monate, und bei fünf der Vorhaben betrug diese Frist sogar ein Jahr oder mehr. Überdies wurden aufgrund der zunehmenden Schwierigkeiten der Kommissionsdienststellen, die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge binnen angemessener Fristen abzuwickeln, bei mehreren Vorhaben ein bzw. sogar eineinhalb zusätzliche Jahre für die Vergabeverfahren für Verträge über technische Hilfe und/oder für die Anlieferung von Sachmitteln benötigt.

TABELLE 6

VERZÖGERUNGEN BEI DER UNTERZEICHNUNG DER FINANZIERUNGSABKOMMEN

Empfängerstaat	ÄGYPTEN			
Projektbezeichnung	Abwasservorhaben in Helwan — Phase II	Regionalförderungsprojekt für das Niltal	Entwicklungsprogramm für den Nahrungsmittelsektor	Ras Mohammed-Nationalpark
Finanzierungsbeschluß	19.12.1988	9.3.1989	2.4.1990	4.10.1991
Datum der Unterzeichnung des FA	3.5.1989	16.10.1989	16.7.1990	28.4.1992
Verzögerung	5 Monate	7 Monate	3 Monate	6 Monate

Empfängerstaat	JORDANIEN			
Projektbezeichnung	Nationales Kartierungs- und Raumplanungsvorhaben	Vorhaben zur Nutzbarmachung von Bodenschätzen	Grundwasseruntersuchung im Hammad- und im Sirhanbecken	Vorhaben für wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit
Finanzierungsbeschluß		23.3.1989	5.12.1990	5.12.1991
Datum der Unterzeichnung des FA	18.4.1989	23.4.1990	21.10.1991	29.9.1992
Verzögerung		13 Monate	11 Monate	10 Monate

([22]) Ähnliche Probleme in bezug auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Hauptsitz in Brüssel und den Delegationen sowie deren Leistungsfähigkeit wurden vom Hof im Zusammenhang mit dem PHARE-Programm festgestellt [siehe Sonderbericht Nr. 3/97 über das dezentrale Durchführungssystem für das PHARE-Programm (Zeitraum 1990-1995), Ziffern 2.16, 2.19-2.22 und 5.24 (ABl. C 175 vom 9.6.1997)].

Empfängerstaat	MAROKKO			
Projektbezeichnung	Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (FDA)	Unterstützung der Strukturverbesserung im technisch-wissenschaftlichen Bildungswesen Marokkos	Unterstützung der Strukturverbesserung im Ausbildungswesen für den Textil- und Ledersektor	Sanierung und Erhaltung von Teilen der Katastrophengebiete Ouarzazate und Moulouya
Finanzierungsbeschluß	2.6.1989	24.10.1989	6.7.1990	2.7.1990
Datum der Unterzeichnung des FA	13.2.1990	26.10.1990	15.7.1991	30.7.1991
Verzögerung	8 Monate	12 Monate	12 Monate	13 Monate

Empfängerstaat	TUNESIEN			
Projektbezeichnung	Landwirtschaftliche Entwicklung im Südwesten von Kef	Dattelpalmenpflanzung in der Region Rjim Maatoug	Kreditmaßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in Tunesien	Nutzbarmachung der Wasservorkommen im Gouvernorat Kasserine
Finanzierungsbeschluß	30.6.1988	27.6.1989	5.12.1990	9.7.1991
Datum der Unterzeichnung des FA	9.7.1988	11.8.1989	29.4.1991	30.9.1991
Verzögerung	1 Monat	1,5 Monate	5 Monate	3 Monate

Quelle: Rechnungshof.

45. Selbst wenn für einen Teil der Verzögerungen externe Faktoren wie beispielsweise die Golfkrise verantwortlich gemacht werden können, sind sie jedoch im wesentlichen auf die Schwierigkeiten der Kommission zurückzuführen, die zur Ingangsetzung zahlreicher Vorhaben notwendigen Phasen ordnungsgemäß abzuwickeln.

46. Die durchgeführten Prüfungen zeigen, daß die häufigsten Ursachen dieser Verzögerungen in der Unzulänglichkeit der Finanzierungsabkommen und der mangelhaften Abwicklung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge liegen. So wurde beispielsweise ein Vorhaben betreffend Kreditmaßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in Tunesien *(SEM/03/212/015)* mit zweijähriger Verzögerung in Gang gesetzt, was auf Ungenauigkeiten im Finanzierungsabkommen bezüglich der Verfahren zur Mittelfreigabe, den bei der Bildung von Gegenwertmitteln anzuwendenden Wechselkurs oder auch auf die Modalitäten für das Tätigwerden des nationalen Anweisungsbefugten und die Bedingungen für die Verwendung der Bankkonten sowie der anfallenden Zinsen zurückzuführen ist. Zwei weitere Vorhaben gerieten in Jordanien aufgrund der Fristen in Verzug, die die Kommission im Fall des Vorhabens zur Nutzbarmachung von Bodenschätzen *(SEM/03/628/013)* für die Ausarbeitung der Verträge über technische Hilfe benötigte und um die für die Durchführung des Vorhabens zur wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit *(SEM/03/628/033A)* erforderlichen Laboreinrichtungen bereitzustellen.

47. Diese Verzögerungen bei der Ingangsetzung der Vorhaben führten zu Kostenerhöhungen und beeinträchtigten mitunter deren Ergebnisse. Generell führten sie bei sämtlichen 16 Vorhaben der Stichprobe zu einer Überschreitung der in den Finanzierungsabkommen festgesetzten Durchführungsfristen.

48. So hatte beispielsweise die Baukostenentwicklung in Marokko für ein Vorhaben zur Strukturverbesserung im Bildungswesen *(SEM/03/204/006)* eine Erhöhung der Gesamtkosten von 58,6 Mio ECU auf 64 Mio ECU sowie die recht rudimentäre Durchführung der ursprünglich für das Vorhaben zur Sanierung und zum Schutz der Bewässerungsgebiete Ouarzazate und Moulouya *(SEM/03/204/013)* vorgesehenen Arbeiten zur Folge.

49. Außerdem wurden im Rahmen der Durchführung des Vorhabens zur Verbesserung der Ausbildungsstrukturen im Textil- und Ledersektor Marokkos *(SEM/03/204/012)* 28 Verträge im Gesamtwert von 2,94 Mio ECU erst nach Ablauf der im Finanzierungsabkommen festgelegten Durchführungsfrist unterzeichnet, was ohne einen Nachtrag zum Finanzierungsabkommen über eine entsprechende Fristverlängerung ordnungswidrig ist.

Finanzielle Abwicklung und Überwachung der Vorhaben

50. Im Zuge der durchgeführten Prüfungsarbeiten traten Informationslücken bezüglich des Stands der Vorhaben, Mängel in der Überwachung der Konten der beauftragten Zahlstellen sowie Unzulänglichkeiten bei der finanziellen Abwicklung zutage.

Kenntnis des Stands der Vorhaben

51. Die Vorhaben werden gemäß den Finanzierungsabkommen im allgemeinen von der Kommission und den Empfängerländern kofinanziert. Die Prüfungen des Hofes haben gezeigt, daß die Kommission für 12 der 16 Vorhaben der Stichprobe keinerlei Angaben zur Zahlung und Verwendung des nationalen Finanzbeitrags besaß. Mit der bemerkenswerten Ausnahme des Vorhabens Rjim Maatoug in Tunesien *(SEM/03/212/010)* verfügte die Kommission ausschließlich bei denjenigen Vorhaben über die erforderlichen Angaben, bei denen der lokale Kofinanzierungsbeitrag aus Gegenwertmitteln stammte.

52. Die Überwachungstätigkeit der Kommission erweist sich generell als besonders mangelhaft bei Vorhaben, deren Durchführung den staatlichen Verwaltungen der DMR und/oder großen Finanzinstituten übertragen wurde. Diese Unzulänglichkeit kommt noch stärker zum Tragen, wenn es um die Finanzierung einer großen Zahl von Maßnahmen zur Einzelvergabe von Zuschüssen oder Darlehen geht. Drei Vorhaben der Stichprobe sind dieser Kategorie zuzurechnen: das Vorhaben betreffend Kreditmaßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in Tunesien *(SEM/03/212/015)*, das Vorhaben zur Verbesserung der Bildungsstrukturen in Marokko *(SEM/03/204/006)* und der Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (FDA) in Marokko *(SEM/03/204/002)*.

53. Im Falle des letztgenannten Vorhabens verfügte die Kommission zum Zeitpunkt der Prüfung über keinerlei Informationen über die Verwendung der letzten Tranche ihres Finanzbeitrags in Höhe von 10 Mio ECU. Überdies enthielten die von den Projektträgern übermittelten Berichte Unregelmäßigkeiten, die die Kommissionsdienststellen nicht hatten aufdecken können, da sie diese Berichte nicht ausgewertet hatten. Diese Unregelmäßigkeiten gingen auf eine Änderung des Systems zur buchhalterischen Zuordnung der Vorgänge zurück, die die Verbuchung von Erstattungsbeträgen zu Lasten des Finanzierungsabkommens für Käufe ermöglichte, die von den Begünstigten vor der Unterzeichnung des Abkommens getätigt worden waren.

Administrative und finanzielle Abwicklung

Überwachung der Konten der beauftragten Zahlstellen

54. Die Prüfung der Konten der beauftragten Zahlstellen ergab, daß in zwei der vier Länder, in denen im Rahmen der Untersuchung Prüfbesuche stattfanden, die Bankkonten keiner Abstimmungsprüfung unterzogen und einige seit 1989 offene Vorgänge nicht abgeschlossen worden waren. In einem dieser Länder erfolgte die Bereinigung erst beim Prüfbesuch des Hofes nach gemeinsamen Recherchearbeiten der Prüfer und der Delegationsbediensteten.

Auswahlverfahren für Verträge über technische Hilfe

55. Abgesehen von den Problemen im Zusammenhang mit der Schwierigkeit der Kommission, die Auswahlverfahren für Verträge über technische Hilfe fristgerecht durchzuführen, ermittelte der Hof zwei Vorhaben, bei denen die Auswahlmodalitäten fragwürdig sind.

56. Im Falle des Vorhabens zur Strukturverbesserung im technischen Ausbildungswesen Marokkos *(SEM/03/204/006)* übertrug die Kommission die Überwachung der Durchführung dem Beratungsunternehmen, das das Projekt entworfen und ausgearbeitet hatte. Ebenso beauftragte sie mit der Erbringung der technischen Hilfe zur Durchführung des Vorhabens Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* das Beratungsunternehmen, dem sie auch die Durchführbarkeitsstudie übertragen hatte.

57. Dieses Vorhaben wird von der Kommission sowie dem italienischen und dem tunesischen Staat kofinanziert. Die Verwaltung des italienischen Finanzbeitrags wurde von der Kommission gemäß einem 1985 zwischen ihr und der italienischen Republik abgeschlossenen Rahmenabkommen übernommen. In dem diesbezüglich anzuwendenden Artikel 2.10 des Finanzierungsabkommens wird das Beratungsunternehmen, dem der Auftrag freihändig zu erteilen ist, namentlich genannt. Allerdings kommt ein solches im Rahmenabkommen vorgesehenes Verfahren ausschließlich dann zur Anwendung, wenn es sich als angebracht erweist. Gemäß dem Wortlaut des Abkommens ist diese Möglichkeit unter Berücksichtigung der Grundsätze von Kosten und dringlichem Bedarf und unter der Voraussetzung abzuwägen, daß sie von den zuständigen Kommissionsdienststellen geprüft wurde. Die Unterlagen der Kommission enthalten keinerlei Hinweise darauf, daß ihre Dienststellen eine solche Prüfung vorgenommen hätten.

Kassenmittelbewirtschaftung

58. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes im November 1995 waren von den 33,7 Mio ECU, die von der Kommission für die Kreditkomponente des Vorhabens betreffend das Entwicklungsprogramm für den Nahrungsmittelsektor *(SEM/03/220/020A)* seit dessen Ingangsetzung gezahlt worden waren, 9,3 Mio ECU noch nicht verwendet worden. Zum selben Zeitpunkt beliefen sich die Rückzahlungen von Kapital und Zinsen für die Darlehen auf 14,7 Mio bzw. 1,6 Mio ECU. Die verfügbaren Kassenmittel betrugen demnach 25,6 Mio ECU, d. h. 54 % des ursprünglichen Finanzierungsbetrags. Die Kommission hätte die Auszahlung der Mittel auf der Grund-

lage einer Analyse des tatsächlichen Kassenmittelbedarfs des Vorhabens vornehmen müssen ([23]).

59. Außerdem sah bei demselben Vorhaben das eingerichtete System vor, daß die Zahlstelle einen Vorschuß in Höhe von 50 % des Jahresbedarfs erhält. Aufgrund einer Überveranschlagung der Kosten in den Arbeitsprogrammen überschritten die überwiesenen Vorschüsse den finanziellen Bedarf des Vorhabens. Der nicht verwendete Saldo belief sich beim Rechnungsabschluß am Ende des Jahres 1993 auf 0,8 Mio ECU und am Ende des darauffolgenden Jahres sogar auf 2,8 Mio ECU. Im Jahr 1995 betrug der auf dem Konto der Zahlstelle verfügbare Saldo noch immer 1,2 Mio ECU.

60. Bereits am 27. Dezember 1991 wurden 13,8 Mio Tunesische Dinar (TD), d. h. 1,19 Mio ECU, an die tunesische Bank ausgezahlt, die mit der Verwaltung der Darlehen im Rahmen eines Vorhabens betreffend Kreditmaßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe *(SEM/03/212/015)* beauftragt wurde, obwohl diese Kreditlinie erst ab Oktober 1992 in Anspruch genommen wurde. Die Zinsen für die von Oktober 1992 bis zur endgültigen Ausschöpfung der Mittel am 21. November 1994 auf den Projektkonten verwahrten Beträge beliefen sich auf 13,5 Mio TD, d. h. 1,1 Mio ECU. Die Kommission hat erst durch die Prüfung des Hofes Kenntnis von der Existenz dieses Betrags erhalten.

Übernahme nichtzuschußfähiger Ausgaben

61. Im Zuge der Prüfungen wurde in drei Fällen festgestellt, daß nichtzuschußfähige Ausgaben getätigt wurden, weil von der Kommission bezahlte Maßnahmen vor der Unterzeichnung des Finanzierungsabkommens durchgeführt worden waren oder aber nicht oder nur teilweise zu Lasten des Finanzbeitrags der Gemeinschaft abzurechnen waren.

62. Auf diese Weise wurden im Rahmen eines Vorhabens in Marokko vor der Unterzeichnung des Finanzierungsabkommens abgewickelte Maßnahmen dennoch von der Kommission finanziert. Im Falle dieses Vorhabens, das zur Verbesserung der Ausbildungsstrukturen im Textil- und Ledersektor *(SEM/03/204/012)* diente, wurde der zu Unrecht für Maßnahmen gezahlte Betrag nach Abschluß der Prüfungen auf 212 000 ECU geschätzt.

63. Auch in Ägypten wurden zwei Zahlungen in einer Gesamthöhe von 705 010 ECU im Jahre 1991 zu Lasten des Vorhabens betreffend das Entwicklungsprogramm für den Nahrungsmittelsektor *(SEM/03/220/020A)* für Aktivitäten abgerechnet, die nicht vorgesehen waren und deren Kosten aus den Gegenwertmitteln beglichen hätten werden müssen, die aus der Lebensmittelhilfe gebildet worden waren.

64. Ebenfalls in Ägypten stellte die mit der Verwaltung des Regionalförderungsprojekts für das Niltal *(SEM/03/220/008A)* beauftragte Einrichtung der Kommission 50 % ihrer gesamten Verwaltungskosten in Rechnung, obwohl sie gleichzeitig fünf weitere Vorhaben verwaltete, die von anderen internationalen Kapitalgebern finanziert wurden. Den Prüfern des Hofes konnte kein Dokument zur Rechtfertigung der Abrechnung eines so hohen Prozentsatzes zu Lasten der Kommission vorgelegt werden. Die Delegation hatte keine Kenntnis von diesem Sachverhalt. Die Kommissionsdienststellen sollten eine zusätzliche Prüfung zur Ermittlung der zu Unrecht gezahlten Beträge durchführen.

Zahlungsfristen

65. Im Falle des Vorhabens „Rjim Maatoug" *(SEM/03/212/010)* zugunsten Tunesiens fielen wegen übermäßiger Verzögerungen bei der Begleichung der Honorare für technische Hilfe Verzugszinsen in Höhe von 41 732 ECU an.

66. Ebenso mußte die Kommission 40 000 ECU Verzugszinsen für das Vorhaben zur Grundwasseruntersuchung in Asrak *(SEM/03/628/006)* zahlen, da es wegen der Anwendung eines fehlerhaften Wechselkurses zu Zahlungsverzögerungen gekommen war ([24]).

67. Einer der Vertragspartner im Rahmen des Vorhabens zur Nutzbarmachung von Bodenschätzen *(SEM/03/628/013)* verlangte wegen einer Zahlungsverzögerung die Zahlung von Zinsen. Außerdem war zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes eine Rechnung bereits seit zwei Jahren offen. Weder die Kommission noch das *Jordanian Natural Resources Institute* hatte Maßnahmen ergriffen, um diese Angelegenheiten zu klären.

68. Eine Analyse der zur Abwicklung der Zahlungsvorgänge im Zusammenhang mit der Durchführung des Vorhabens zur Förderung des Ausbildungswesens im Textil- und Ledersektor Marokkos *(SEM/03/204/012)* notwendigen Fristen ergab, daß sich diese in vier Fällen zwischen 121 und 221 Tagen bewegten.

Bewertung und externe Prüfungen

69. Drei der in Jordanien geprüften Vorhaben wurden keiner externen Bewertung unterzogen, da eine solche in den Finanzierungsabkommen nicht vorgesehen war. Die begleitende Bewertung des vierten Vorhabens wurde zu

([23]) Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffer 13.37 (ABl. C 348 vom 18.11.1997).

([24]) Dieses Vorhaben war nicht Teil der Stichprobe. Der betreffende Sachverhalt konnte dennoch beim Prüfbesuch in Jordanien festgestellt werden, bei dem alle zugunsten dieses Landes finanzierten Vorhaben geprüft wurden.

spät vorgenommen, als daß die Projektleitung den Ergebnissen noch vor Abschluß der Arbeiten hätte Rechnung tragen können.

70. Das Vorhaben zur Strukturverbesserung im technisch-wissenschaftlichen Bildungswesen Marokkos *(SEM/03/204/006)* wurde weder einer Bewertung noch einer externen Prüfung unterzogen. Das Finanzierungsabkommen enthielt allerdings auch keine diesbezügliche Verpflichtung.

71. In diesem Zusammenhang stellte der Hof fest, daß die Kommission seither dazu tendiert, die Verpflichtung, externe Prüfungen vornehmen zu lassen, in den Wortlaut der Finanzierungsabkommen aufzunehmen. Allerdings sollte sie die Ziele dieser Prüfungen so präzise festlegen und ihre Überwachung dahin gehend verbessern, daß ein bestmöglicher Nutzen erzielt wird und Situationen wie beim Regionalförderungsprojekt für das Niltal *(SEM/03/220/008A)* vermieden werden. Trotz jährlicher Prüfungen während der fünfjährigen Durchführungsfrist wurde die überzogene Abrechnung von Verwaltungskosten (siehe Ziffer 64) seitens des Vertragspartners für technische Hilfe nie geklärt.

Änderungen der ursprünglichen Beschlüsse

72. Die Prüfung der Unterlagen ergab, daß wesentliche Änderungen oder Mittelübertragungen von einer Haushaltslinie zur anderen von den Delegationen, den mittelbewirtschaftenden Stellen und sogar den Vertragspartnern für technische Hilfe akzeptiert wurden, ohne daß die Kommission den betreffenden Stellen die dafür erforderliche Befugnis übertragen hätte. Überdies wurden diese Änderungen ohne schriftliche Rechtfertigung vorgenommen, die eine Überprüfung ihrer Begründetheit ermöglicht hätte.

Wesentliche Änderungen

73. Im Rahmen des Vorhabens betreffend Kreditmaßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in Tunesien *(SEM/03/212/015)* wurden nicht die im Finanzierungsabkommen vorgesehenen Erzeugnisse, sondern andersartige lebensnotwendige Güter im Wert von etwa 11 Mio ECU eingeführt. Die Delegation stimmte auch einer deutlichen Anhebung der Zinssätze für mittel- und langfristige Darlehen von 7,50 bzw. 8 % auf 10 bzw. 11 % zu. Durch letztere Änderung erhöhte sich die Schuldenlast der Landwirte erheblich und konnte von einigen nicht bewältigt werden (siehe Ziffer 97).

74. Ebenfalls in Tunesien wurden im Rahmen des Vorhabens zur landwirtschaftlichen Entwicklung des Südwestens von Kef *(SEM/03/212/004)* die gemäß dem Finanzierungsabkommen von einer Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit und Haushaltsautonomie wahrzunehmenden Verwaltungszuständigkeiten einer dezentralen Verwaltungsbehörde übertragen, die nicht zur Anlage liquider Mittel befugt ist.

75. In Marokko hätte das Vorhaben betreffend den Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung *(SEM/03/204/002)*, für das die Kommission im Rahmen des dritten Protokolls Zahlungen in Höhe von 30 Mio ECU geleistet hat, gemäß dem Finanzierungsabkommen während seiner dreijährigen Durchführungsdauer jährlich einer Prüfung seitens der Obersten Finanzaufsichtsbehörde Marokkos unterzogen werden müssen. Die Delegation billigte, daß diese Prüfung statt dessen von einem externen Wirtschaftsprüfungsunternehmen durchgeführt wurde und sich nur auf einen Teil des von der Gemeinschaftsfinanzierung abgedeckten Zeitraums bezog. Infolgedessen blieb die ordnungsgemäße Verwendung von 10 Mio ECU ungeprüft.

Genehmigung von Mittelübertragungen zwischen den Rubriken

76. Im Rahmen der Durchführung des Vorhabens zur Unterstützung des Ausbildungswesens im Textil- und Ledersektor Marokkos *(SEM/03/204/012)* stimmte die Delegation einer Erweiterung des Bestandteils „Bildungskomplex“ um 37 % zu, was eine Anhebung des im Finanzierungsabkommen vorgesehenen Betrags von 1,09 Mio ECU auf 1,5 Mio ECU zur Folge hatte.

77. In vielen Fällen wurden Mittelübertragungen zwischen den Haushaltsrubriken des Finanzierungsabkommens genehmigt. Im Falle des Vorhabens Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* betrafen die festgestellten Änderungen auch die Herkunft der Mittel sowie die Genehmigung der Überschreitung des für bestimmte Rubriken bewilligten Rahmens.

78. Im Falle des Abwasservorhabens in Helwan *(SEM/03/220/005A)* und allgemein bei allen zugunsten Ägyptens finanzierten Infrastrukturvorhaben rechnete die Delegation sämtliche Zahlungen, solange Mittel verfügbar waren, zu Lasten des Finanzierungsabkommens ab, ohne die für die einzelnen Haushaltsrubriken vorgesehenen spezifischen Beträge zu berücksichtigen.

79. Diese Beispiele zeigen, daß die mittelbewirtschaftenden Stellen allzu häufig dazu tendieren, die Verbindlichkeit der im Finanzierungsabkommen vorgesehenen Beträge lediglich in bezug auf das Gesamtvolumen zu berücksichtigen. Die Vorschrift der Begrenzung der Mittel pro Ausgabenrubrik wird jedoch weitgehend mißachtet ([25]).

80. Diese Situation ist nicht nur ordnungswidrig, sondern stellt auch die ursprüngliche Zweckbindung der Mittel zur Deckung eines bestimmten, in Vorbereitungsstudien ermittelten Bedarfs in Frage. Die Notwendigkeit,

([25]) Siehe auch Ziffer 15.29 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 1991 (ABl. C 330 vom 15.12.1992).

die Beträge der Rubriken im Haushaltsplan eines Vorhabens zu ändern, deutet darauf hin, daß die Durchführung des Projekts geändert werden muß. Es handelt sich demnach um eine wesentliche Verwaltungsentscheidung, die ausschließlich von den dazu ordnungsgemäß ermächtigten Stellen getroffen werden können sollte (siehe Ziffer 39). Deshalb sollte in den Finanzierungsabkommen festgelegt werden, daß jede Abänderung der ursprünglichen Beschlüsse wie die vorstehend aufgeführten in einem entsprechenden Antrag zu begründen und von der zuständigen Behörde genehmigen zu lassen ist.

Leistungen im Rahmen der technischen Hilfe

81. Die Prüfung der Stichprobe ergab eine gute Gesamtqualität der Leistungen im Rahmen der technischen Hilfe. Allerdings wurden Fälle überhöhter Abrechnungen nichtzuschußfähiger Ausgaben (Regionalförderungsvorhaben für das Niltal — siehe Ziffer 64) oder mißbräuchliche Vorgehensweisen (Abwasservorhaben in Helwan — siehe Ziffer 92) festgestellt. Darüber hinaus besteht Anlaß zu den im folgenden dargelegten Bemerkungen.

82. In Marokko wurden die Leistungen, die im Rahmen der technischen Hilfe zur Durchführung des pädagogischen und fachlichen Bestandteils des Vorhabens zur Strukturverbesserung im wissenschaftlich-technischen Bildungswesen *(SEM/03/204/006)* erbracht wurden, sowohl vom Bildungsminister als auch von der Kommission als unzureichend beurteilt.

83. In Jordanien wurde im Falle des Vorhabens zur Nutzbarmachung von Bodenschätzen *(SEM/03/628/013)* aufgrund der Unfähigkeit des Vertragspartners für technische Hilfe, eng mit den lokalen Behörden zusammenzuarbeiten, die Stärkung der institutionellen Strukturen, die ein wesentliches Ziel des Vorhabens darstellte, nicht erreicht. Andererseits war die gute Zusammenarbeit zwischen dem Vertragspartner für technische Hilfe und den zuständigen lokalen Behörden ausschlaggebend für den Erfolg des nationalen Kartierungs- und Raumplanungsvorhabens *(SEM/03/628/005)*.

84. Außerdem ist festzustellen, daß, wenn ein Vertragspartner für technische Hilfe anstelle der zuständigen lokalen Behörden die administrative und finanzielle Verwaltung des Vorhabens übernimmt, der Fortbestand des Projekts gefährdet ist, wenn dieses nach Ablauf des Vertrags mit dem Beratungsunternehmen weitergeführt werden soll.

Verwaltung seitens der Projektleitung und erzielte Ergebnisse

Bemerkungen zur Rechnungsführung und zur finanziellen Abwicklung

85. Zwei der vier in Jordanien geprüften Vorhaben verfügten nicht über eine getrennte Buchhaltung, und bei den beiden anderen wurde die einzige Buchhaltung vom Vertragspartner für technische Hilfe geführt. Hierbei ist allerdings hinzuzufügen, daß im Falle des nationalen Kartierungs- und Raumplanungsvorhabens *(SEM/03/628/005)* anhand der vom Vertragspartner für technische Hilfe geführten Buchhaltung die Verwendung der Mittel, wie sie in den im Finanzierungsabkommen definierten Haushaltsrubriken ausgewiesen waren, nicht nachvollzogen werden konnte.

86. Im Falle des Regionalförderungsvorhabens für das Niltal in Ägypten *(SEM/03/220/008A)* wurde die einzige bestehende Buchhaltung vom Vertragspartner für technische Hilfe geführt. Weder die nationalen Koordinierungsstellen für die verschiedenen Forschungsprogramme noch die lokalen Forschungszentren konnten eine Buchhaltung vorweisen.

87. Trotz der sehr guten Gesamtqualität der Verwaltung des Vorhabens Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* ergaben die durchgeführten Prüfungen, daß die Projektleitung einen lokalen Auftrag für den Ankauf von Traktoren nicht an den billigsten Anbieter vergeben hatte, ohne daß die Unterlagen eine zufriedenstellende Erklärung für diese Entscheidung enthielten, die den Bestimmungen für die öffentliche Auftragsvergabe zuwiderläuft.

Erzielte Ergebnisse und Fortbestand der Vorhaben

88. Für den Erfolg der Vorhaben sind die Einhaltung der von den Partnern eingegangenen Verpflichtungen und ein geeignetes Verwaltungssystem unerläßlich, dessen Gestaltung auf Durchführbarkeitsstudien beruht bzw. beruhen sollte. Aus diesem zweifachen Blickwinkel förderten die vom Hof durchgeführten Prüfungen sehr unterschiedliche Gegebenheiten zutage. Hierbei sind insbesondere die Dürftigkeit der erzielten Ergebnisse bezogen auf die in den Finanzierungsabkommen festgelegten Ziele sowie Zweifel an der Überlebensfähigkeit der nachstehend beschriebenen Vorhaben hervorzuheben.

89. Das Abwasservorhaben in Helwan *(SEM/03/220/005A)*, das seit dem ersten Protokoll mit knapp 87 Mio ECU ausgestattet wurde, ist noch immer nicht so weit gediehen, daß es von den lokalen Behörden übernommen werden kann. Zwei Verwaltungsstellen teilen sich die Zuständigkeit für das Projekt. Die Durchführung der Bauarbeiten obliegt der *Cairo Wastewater Organisation* (CWO), die nach der endgültigen Abnahme der Bauten die Zuständigkeit für den Betrieb der Anlagen und die Wasserversorgung an die *General Organisation For Sanitary Drainage* (GOSD) abgibt. Die an Ort und Stelle durchgeführten Prüfungen haben gezeigt, daß keine dieser beiden Einrichtungen in der Lage ist, ihren Auftrag angemessen zu erfüllen, und daß das Funktionieren des gesamten Vorhabens nur durch die technische Hilfe gewährleistet wird.

90. Dieser Sachverhalt ist auf zwei grundlegende Ursachen zurückzuführen. Erstens war die GOSD nicht

ermächtigt, den Wasserpreis so hoch festzusetzen, daß sie tatsächliche Haushaltsautonomie erlangt, womit die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Vorhabens auch ohne die Unterstützung durch internationale Kapitalgeber gesichert wäre. Zweitens verlassen wegen der schlechten Bezahlung zahlreiche Bedienstete die beiden Einrichtungen, um nach Absolvierung einer qualifizierten Berufsausbildung im Rahmen der technischen Hilfe bei erstbester Gelegenheit in die Privatwirtschaft zu wechseln, wo höhere Gehälter gezahlt werden.

91. Diese Situation hat zur Folge, daß die zuständigen Verwaltungsstellen ihre Verantwortung vernachlässigen, sich hinsichtlich des reibungslosen Funktionierens des Abwasseraufbereitungssystems vollständig auf die technische Hilfe verlassen und zehn Jahre nach der Ingangsetzung des Vorhabens noch immer nicht in der Lage sind, den Unterhalt der Anlagen und die Weiterführung des Vorhabens eigenständig zu gewährleisten.

92. Dadurch erlangte der Vertragspartner für technische Hilfe eine solche Machtposition, daß er sich mit aktiver Unterstützung der GOSD berechtigt glaubte, die Arbeit fortzusetzen, obwohl die Kommission eine Verlängerung des abgelaufenen Vertrags ablehnte. Zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes in Ägypten waren 17 Monate vergangen. Auf den Prüfbesuch des Hofes hin erklärten sich die ägyptischen Behörden bereit, die mit der Vertragsverlängerung verbundenen Kosten zu übernehmen.

93. Überdies war das Ersatzteillager bei der Prüfung des Hofes für einen Betrieb dieser Größenordnung unzureichend. Dem Vertragspartner für technische Hilfe zufolge waren auch zahlreiche Fälle von Materialschwund und Unzulänglichkeiten bei der Wartung der Anlagen zu verzeichnen.

94. Ähnliche Sachzwänge belasteten das Vorhaben betreffend das Entwicklungsprogramm für den Nahrungsmittelsektor *(SEM/03/220/020A)*, dessen Fortbestand in Frage gestellt wird, wenn der europäische Vertragspartner für technische Hilfe, dem bisher die Verwaltung obliegt, seine Tätigkeit einstellt.

95. Der Hof stattete dem Vorhaben Ras Mohamed-Nationalpark *(SEM/03/220/025A)* einige Wochen vor dem im Finanzierungsabkommen für den Abschluß der Bauarbeiten festgesetzten Termin einen Prüfbesuch ab. Zu diesem Zeitpunkt waren die für die Durchführung des Vorhabens erforderlichen Gebäude noch immer nicht errichtet worden, weil das dafür benötigte Grundstück erst kurz zuvor von der Regierung zur Verfügung gestellt worden war.

96. Wie beim Abwasservorhaben in Helwan konnten auch mit dem im Rahmen des Projekts Ras Mohamed errichteten Naturpark die zur Gewährleistung seines Fortbestands erforderlichen Finanzmittel nicht erwirtschaftet werden.

97. Das Vorhaben betreffend Kreditmaßnahmen zugunsten kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in Tunesien *(SEM/03/212/015)* hatte einen widersinnigen Effekt. Die Verschuldung der Landwirte nahm mit der Erhöhung der Zinssätze (siehe Ziffer 73) erheblich zu. Anhand der durchgeführten Prüfungen wurde ermittelt, daß mehr als 80 % der Landwirte nicht für ihre Schulden aufkommen konnten. Da die nationale Gesetzeslage bei Rückzahlungsverzögerungen jeglichen Zugang zu neuerlichen Finanzierungen verwehrt, war dadurch sogar der Fortbestand einiger landwirtschaftlicher Betriebe gefährdet.

98. Zwei der vier in Jordanien finanzierten Vorhaben der Stichprobe erreichten die verfolgten Ziele nur teilweise, und ihre Weiterführung scheint sich ebenfalls schwierig zu gestalten. Das nationale Kartierungs- und Raumplanungsvorhaben *(SEM/03/628/005)* jedoch kann als Erfolg betrachtet werden, da es einen tatsächlichen Know-how-Transfer zugunsten der lokalen Verwaltungsstellen ermöglichte. Dieser Erfolg ist insbesondere auf zwei Faktoren zurückzuführen, nämlich die präzise Ausarbeitung des Vorhabens zu Beginn durch die jordanischen Techniker und die enge Zusammenarbeit des Vertragspartners für technische Hilfe mit ihnen.

Schlußfolgerungen zur Verwaltung der Vorhaben

99. Die Prüfung der Verwaltung der Vorhaben zeigt, daß die im Sonderbericht Nr. 3/91 des Hofes hervorgehobenen Hauptschwachpunkte trotz der Zusagen der Kommission, Abhilfe zu schaffen, weiterbestehen.

100. Personalmangel und Unklarheiten bei der Aufteilung der Aufgaben zwischen den verschiedenen Dienststellen sowie der Zuständigkeiten zwischen dem Sitz der Kommission in Brüssel und ihren Delegationen vor Ort tragen dazu bei, daß die Kommission keine hinreichende Kontrolle über den gesamten Zyklus der Projektverwaltung besitzt.

101. Diese Lage wird durch unzulängliche Verwaltungsinstrumente noch verschärft:

a) Die der Kommission zur Verfügung stehenden EDV-Werkzeuge ermöglichen ihr weder die Führung einer echten Hilfsbuchhaltung zu den unmittelbar an die Ausführung des Haushaltsplans gebundenen Vorhaben noch gar einer Rechnungsführung, die einen Gesamtüberblick über die Finanzlage der Projekte vermittelt.

b) Im Wortlaut der Finanzierungsabkommen bestehen Ungenauigkeiten bezüglich der Art der eingegangenen Verpflichtungen, der Verwaltungssysteme und der Instrumente zur Überwachung der Maßnahmen.

c) In den Wirtschaftsprüfungsverträgen ist nicht klar dargelegt, welche Informationen die Kommission von den externen Prüfungen erwartet.

102. Bei der geplanten deutlichen Aufstockung der Gemeinschaftshilfen zugunsten der DMR mit einer jährlichen annähernden Verdoppelung der gebundenen Beträge kann sich die derzeitige Lage nur verschlimmern. Zwar ist es eher unwahrscheinlich, daß sich die Aufstockung der in der MEDA-Verordnung vorgesehenen Mittel proportional in der Anzahl der Vorhaben niederschlägt, doch die Mittelausstattung der einzelnen Vorhaben wird sich sicherlich erheblich erhöhen. Die ersten Durchführungsbeschlüsse zur MEDA-Verordnung scheinen diese Analyse zu bestätigen. Sie beziehen sich nämlich auf flankierende Maßnahmen zu den Strukturanpassungsprogrammen und betreffen Beträge zwischen 100 und 150 Mio ECU.

103. Die Verwaltungssysteme für die Vorhaben müssen in den Finanzierungsabkommen auf der Grundlage der Kenntnis der administrativen Gegebenheiten in den Empfängerstaaten festgelegt werden. Wenn qualitativ zufriedenstellende Verwaltungsstrukturen vorhanden sind, wie dies im allgemeinen in den Maghrebländern der Fall ist, sollte die Kommission diese nutzen und nicht versuchen, ein vorgefertigtes Standardmodell einzuführen, das den lokalen Gepflogenheiten zuwiderläuft. Der Versuch, ein solches Modell aufzuzwingen, hat unweigerlich Konflikte mit den lokalen Behörden zur Folge. Wenngleich die Kommission diesen Fehler im Rahmen der Durchführung der Protokolle weitgehend vermied, befürchten der Untersuchung zufolge einige DMR, daß bei der Durchführung der MEDA-Verordnung die Verwaltung der Vorhaben nicht mehr den zuständigen lokalen Behörden übertragen wird, sondern Ad-hoc-Verwaltungsstellen obliegt, die von gemeinsamen Leitungsstäben gesteuert werden, die vom europäischen Vertragspartner für technische Hilfe und lokalen Führungskräften gebildet werden.

ABWICKLUNG DER VON DER EIB AUFGRUND EINES MANDATS VERWALTETEN MASSNAHMEN UND DEREN KONTROLLE

Allgemeine Darstellung der Untersuchung

104. Die Mittelmeerprotokolle umfassen auch Finanzierungen, deren Verwaltung der EIB obliegt, obwohl sie aus dem Haushaltsplan stammen. Diese Finanzierungen bestehen aus nichtrückzahlbaren Zuschüssen in Form von Zinsvergütungen für von der EIB aus ihren Eigenmitteln gewährte Darlehen sowie aus rückzahlbaren Zuschüssen für Risikokapitalmaßnahmen.

105. Im Rahmen der dritten Protokolle wurden 37 Mio ECU als Risikokapital bereitgestellt. Dieser Betrag belief sich bei den vierten Protokollen auf 80 Mio ECU, was einer Erhöhung um 216 % entspricht und das zunehmende Interesse der Europa-Mittelmeer-Partner an diesem Finanzierungsinstrument deutlich macht ([26]). Die entsprechenden Beträge für die sieben Empfängerstaaten sind den *Tabellen 2a und 2b* zu entnehmen. In den Protokollen ist kein spezifisches Finanzvolumen für die Finanzierung von Zinszuschüssen festgelegt (siehe Ziffern 137 — 138).

106. Die Verwaltung der Zinszuschüsse war im wesentlichen Gegenstand einer Prüfung anhand von Kommissionsunterlagen. Die Prüfungen bezüglich der Verwaltung des Risikokapitals wurden durch die Untersuchung einer Stichprobe von Vorhaben vervollständigt, die größtenteils einer Vorortprüfung unterzogen werden konnten (siehe *Tabelle 7*). Diese Prüfungen betrafen folgende Aspekte:

a) Übereinstimmung der Verwendung dieser Mittel mit den in den Protokollen vorgesehenen Zielsetzungen;

b) Qualität der Verwaltung seitens des Mandatsträgers anhand der Prüfung der eingerichteten Systeme sowie der erzielten Ergebnisse;

c) Überwachung dieser verschiedenen Maßnahmen durch die Kommission.

([26]) NB: Zu diesem Betrag kommen weitere, unabhängig von den Protokollen bereitgestellte 25 Mio ECU hinzu.

TABELLE 7

VON DER EIB VERWALTETE UND VOM HOF VOR ORT GEPRÜFTE VORHABEN

(Mio ECU)

Kennziffer	Wirtschaftszweig	Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze	Gesamtkosten des Vorhabens	Eigenmittel der EIB	Risikokapital	Zinszuschüsse
ÄGYPTEN						
SEM/03/220/012E SEM/04/220/033E	Industrie	750/800	140,0	25,0	5,5	2,1
SEM/03/220/013E Globaldarlehen an die Ägypt. Bank für Exportentwicklung	Fremdenverkehr Teppichindustrie Kunstfasern Fremdenverkehr	400	5,2 9,7 1,3 6,2	2,1 4,0 0,7 0,8	0,5	0,6
SEM/03/220/030E SEM/04/220/029E	Industrie	600	77,7	15,0	9,0	1,9
SEM/03/220/036E SEM/03/220/037B	Gartenbau	480 Dauerst. 800 Saisonst.	21,4	6,0	1,5	0,8
		Insgesamt Ägypten	262	54	17	5
MAROKKO						
Globaldarlehen an das Finanzministerium	Elektronik Pestizide Papier Textil Marmor Stahl Elektronik Fischmehl, Fischöl Lederwaren Bekleidung Fertigbeton Polystyrolschaum Textil	26 29 26 Dauerst. 10 Zeitst. 120 nicht verfügbar 180 35 Dauerst. 20 Saisonst. 40 150 25 30 155	1,4 1,2 1,9 1,1 1,6 1,1 1,3 0,1 2,0 1,4 0,6 1,5		0,1 0,1 0,2 0,2 0,3 0,1 0,1 0,0 0,2 0,1 0,1 0,2	
Finanzierung über SPPP	Biotechnologie Nahrungsmittel Kupferindustrie	40 45	0,7 2,8 2,7		0,3 0,2 0,3	
		Insgesamt Marokko	21,4		2,5	
TUNESIEN						
Globaldarlehen an die Nationale Entwick- lungsbank im Rahmen der Protokolle II, III und IV	Keramik Textil Reifenindustrie Gummikompon. Schuhe Fremdenverkehr Bergbau Emailindustrie	40 500 65 104 nicht verfügbar 250 60	1,8 17,0 3,5 2,0 0,1 2,5 56,0 4,5		0,3 0,7 0,7 0,1 0,1 0,1 0,9 0,2	
	INSGESAMT RISIKOKAPITAL TUNESIEN		87,3		3,0	
SEM/03/212/016	Beseit.chem.Rückst.	—	70,4	35,4		5,4
		Insgesamt Tunesien	157,7	35,4	3,0	5,4

Quelle: Rechnungshof.

107. In Anbetracht einerseits der Zahl der Finanzierungsinstrumente, deren Verwaltung die Kommission der EIB übertragen hat, und andererseits der Sachzwänge im Zusammenhang mit der Organisation der externen Prüfung der EIB stellt die Verpflichtung, systematisch eine gemeinsame Prüfung zu organisieren, eine echte Belastung für den Hof dar. Deshalb war eine Vorortprüfung bei einer erheblichen Anzahl von Vorhaben, die in den Genuß einer Finanzierung aus Haushaltsmitteln in Form von Zinsvergütungen kamen, faktisch nicht möglich.

System zur Verwaltung von Risikokapital

Zweckbestimmung des Risikokapitals und Voraussetzungen für die Förderungswürdigkeit

108. Risikokapital ist gemäß den Protokollen vorrangig dazu bestimmt, die Bereitstellung von eigenen oder diesen gleichgestellten Mitteln zugunsten privater und auch öffentlicher Unternehmen zu fördern, insbesondere wenn sich diesen natürliche oder juristische Personen anschließen, die einem Mitgliedstaat der Europäischen Union angehören. Der Zugang zu Risikokapital steht sämtlichen Wirtschaftszweigen der DMR offen.

109. Die äußerst vage Formulierung in den Protokollen veranlaßte die BEI dazu, in bezug auf Risikokapital drei für die Förderungswürdigkeit erforderliche Bedingungen festzulegen. Zwei dieser Bedingungen beruhen auf den Eigenschaften der Vorhaben selbst, d. h. ihrem wirtschaftlichen Interesse und ihrer finanziellen Überlebensfähigkeit. Die dritte besteht darin, daß das Risikokapital für die Durchführung des Vorhabens von maßgeblicher Bedeutung sein muß.

110. Letztere Bedingung wird von der EIB allerdings recht großzügig gehandhabt. Sie betrachtet sie als erfüllt, wenn das Ausbleiben der Finanzierung zur Folge hätte, daß die Maßnahme sich verzögert, die partnerschaftliche Beziehung zwischen den lokalen und europäischen Partnern aus dem Gleichgewicht gerät oder andere, noch unentschlossene Kapitalgeber dadurch nachteilig beeinflußt werden.

Darstellung des Verwaltungssystems

111. Dieses System fügt sich organisch in verschiedene Finanzierungsmodalitäten ein, die sich auf ein Vertragswerk sowie Verfahren zur Prüfung und Überwachung der Vorhaben stützen, die auf die einzelnen Modalitäten zugeschnitten sind.

Finanzierungsmodalitäten und Vertragssystem

112. Die EIB bemühte sich, die eingesetzten Interventionsformen den Gegebenheiten der DMR anzupassen. Dabei wurden fünf Modalitäten nebeneinander oder gemeinsam getestet, um die lokalen Gegebenheiten bestmöglich zu nutzen.

113. Diese Modalitäten, die von der EIB am 24. Juni 1992 in einem Informationsvermerk dargelegt wurden, gestalten sich wie folgt:

a) Globaldarlehen an ein bestimmtes zwischengeschaltetes Kreditinstitut (IFI) (Tunesien, Ägypten, Jordanien);

b) Globaldarlehen an das nationale Finanzministerium, das mit mehreren IFI zusammenarbeitet (Marokko);

c) Gründung spezialisierter Finanzierungsgesellschaften;

d) Direktfinanzierung von Vorhaben (Ägypten);

e) Finanzierung von Durchführbarkeitsstudien.

114. Der von der Bank vorgegebene rechtliche Rahmen unterscheidet sich bei den einzelnen Modalitäten nach Maßgabe ihrer besonderen Merkmale. Trotz dieser Unterschiede ist die Verwaltung von Risikokapital durch folgende allgemeine Merkmale gekennzeichnet:

a) Die Finanzierungen werden immer zu günstigeren Bedingungen gewährt, als sie der lokale Markt bietet.

b) Das Wechselkursrisiko geht nicht zu Lasten des Begünstigten, sondern wird zunächst von der Gemeinschaft und anschließend von der Regierung des betreffenden DMR übernommen.

c) Die endgültige Gewährung einer Finanzierung zugunsten des Endbegünstigten kann nur mit ausdrücklicher Zustimmung der EIB erfolgen.

115. Darüber hinaus prüft die EIB wie bei ihren eigenen Operationen die reibungslose Umsetzung der Vertragsbestimmungen in das örtliche Recht.

Prüfung und Überwachung der Vorhaben

116. Sofern die EIB zur Finanzierung eines Vorhabens Eigenmittel und Risikokapital gemeinsam verwendet, wird der gemäß den üblichen internen Verfahren vorgelegte Vorgang unmittelbar von ihren Dienststellen geprüft.

117. Erfolgt die Verwaltung der Maßnahmen jedoch im Rahmen der Durchführung einer globalen Kreditlinie, wird die Prüfung des Vorhabens nach einem dezentralen Ansatz vorgenommen. Die Prüfung des Antrags obliegt zunächst dem beteiligten IFI.

118. Allerdings verfügt das IFI bezüglich der Vergabe von Risikokapital nicht über eine eigenständige Entscheidungsbefugnis. Es muß die Projektunterlagen sowie sein eigenes Prüfungsergebnis der EIB zur Zustimmung vorlegen. Die Vorgangsakte besteht gemäß dem Vertrag zumindest aus einem genormten Übersichtsbogen.

119. Nach der Prüfung des Vorgangs trifft die EIB eine Zuteilungsentscheidung, mit der das IFI ermächtigt wird, den Finanzierungsvertrag mit dem Endbegünstigten abzuschließen.

120. Die Überwachung der Maßnahmen erfolgt nach zwei sich ergänzenden Modalitäten. Die mit den IFI abgeschlossenen Verträge sehen eine Überwachung nach Aktenlage durch die regelmäßige Übermittlung von Informationen über ihren Risikokapitalbestand und über die Finanzlage der einzelnen Begünstigten vor. Diese Informationen werden auf genormten Übersichtsbögen zusammengefaßt, von denen jeweils ein Muster dem Vertrag beigefügt ist. Diese Überwachung wird durch Vorortprüfungen ergänzt, die die EIB entweder selbst oder durch Entsendung von eigens dafür verpflichteten Beratern vornimmt.

121. Im Falle der dem marokkanischen Staat gewährten globalen Kreditlinien überzeugt sich die staatliche Finanzverwaltung vor der Freigabe der Mittel davon, daß die Vertragsbedingungen vom Begünstigten erfüllt wurden. Gleichzeitig überwacht sie die Vorhaben anhand der übermittelten Steuerbilanzen.

Bemerkungen des Hofes nach Abschluß der Prüfungen

Prüfung der Vorhaben

122. Die am weitesten verbreitete Unzulänglichkeit betrifft die Informationen über die am Joint Venture beteiligten europäischen Partner, die hinsichtlich ihrer genauen Umstände und der Qualität ihrer Beteiligung anhand der Angaben in den dem Hof übermittelten Prüfungsunterlagen nicht beurteilt werden können. Die durchgeführten Prüfungen haben jedoch gezeigt, daß zwischen der Qualität der Partnerschaft und dem Erfolg bzw. dem Scheitern der finanzierten Vorhaben eine enge Relation besteht.

123. Die zweite Unzulänglichkeit, die sich aus der Prüfung der in der Stichprobe enthaltenen Vorhaben sowie aus der Prüfung der verfügbaren Unterlagen ergab, betrifft die relative Häufigkeit, mit der die Investitionsmittel und insbesondere der Bedarf an Betriebskapital zu niedrig veranschlagt werden.

124. Abgesehen von diesen beiden Unzulänglichkeiten ist die Qualität der Prüfungsunterlagen unterschiedlich. Aus der Untersuchung der Prüfungsunterlagen, die entweder unmittelbar von den Dienststellen der EIB oder vom tunesischen IFI oder auch von der in Marokko gegründeten Investmentgesellschaft bearbeitet wurden, ergibt sich eine einwandfreie Qualität der Prüfungstätigkeit. Dagegen spiegelt die Unzulänglichkeit der Unterlagen der übrigen IFI, denen im Rahmen der Untersuchung aufgrund der Zuteilungsanträge ein Prüfbesuch abgestattet wurde, fallweise die fehlende oder geringe Erfahrung dieser Einrichtungen mit der Verwaltung derartiger Maßnahmen wider.

Konzentration der Zuschüsse

125. Bei der Hälfte der acht in Tunesien ausgewählten Vorhaben war das IFI selbst der Begünstigte eines Betrages, der mehr als 60 % der Gesamthilfe entsprach.

126. In Marokko kam das Risikokapital den Informationen der zuständigen Behörden zufolge vornehmlich der üblichen Klientel der IFI zugute.

127. In Ägypten wurden mit drei Vorhaben 16,5 Mio ECU der im Rahmen des dritten und vierten Protokolls bereitgestellten 27 Mio ECU ausgeschöpft. Diese Konzentration der Kapitalzuweisungen stellt auch wegen des Umfangs der finanzierten Vorhaben, wobei auf eines eine Gesamtinvestition von 140 Mio ECU entfällt, der Größenordnung der europäischen Partner, von denen die meisten multinationale Unternehmen sind, und wegen des Einsatzes von Eigenmitteln der EIB für diese Maßnahmen eine Besonderheit dar.

128. Trotz der unleugbaren wirtschaftlichen Bedeutung der in Ägypten finanzierten Vorhaben sind solche Konzentrationen im Hinblick auf die Ziele, die in den mit diesem Land abgeschlossenen Protokollen und Richtprogrammen für die Vergabe von Risikokapital festgelegt wurden, fragwürdig. Gemäß den Richtprogrammen bilden nämlich kleine und mittlere Betriebe die vorrangige Zielgruppe für die Gewährung von Risikokapital. Die einzigen auf diese Zielgruppe ausgerichteten Maßnahmen wurden jedoch aus zwei globalen Kreditlinien unterstützt, von denen die erste, die aus dem dritten Protokoll finanziert wurde, nur zu einem sehr geringen Teil ausgeschöpft wurde und die zweite, die aus dem vierten Protokoll finanziert wurde, zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof noch nicht in Anspruch genommen worden war.

129. Der EIB zufolge ist der Bestand der in Ägypten finanzierten Vorhaben solide und spiegelt ihr Bestreben wider, die ihr von der Kommission anvertrauten Mittel in Anbetracht der Möglichkeiten des lokalen Marktes bestmöglich zu verwalten. Ohne diese Aussage bestreiten zu wollen, stellt der Hof einen Widerspruch zu den in den Richtprogrammen eingegangenen Verpflichtungen fest.

130. Die zuständigen Behörden eines der DMR betonten außerdem, das mit diesem Finanzinstrument verbundene grundlegende Anliegen bestehe darin, die Durchführung qualitativ hochwertiger Vorhaben zu ermöglichen, deren Finanzierung mit Hilfe klassischer Bankkredite schwierig ist, da die Projektträger keine hinreichenden Sicherheiten bieten können. Demnach ist das Risikokapital dazu bestimmt, die Entstehung einer neuen Unternehmergeneration zu fördern, was bei den in Ägypten finanzierten Vorhaben nicht wirklich geschah und bei den in Marokko und Tunesien finanzierten Projekten nur teilweise der Fall war.

Allgemeine Überwachung der Maßnahmen durch die EIB

131. Im Bereich der Überwachung der Unterlagen wurde festgestellt, daß die IFI ihren Vertragsverpflichtungen zur regelmäßigen Übermittlung der Informationsbögen über den Stand ihrer Risikokapitalbestände sowie über die finanzielle Lage jedes Begünstigten an die EIB generell nicht nachkamen.

132. Die EIB beauftragte auf eigene Kosten ein Beratungsunternehmen, das im Mai 1993 eine Bewertung der in Marokko finanzierten Maßnahmen auf der Grundlage einer umfangreichen Stichprobe von 37 Vorhaben vornehmen sollte. Einige der im Rahmen der Untersuchung des Hofes geprüften Vorhaben waren auch einer Bewertung durch dieses Beratungsunternehmen oder einer Prüfung durch die EIB unterzogen worden. Der Hof konnte sich von der Ähnlichkeit der Feststellungen überzeugen.

Verzeichnete Ergebnisse

133. Die Verwaltung des Risikokapitals im Rahmen der Durchführung der dritten Protokolle ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

a) Eine ausgewogene Aufteilung der Mittel zugunsten unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche der DMR, insbesondere in Marokko und in Tunesien, wo sieben bzw. neun Wirtschaftszweige in den Genuß dieses Finanzinstruments gelangten;

b) Anstoßwirkung für Investitionen, wobei der Gründung von Joint Ventures, die den Zufluß ausländischen Kapitals förderten, Priorität eingeräumt wurde;

c) Schaffung von 5 200 direkten Arbeitsplätzen in Marokko und mehr als 1 900 in Tunesien und Ägypten. Darüber hinaus konnten in den beiden letzteren Ländern durch zwei weitere geprüfte Maßnahmen 400 bzw. 500 bedrohte Arbeitsplätze erhalten werden;

d) ausgewählte Vorhaben zur Verbesserung der Außenhandelsbilanzen.

Durchführung der vierten Protokolle

134. Im Rahmen der dritten Protokolle wurden die aus globalen Kreditlinien gewährten Finanzierungen mit Ausnahme derjenigen, die den IFI selbst zugute kamen, als langfristige Darlehen zu Zinssätzen angeboten, die unter den lokalen Marktsätzen lagen. Den Prüfungsergebnissen zufolge war dies offensichtlich die Hauptursache ihres Erfolges.

135. Die Bedingungen für die Vergabe von Finanzierungen im Rahmen der vierten Protokolle sind bezeichnend für den Willen, den „Risikokapitalcharakter“ zu verstärken, indem durch Dividendenausschüttungen vergütete Kapitalbeteiligungen gefördert werden, sowie für die Absicht, der Gründung von Joint Ventures mit europäischen Partnern noch höhere Priorität einzuräumen. Diese neuen Modalitäten stoßen in Marokko und Tunesien auf Schwierigkeiten bei der Anwendung und sind der Grund für die niedrige Ausschöpfungsrate der im Rahmen der vierten Protokolle bereitgestellten Kreditlinien (siehe *Tabelle 8*).

TABELLE 8

DRITTE UND VIERTE PROTOKOLLE — RISIKOKAPITAL ZUM 31.12.96

(Mio ECU)

Land	Kennziffer	Art des Darlehens	gebunden	ausgezahlt	annulliert	Restbetrag
ALGERIEN	SEM/03/208/025/E	Direkt	3,0	0,9	0,0	2,2
	SEM/03/208/026/E	Direkt	1,0	0,2	0,0	0,8
		INSGESAMT 3. PROTOKOLL ALGERIEN	**4,0**	**1,0**	**0,0**	**3,0**
MAROKKO	SEM/03/204/008/C	Globaldarlehen	9,0	9,0	0,0	0,0
	SEM/03/204/010/E	Risikokapital	0,5	0,5	0,0	0,0
	SEM/03/204/011/E	Risikokapital	1,5	1,2	0,0	0,3
		INSGESAMT 3. PROTOKOLL MAROKKO	11,0	10,7	0,0	0,3
	SEM/04/204/006/E	Globaldarlehen	20,0	10,0	0,0	10,0
		INSGESAMT 4. PROTOKOLL MAROKKO	20,0	10,0	0,0	10,0
		INSGESAMT 3.+4. PROTOKOLL MAROKKO	**31,0**	**20,7**	**0,0**	**10,3**
TUNESIEN	SEM/03/212/008/E	Globaldarlehen	3,0	2,9	0,0	0,1
	SEM/03/212/013/E	Globaldarlehen	3,0	2,5	0,0	0,5
		INSGESAMT 3. PROTOKOLL TUNESIEN	6,0	5,4	0,0	0,6
	SEM/04/212/005/E	Globaldarlehen	7,0	3,0	0,0	4,0
	SEM/04/212/016/E	Globaldarlehen	8,0	1,5	0,0	6,5
		INSGESAMT 4. PROTOKOLL TUNESIEN	15,0	4,5	0,0	10,5
		INSGESAMT 3.+4. PROTOKOLL TUNESIEN	**21,0**	**9,8**	**0,0**	**11,2**
ÄGYPTEN	SEM/03/220/012/E	Direkt	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/013/E	Globaldarlehen	3,0	0,5	2,5	0,0
	SEM/03/220/022/E	Direkt	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/030/E	Direkt	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/036/E	Direkt	1,5	1,5	0,0	0,0
		INSGESAMT 3. PROTOKOLL ÄGYPTEN	12,5	10,0	2,5	0,0
	SEM/04/220/013/E	Globaldarlehen	6,0	0,0	0,0	6,0
	SEM/04/220/029/E	Direkt	6,0	6,0	0,0	0,0
	SEM/04/220/033/E	Direkt	2,5	0,0	0,0	2,5
		INSGESAMT 4. PROTOKOLL ÄGYPTEN	14,5	6,0	0,0	8,5
		INSGESAMT 3.+4. PROTOKOLL ÄGYPTEN	**27,0**	**16,0**	**2,5**	**8,5**
JORDANIEN	SEM/03/628/011/E	Globaldarlehen	1,0	1,0	0,0	0,0
	SEM/03/628/037/E	Globaldarlehen	1,0	1,0	0,0	0,0
		INSGESAMT 3. PROTOKOLL JORDANIEN	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/012/E	Globaldarlehen	2,0	1,0	0,0	1,0
		INSGESAMT 4. PROTOKOLL JORDANIEN	2,0	1,0	0,0	1,0
		INSGESAMT 3.+4. PROTOKOLL JORDANIEN	**4,0**	**3,0**	**0,0**	**1,0**
LIBANON	SEM/03/604/009/E	Globaldarlehen	1,0	0,0	0,0	1,0
		INSGESAMT 3. PROTOKOLL LIBANON	1,0	0,0	0,0	1,0
	SEM/04/604/007/E	Globaldarlehen	2,0	0,0	0,0	2,0
		INSGESAMT 4. PROTOKOLL LIBANON	2,0	0,0	0,0	2,0
		INSGESAMT 3.+4. PROTOKOLL LIBANON	**3,0**	**0,0**	**0,0**	**3,0**
3. PROTOKOLL		Risikokapital	2,0	1,7	0,0	0,3
		Direktdarlehen	13,5	10,5	0,0	3,0
		Globaldarlehen	21,0	16,9	2,5	1,6
		INSGESAMT 3. PROTOKOLL	**36,5**	**29,0**	**2,5**	**5,0**
4. PROTOKOLL		Direktdarlehen	8,5	6,0	0,0	2,5
		Globaldarlehen	45,0	15,4	0,0	29,5
		INSGESAMT 4. PROTOKOLL	**53,5**	**21,4**	**0,0**	**32,0**
		RISIKOKAPITAL	2,0	1,7	0,0	0,3
		DIREKTDARLEHEN	22,0	16,5	0,0	5,5
		GLOBALDARLEHEN	66,0	32,3	2,5	31,2
		INSGESAMT 3. UND 4. PROTOKOLL	**90,0**	**50,5**	**2,5**	**37,0**

Quelle: Rechnungshof.

136. Darüber hinaus ist aufgrund der häufig familiären Strukturen der örtlichen KMU die doppelte Zielsetzung, die Aufstockung ihrer Eigenmittel bei gleichzeitiger Förderung von Joint Ventures zu unterstützen, in vielen Fällen schwer mit der zurückhaltenden Einstellung gegenüber dem Einstieg eines ausländischen Partners vereinbar. Die lokalen Behörden befürworten eine Teilung der globalen Kreditlinien, so daß ein Teil lokalen Projektträgern vorbehalten bleibt, die kein Joint Venture eingehen möchten.

Verwaltung der Zinszuschüsse

Einleitung

137. Die in den Protokollen vorgesehenen nichtrückzahlbaren Zuschüsse zu Lasten des Gesamthaushaltsplans der Gemeinschaft können für eine bis zu 2 %ige Bezuschussung der Zinssätze verwendet werden, die von der EIB auf die aus ihren Eigenmitteln gewährten Darlehen erhoben werden. Im Gegensatz zum Risikokapital ist in den Protokollen nicht festgelegt, welche Beträge für Zinszuschüsse aufgewandt werden können.

138. In seinem Sonderbericht Nr. 3/91 beanstandete der Hof, daß die EIB aufgrund der Verordnung von 1986 die Befugnis erhalten hatte, Finanzierungsbeschlüsse zu Zinszuschüssen zu fassen. Infolgedessen wurden die nichtrückzahlbaren Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan vorrangig entsprechend den Bedürfnissen der EIB verwendet. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1762/92 des Rates wurde hier zwar Abhilfe geschaffen, doch sie trat erst bei der Durchführung der vierten Protokolle in Kraft.

Prüfungsergebnisse

Haushaltsangaben

139. Im Zuge der Durchführung der dritten und vierten Protokolle zugunsten der sieben von der vorliegenden Untersuchung betroffenen Länder wurden bis 31. Dezember 1996 Mittelbindungen zu Lasten von Verpflichtungsermächtigungen in einer Gesamthöhe von 114,7 Mio ECU vorgenommen und diesbezüglich Zahlungen in Höhe von 58,3 Mio ECU geleistet. Darüber hinaus verfielen gebundene Mittel in Höhe von 5,3 Mio ECU. Zum Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses für das Haushaltsjahr 1996 belief sich der Restbetrag an gebundenen und nicht ausgezahlten Mitteln für Zinszuschüsse zu Lasten der Mittelausstattung der dritten und vierten Protokolle auf 51,1 Mio ECU, d. h. 44,5 % der Summe der Mittelbindungen (siehe *Tabelle 9*).

TABELLE 9

DRITTE UND VIERTE PROTOKOLLE — RISIKOKAPITAL ZUM 31.12.96

(Mio ECU)

Land	Kennziffer	Zinsvergütung			
		gebunden	ausgezahlt	annulliert	Restbetrag
ALGERIEN	—	—	—	—	—
ÄGYPTEN	SEM/03/220/011/B	3,0	2,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/014/E	6,4	5,3	1,1	0,0
	SEM/03/220/015/B	0,9	0,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/016/B	5,6	3,3	2,3	0,0
	SEM/03/220/017/B	2,8	2,1	0,7	0,0
	SEM/03/220/027/B	3,8	3,5	0,0	0,3
	SEM/03/220/029/B	1,9	1,7	0,0	0,3
	SEM/03/220/037/B	0,8	0,0	0,0	0,8
	SEM/03/220/038/B	7,9	6,3	0,0	1,5
	SEM/03/220/041/B	2,7	0,0		2,7
INSGESAMT 3. PROTOKOLL ÄGYPTEN		35,8	25,7	4,5	5,6
	SEM/04/220/001/B	1,7	0,0	0,0	1,7
	SEM/04/220/007/B	4,9	4,9	0,0	0,0
	SEM/04/220/009/B	7,4	0,9	0,0	6,5
	SEM/04/220/012/B	3,4	0,0	0,0	3,4
	SEM/04/220/023/B	5,4	2,7	0,0	2,7
	SEM/04/220/032/B	7,6	0,0	0,0	7,6
INSGESAMT 4. PROTOKOLL ÄGYPTEN		30,4	8,5	0,0	21,9
INSGESAMT 3.+4. PROTOKOLL ÄGYPTEN		66,2	34,2	4,6	27,4

(Mio ECU)

Land	Kennziffer	Zinsvergütung			
		gebunden	ausgezahlt	annulliert	Restbetrag
JORDANIEN	SEM/03/628/008/B	2,1	1,5	0,6	0,0
	SEM/03/628/009/B	1,2	1,2	0,0	0,0
	SEM/03/628/010/B	1,1	1,0	0,0	0,1
	SEM/03/628/018/B	0,3	0,1	0,0	0,3
	SEM/03/628/030/B	1,4	1,3	0,1	0,0
	SEM/03/628/034/B	0,3	0,3	0,0	0,0
	SEM/03/628/036/B	0,4	0,4	0,0	0,0
	SEM/03/628/039/B	1,0	0,9	0,0	0,1
	SEM/03/628/040/B	0,8	0,8	0,0	0,0
INSGESAMT 3. PROTOKOLL JORDANIEN		8,7	7,5	0,7	0,5
	SEM/04/628/002/B	2,3	0,4	0,0	1,9
	SEM/04/628/003/B	0,6	0,4	0,0	0,2
	SEM/04/628/004/B	0,7	0,6	0,0	0,1
	SEM/04/628/010/B	1,2	1,1	0,0	0,0
	SEM/04/628/014/B	2,0	1,0	0,0	1,0
	SEM/04/628/018/B	0,0	0,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/020/B	2,7	1,0	0,0	1,7
	SEM/04/628/021/B	0,9	0,4	0,0	0,5
	SEM/04/628/026/B	1,5	0,0	0,0	1,5
INSGESAMT 4. PROTOKOLL JORDANIEN		11,9	5,0	0,0	6,9
INSGESAMT 3.+4. PROTOKOLL JORDANIEN		20,6	12,5	0,7	7,3
LIBANON	–	–	–	–	–
MAROKKO	–	–	–	–	–
SYRIEN	SEM/03/608/013/B	6,1	0,0	0,0	6,1
INSGESAMT 3. PROTOKOLL SYRIEN		6,1	0,0	0,0	6,1
	SEM/04/608/001/B	6,9	0,0	0,0	6,9
INSGESAMT 4. PROTOKOLL SYRIEN		6,9	0,0	0,0	6,9
INSGESAMT 3.+4. PROTOKOLL SYRIEN		13,0	0,0	0,0	13,0
TUNESIEN	SEM/03/212/005/B	1,4	1,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/006/B	1,4	1,4	0,0	0,0
	SEM/03/212/011/B	2,4	2,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/016/B	5,4	5,1	0,0	0,3
	SEM/03/212/018/B	4,4	1,7	0,0	2,7
INSGESAMT 3. PROTOKOLL TUNESIEN		14,9	11,6	0,0	3,3
INSGESAMT 3. PROTOKOLL		65,5	44,8	5,3	15,4
INSGESAMT 4. PROTOKOLL		49,2	13,6	0,0	35,6
INSGESAMT 3.+4. PROTOKOLLE		**114,7**	**58,3**	**5,3**	**51,1**

Quelle: Rechnungshof.

Ruhende Verpflichtungen und ihre Überwachung

140. Im Zuge der Prüfung der Kommissionsunterlagen wurde festgestellt, daß in erheblichem Maße Mittelbindungen zu Lasten von Verpflichtungsermächtigungen entweder verfrüht oder in einer Höhe vorgenommen wurden, die den Bedarf der betreffenden Maßnahmen überstieg.

141. Dies ist bezeichnend für die unzulängliche Überwachung durch die Kommission, die die Begründetheit der Mittelbindungsbeträge nicht hinreichend überprüfte und auch kein jährliches Abschlußverfahren für zu Ende geführte Vorhaben einführte.

Verfrühte Mittelbindungen zu Lasten von Verpflichtungsermächtigungen

142. Insgesamt ergab die Prüfung der Rechnungsführung bei der Kommission, daß gebundene Mittel in einer Gesamthöhe von 27,5 Mio ECU über Zeiträume von mehr als zwei Jahren ungenutzt blieben. Wie *Tabelle 10b* zu entnehmen ist, beziehen sich diese Beträge auf sieben Vorhaben, wobei zu vier dieser Projekte bis zum Zeitpunkt der Prüfungen keine Zahlung geleistet worden war.

ZINSZUSCHÜSSE — RUHENDE MITTELBINDUNGEN

TABELLE 10a

Freizustellende Restbeträge

Land	2. Protokolle		3. Protokolle		4. Protokolle	
	Bezugsmaßnahme	Betrag (Mio ECU)	Bezugsmaßnahme	Betrag (Mio ECU)	Bezugsmaßnahme	Betrag (Mio ECU)
Ägypten			SEM/03/220/029	0,25	SEM/04/220/007	0,01
Jordanien	SEM/628/02/034 SEM/628/02/035	0,10 0,07	SEM/03/628/010 SEM/03/628/018 SEM/03/628/034 SEM/03/628/036 SEM/03/628/039	0,08 0,28 0,01 0,03 0,07		
Tunesien			SEM/03/212/005 SEM/03/212/011	0,19 0,16		
Insgesamt		0,17		1,07		0,01
Insgesamt						1,25

TABELLE 10b

Verzögerte Verwendung gebundener Mittel

Land	3. Protokolle				4. Protokolle			
	Bezugsmaßnahme	Betrag (Mio ECU)	Mittelbindung	Erste Zahlung	Bezugsmaßnahme	Betrag (Mio ECU)	Mittelbindung	Erste Zahlung
Ägypten	SEM/03/220/037	0,75	24.11.1992	—	SEM/04/220/009 SEM/04/220/012	7,40 3,39	1.12.1993 28.7.1994	11.7.1996 —
Jordanien					SEM/04/628/002 SEM/04/628/003	2,31 0,65	29.12.1992 23.3.1993	13.2.1996 10.8.1996
Syrien	SEM/03/608/013	6,10	3.5.1995	—	SEM/04/608/001	6,87	3.5.1995	—
Insgesamt		6,85				20,61		
Insgesamt								27,46

Quelle: Rechnungshof.

Freistellung von Restbeträgen

143. Die Durchsicht der im Rahmen der dritten und vierten Protokolle mit Hilfe von Zinszuschüssen sowie der im Rahmen der zweiten Protokolle finanzierten Maßnahmen zeigt, daß Mittelbindungen zu Vorhaben, zu denen die EIB die Abschlußzahlung geleistet und der Kommission gemeldet hat, in der Rechnungsführung der Kommission mit teilweise sehr alten Restbeträgen fortbestehen. In einem Fall wurde die letzte Zahlung im Jahre 1990 geleistet.

144. Wie *Tabelle 10a* zu entnehmen ist, bezieht sich diese Feststellung auf 11 Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von etwa 1,25 Mio ECU. Ein Restbetrag in Höhe von 168 320 ECU stammt sogar aus zwei Mittelbindungen, die im Rahmen der zweiten mit Jordanien abgeschlossenen Protokolle vorgenommen wurden. Mit der Einführung eines systematischen Verfahrens zum jährlichen Abschluß der Maßnahmen ließe sich vermeiden, daß Mittel unnötig blockiert werden und die Rechnungsführung aufgebläht wird.

145. Die in Ägypten durchgeführten Prüfungen bestätigen diese Analyse. Bei zwei der drei geprüften Vorhaben war der gebundene Betrag überhöht: In einem Fall belief er sich auf mehr als 700 000 ECU und war damit um 25 % zu hoch, während er im anderen Fall mit über 250 000 ECU um 13 % zu hoch war. Im ersten Fall waren die nicht verwendeten und auch nicht benötigten Mittel seit März 1994 gebunden, im zweiten Fall seit Dezember 1992. In beiden Fällen wurden die betreffenden Mittel, die in der Rechnungsführung Ende 1995 noch immer als „fortbestehende Mittelbindungen" ausgewiesen waren, auf 1996 übertragen, und nur im ersten Fall erfolgte im Juli eine Freistellung.

146. Im dritten Fall war das ursprüngliche Darlehen aus Eigenmitteln der EIB auf 35 Mio ECU mit einem geschätzten Zinszuschuß von 5,6 Mio ECU festgesetzt. Ende 1993 beschloß die Bank, das Darlehen auf 28 Mio ECU zu kürzen, da der Projektträger den Umfang des Vorhabens reduziert hatte, unterrichtete jedoch die Kommission erst im Juni 1994 von dieser Änderung. Die Kommission verabsäumte ihrerseits, daraufhin die Mittelbindung für den Zinszuschuß zu kürzen. Ein Restbetrag von mehr als 3 Mio ECU blieb während der Jahre 1994 und 1995 gebunden, und die letzte Zahlung wurde im Dezember 1995 vorgenommen. Die ungenutzten Mittel wurden erst im Juli 1996 freigestellt. Dieses Vorhaben beweist einmal mehr, daß die Dienststellen der Kommission es bei der Verwaltung der Haushaltsmittel an Rigorosität fehlen lassen. Auch die Bank hätte die Kommission früher von ihrem Beschluß, das Darlehen zu kürzen, unterrichten müssen.

Bemerkungen zur Verwaltung der Zinszuschüsse

147. Die vorstehenden Feststellungen zeigen, daß die Prüfungen bezüglich der Begründetheit der von der EIB für Zinszuschüsse angeforderten Beträge unzulänglich sind. Die Kommission verlangte keine Erklärung für das ursprüngliche Finanzvolumen, die Ursachen für das Bestehen eines Restbetrags nach Abschluß einer Maßnahme oder gar die Beweggründe der EIB für die Beantragung einer Erhöhung der ursprünglichen Mittelbindungen. Die mangelhafte Überwachung durch die Kommission wird durch Alter und Zahl der freizustellenden Restbeträge bestätigt.

148. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1762/92 des Rates erhielt die Kommission die Befugnis, Finanzierungsbeschlüsse für Zinsvergütungen zu fassen. In diesem Zusammenhang muß sie sich davon überzeugen, daß die von der EIB eingereichte Antragsakte eine Prüfung der Begründetheit des Zuschußantrags sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen als auch hinsichtlich der Höhe der Beträge ermöglicht.

149. Überdies sollte die Kommission, wie ihr der Hof dies auch für andere Bereiche regelmäßig empfohlen hat, ein jährliches Verfahren zum Abschluß der Vorhaben sowie zur Aufhebung der Mittelbindungen für Restbeträge einführen ([27]).

ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Überlegungen zum System der Protokolle

150. Die Überlegungen, die der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 3/91 zur Durchführung der beiden ersten Protokollserien anstellte, sind weiterhin gültig ([28]).

151. Dadurch, daß die Empfängerländer ohne zeitliche Begrenzung festen Anspruch auf die in den Protokollen festgelegten Beträge hatten, wurden eine harmonische Aufeinanderfolge der einzelnen Protokolle vereitelt und Haushaltsmittel blockiert, die für andere Zwecke hätten verwendet werden können. Außerdem sah sich die Kommission ab 1992 gezwungen, die vier Protokollserien gleichzeitig zu verwalten. Diese Verwaltungstätigkeit wird bis zur Ausschöpfung der den verschiedenen Protokollen zugewiesenen Mittel fortdauern und erfolgt gleichzeitig mit der Verwaltung der von der MEDA-Verordnung geregelten Zuschüsse. In diesem Zusammenhang plant die Kommission bis 1999 jährliche Zahlungen im Rahmen der dritten und vierten Protokolle in Höhe von etwa 200 Mio ECU und für die Jahre danach etwas weniger hohe Zahlungen bis zur vollständigen Ausschöpfung der Mittel ([29]).

([27]) Siehe insbesondere Ziffern 3.18 ff. des Sonderberichts zur Zuverlässigkeitserklärung über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1994 (ABl. C 352 vom 30.12.1995).

([28]) Siehe Sonderbericht Nr. 3/91, insbesondere Ziffer 3.23 ff. (ABl. C 252 vom 26.9.1991).

([29]) Siehe Erläuterungen zu Artikel B7-4051, Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1997 (ABl. L 44 vom 14.2.1997).

152. Diese MEDA-Verordnung löst das Problem der Mittelausschöpfung mit einem Ansatz, der sich unter Berücksichtigung der jeweiligen Prioritäten flexibel an die Absorptionskapazität der begünstigten Drittländer anpassen läßt. Gemäß dieser Verordnung haben die DMR nämlich keinen festen Anspruch mehr auf einen bestimmten Betrag an Haushaltsmitteln, sondern handeln für eine Dauer von drei Jahren ein Programm aus, das ausdrücklich nur als Richtschnur dient.

Überlegungen zum Verwaltungssystem der Kommission

153. Die Verwaltung der GD IB wird durch Personalmangel und Unklarheiten in der Verteilung der Aufgaben zwischen den Dienststellen sowie der Zuständigkeiten zwischen dem Sitz der Kommission in Brüssel und den Delegationen beeinträchtigt. Die Befugnisse der Delegationen müßten verstärkt werden, um ihnen die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig Entscheidungen zu treffen, die sich bei der Verwaltung der Vorhaben als notwendig erweisen können. Diese Erweiterung der Befugnisse müßte mit der Verpflichtung zur Begründung dieser Entscheidungen einhergehen.

154. Die Qualität der Finanzierungsabkommen bedarf der Verbesserung sowohl auf rechtlicher Ebene durch die Einführung von Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung der Verpflichtungen seitens des Begünstigten als auch auf technischer Ebene durch eine bessere Beschreibung der mittelbewirtschaftenden Stellen und des Inhalts der Durchführungsberichte sowie die systematische Einführung einer Bestimmung, die eine Halbzeitbewertung, eine Abschlußbewertung des Vorhabens und eine externe Prüfung vorsieht.

155. Die EDV-Hilfsmittel, über die die Kommission verfügt, ermöglichen ihr weder die Führung einer Hilfsbuchhaltung über die direkt an die Ausführung des Haushaltsplans geknüpften Vorhaben noch eine eingehende Überwachung der Projekte. Die sekundären Verpflichtungen, die aus den aufgrund der Finanzierungsabkommen abgeschlossenen Verträgen erwachsen, müssen noch manuell überwacht werden. Das *Management Information System* (MIS) wurde im Jahre 1997 in einer vereinfachten Version eingeführt.

156. Das Zusammenwirken dieser verschiedenen Unzulänglichkeiten hat zur Folge, daß die Kommission keine hinreichende Kontrolle über den Gesamtzyklus der Verwaltung und insbesondere der Durchführung der Vorhaben besitzt. Die Rationalisierung des Verwaltungssystems der Kommission, die mit der Umsetzung des *Project Cycle Management* eingeleitet wurde, muß vertieft und vervollständigt werden.

157. Diese Situation ist besonders besorgniserregend zu einem Zeitpunkt, da sich die Dienststellen der Kommission mit der Annahme der MEDA-Verordnung einer erheblichen Erhöhung des zu verwaltenden Finanzvolumens gegenübersehen, das bezogen auf die Verpflichtungsermächtigungen doppelt so hoch ist wie das Volumen der Protokolle. Aus diesem Grund sah der Berichtigungshaushalt 1/96 die Möglichkeit vor, bis zu 3 % der MEDA-Mittel für administrative und technische Unterstützung zu verwenden. Daneben könnte der andersgeartete Ansatz von MEDA die Gepflogenheiten in den Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den DMR tiefgreifend verändern und den Wettbewerb zwischen letzteren verschärfen.

158. Aus der bei der Durchführung der Protokolle gewonnenen Erfahrung (siehe Ziffer 103) wird deutlich, daß sich die Kommission bei der Verwaltung der aufgrund der MEDA-Verordnung gewährten Finanzierungen nach Möglichkeit auf die in den DMR bestehenden Verwaltungssysteme stützen und nicht versuchen sollte, diesen ein vorgefertigtes Standardmodell aufzuzwingen.

Überlegungen zu den von der EIB aufgrund eines Mandats der Kommission verwalteten Maßnahmen

159. Anhand der durchgeführten Prüfungen konnten die Qualität des bestehenden Systems zur Verwaltung von Risikokapital trotz der Schwachstellen in den Prüfungsverfahren einiger IFI bewertet und die erzielten Ergebnisse als zufriedenstellend beurteilt werden. Bei der Durchführung der Risikokapitalmaßnahmen kam es allerdings zu einer übermäßigen Konzentration der Finanzierungen.

160. Die Überwachungstätigkeit der Kommission in bezug auf die Maßnahmen, deren Verwaltung der EIB übertragen wurde, ist mangelhaft. Diese Unzulänglichkeit zeigt sich in der geringen Auswertung der von der EIB übermittelten Informationsunterlagen und im Falle von Zinsvergütungen in der Höhe der ruhenden Mittelbindungen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 29. Januar 1998 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Bernhard FRIEDMANN

Präsident

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SYSTEM DER PROTOKOLLE

Durchführung der Protokolle

Darstellung des Haushaltsplans

21. Die Kommission und die Haushaltsbehörde sind bei der Vorbereitung und Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans bestrebt, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zunahme der Zahl der Haushaltslinien und ihrer Konsolidierung unter Wahrung der Transparenz der Ziele der finanzierten Maßnahme aufrechtzuhalten.

Gemeinschaftsrechtliche Grundlage

23. Bei den Entscheidungen über die Zinsvergütungen besteht zwar theoretisch die Möglichkeit, daß von der Stellungnahme der Kommission abgewichen wird, aber de facto ist dieser Fall nie eingetreten.

Wie der Rechnungshof feststellt, wurde hier durch die Verordnung (EWG) Nr. 1762/92 Abhilfe geschaffen.

24. Nach Artikel 209 des Vertrages hat der Rat in drei ganz bestimmten Fällen die Stellungnahme des Rechnungshofs einzuholen. Nach Ansicht der Kommission gehört die MEDA-Verordnung nicht unmittelbar zu diesen Fällen.

Gleichwohl kommt es aufgrund einer Vereinbarung von 1980 zu einer fakultativen Konsultation zwischen der Kommission und dem Rechnungshof. Der Rechnungshof kann zu allen Vorschlägen gehört werden, mit denen signifikante Änderungen an den Verfahren der Finanz- und/oder Haushaltsmechanismen vorgenommen werden.

Künftig wird die Kommission systematischer dafür Sorge tragen, dem Rat die Einholung der vorherigen Stellungnahme des Rechnungshofs zu empfehlen.

Schlußfolgerungen zum System der Protokolle

28. Siehe Ziffer 24.

VON DER KOMMISSION UNMITTELBAR VERWALTETE MASSNAHMEN

Verwaltungs- und Überwachungsinstrumente

Finanzierungsabkommen

31. bis 33. Die Kommission wird die Empfehlungen des Rechnungshofs prüfen. Sie räumt ein, daß die Finanzierungsabkommen in der Regel verbesserungsbedürftig sind und die Einführung des Projektzyklusmanagements (PCM) eine bessere Projektausarbeitung und -überwachung zur Folge gehabt hat.

Von 1992 bis 1997 fanden Lehrgänge zur Unterweisung in der „Projektzyklusmanagement"-Methode statt, die von externen Fachberatern abgehalten wurden. Auf diese Weise wurden die Projektleiter nach und nach mit dieser Projektmanagement-Methode vertraut gemacht.

EDV-Technologie

34. bis 36. Zur Zeit werden weitere Anstrengungen unternommen, um die Finanzmanagement-und Informationsinstrumente für die Projektüberwachung und -kontrolle weiter auszubauen.

Organisation und Ressourcen der Dienststellen

37. bis 43. In dem von der Prüfung durch den Rechnungshof erfaßten Zeitraum haben die Verwaltungsstrukturen der Kommission im Bereich der bilateralen Hilfe große Änderungen erfahren. Die Aufgabenverteilung zwischen den zentralen Dienststellen der Kommission und den Delegationen wird laufend überprüft. Aufgrund der geänderten Vorschriften konnten die Delegationen bei Ausschreibungen, Auftragsvergabe und lokalen Zahlungen ihre Flexibilität wahren. Mit der Einsetzung von MEDA-Teams werden die Delegationen noch besser in der Lage sein, die Projekte zu überwachen. In den zentralen Dienststellen waren die Initiative SEM 2000 und die Grundsätze des Projektzyklusmanagements maßgebend für die Trennung der Zuständigkeiten für Konzipierung, Finanzierung, Management und Evaluierung der Projekte. Aufgrund der Überprüfung der bilateralen Hilfe wurden zusätzliche Ressourcen für die Durchführung und Überwachung der Projekte im Rahmen der MEDA-Verordnung bereitgestellt. Gegebenenfalls wurden den Bediensteten der Kommission die Leitlinien betreffend ihre Verpflichtungen bei der Verwaltung der Verträge und Finanzierungsabkommen in Erinnerung gerufen bzw. ihnen diese Leitlinien an die Hand gegeben. Die vom Rechnungshof unter Ziffer 42 angesprochenen Auswirkungen werden sich im Zuge der Durchsetzung der durch die Initiative SEM 2000 geschaffenen Finanzdisziplin-Kultur verringern.

Die Arbeitsorganisation zwischen den geographischen und technischen Referaten und den Delegationen steht im Einklang mit den Arbeiten der Generaldirektion IB, mit denen neue Vorschriften eingeführt werden sollen, um die

Art der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen des Sitzortes und denen der Delegationen der Kommission auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Entwicklungshilfe so genau wie möglich festzulegen.

Zeitplan für die Durchführung der Vorhaben

44. bis 47. Im Falle des Projekts zur Nutzbarmachung von Bodenschätzen erging der Beschluß der Kommission am 23.3.1989; nach den Vorarbeiten wurde das Finanzierungsabkommen am 14.11.1989 zur Unterzeichnung übermittelt und schließlich am 23.4.1990 gegengezeichnet. Die 13monatige Verzögerung war zu gleichen Teilen darauf zurückzuführen, daß die Verwaltungsverfahren bei der Kommission und in dem begünstigten Land abgeschlossen werden mußten.

Die Kommission ist sich des vom Rechnungshof herausgestellten Problems bewußt; sie hat daher in den Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung eine Bestimmung aufgenommen, wonach die Finanzierungsabkommen spätestens in dem Jahr, das auf das Jahr folgt, in dem der Kommissionsbeschluß ergeht, zu unterzeichnen sind. Damit sollen die Empfänger angehalten werden, für einen fristgerechten Abschluß ihrer innerstaatlichen Verfahren Sorge zu tragen, wenn sie mit den Bedingungen für die Gewährung der Hilfe einverstanden sind.

46. Die „technischen Verwaltungsvorschriften“ (dispositions techniques administratives — DTA), die Teil eines Finanzierungsabkommens sind, werden oft in schwierigen und heiklen Verhandlungen mit den begünstigten Staaten erarbeitet, um insbesondere die Transparenz der Vorschriften und die Sicherheit der Gemeinschaftsmittel zu gewährleisten.

Die Finanzierungsabkommen, auf die der Rechnungshof verweist, wurden in den späten 80er und frühen 90er-Jahren erstellt.

Mit der Schaffung der Direktion Finanzen und Ressourcen im Juli 1995 als das im Rahmen der Initiative SEM 2000 geforderte Gegengewicht wurden Fortschritte im Hinblick auf eine Standardisierung und einen fristgerechten Abschluß der Finanzierungsabkommen erzielt; diese tragen nun den meisten Empfehlungen des Rechnungshofs Rechnung.

Zu den Ausschreibungs- und Vergabeverfahren hat die Kommission detaillierte Vorschriften und Leitlinien für das mit Gemeinschaftsprojekten befaßte Personal erstellt. Diese Vorschriften werden regelmäßig sowie in Fällen, in denen die Umstände es erforderlich machen, aktualisiert.

48. bis 49. Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß bei größeren Bau- und Sozialinfrastrukturvorhaben häufig die Tendenz besteht, die ursprünglichen Kostenvoranschläge zu überschreiten. Im Bereich der unter Präferenzabkommen fallenden Zusammenarbeit wird das Projekt in erster Linie von dem betreffenden Land verwaltet; die Kommission hat geeignete Maßnahmen getroffen, um sicherzustellen, daß die Projekte unter Berücksichtigung der sich ändernden — wirtschaftlichen, sozialen und technischen — Gegebenheiten ordnungsgemäß abgewickelt werden. Im Falle der Finanzierungsabkommen hat die Kommission Maßnahmen vorgesehen, damit der Zeitpunkt des Ablaufs ihrer Geltungsdauer sorgfältiger überwacht und entsprechend den Gegebenheiten geändert wird.

Finanzielle Abwicklung und Überwachung der Vorhaben

51. bis 53. Die Kommission räumt ein, daß den Zwischenberichten konsequenter Folge geleistet werden sollte. Unter Wahrung der Grundsätze des gegenseitigen Vertrauens, die der Bereitstellung der externen Hilfe zugrunde liegen, ist die Kommission darum bemüht, daß der Empfängerstaat oder das Finanzinstitut die vom Empfänger geleisteten Finanzbeiträge überwacht.

Über ihren Vertreter gewährleistet die Kommission, daß die Überwachungssysteme entsprechend den wechselnden Erfordernissen aktualisiert werden. Gleichwohl erhalten die zentralen Dienststellen der Kommission regelmäßig Berichte über den Durchführungsstand der Projekte. Angesichts der im Rahmen der MEDA-Verordnung zur Verfügung stehenden umfangreicheren Ressourcen rechnet die Kommission damit, daß den Zwischenberichten besser Folge geleistet wird.

52. In allen Fällen, in denen dies möglich ist, hat die Kommission vorgesehen, sich auf die einzelstaatlichen Strukturen zu stützen, um das Konzept der eigenverantwortlichen Übernahme („Ownership“) zu fördern. Durch die Einführung halbjährlicher Überwachungsmissionen, wie sie derzeit im Rahmen des MEDA-Programms vorgesehen sind, dürfte die Projektüberwachung beträchtlich verbessert werden.

Administrative und finanzielle Verwaltung

Überwachung der Konten der beauftragten Zahlstellen

54. Die Kommission ist sich des vom Rechnungshof aufgezeigten Problems bewußt; nach der Schaffung der GD IB hat sie Personal für die Abstimmung der Zahlstellenkonten neu zugewiesen. Außerdem hat sie Verfahren vorgesehen, damit die Abstimmung künftig vierteljährlich erfolgt. Das Verfahren, mit dem sichergestellt werden soll, daß der Rückstand aufgeholt wird, ist weit fortgeschritten, außer im Fall der Länder, in denen der Zugang zu den Informationen insbesondere aufgrund politischer Schwierigkeiten erschwert ist.

Auswahlverfahren für Verträge über technische Hilfe

55. Die Zuständigkeit für die Auswahl der technischen Hilfe ist nun der unlängst geschaffenen Direktion Finanzen und Ressourcen der GD IB übertragen worden.

Mit der Trennung der Initiierungs-, Auswahl-, Durchführungs- und Evaluierungsfunktionen hat die Kommission die interne Kontrolle verstärkt und dadurch sichergestellt, daß die Verfahren nicht nur transparent, sondern auch effizient sind. Darüber hinaus wurden neue Ausschreibungsverfahren mit geänderten Limits dem mit Projekten befaßten Personal bekanntgegeben.

56. bis 57. Siehe Bemerkungen zu Ziffer 55.

Bewirtschaftung der Kassenmittel

59. Derartige Projekte werden häufig unter schwierigen Bedingungen durchgeführt; es ist daher wichtig, daß das Projektmanagement eine behutsame, aber positive Vorgehensweise wählt. Diese läßt sich am Arbeitsprogramm und an den Kostenvoranschlägen ablesen. Bei der Umsetzung des Arbeitsprogramms und des Kostenvoranschlags muß die PMU die erzielten Ergebnisse und die entsprechenden Ausgaben genau kontrollieren.

60. Die Wiederverwendung der Zinsen im Rahmen der Kreditgeschäfte kann mit der Verwaltung auf der Grundlage der Ergebnisse/Schlußfolgerungen der halbjährlichen Überwachungsmissionen vereinbart werden.

Übernahme nicht zuschußfähiger Ausgaben

61. bis 62. Die Kommission legt Wert darauf, daß die Zahlungen für zuschußfähige Ausgaben geleistet werden. Maßgebend für die Zuschußfähigkeit ist u.a. die Tatsache, daß die Ausgabe fällig wird, nachdem die Mittelbindung vorgenommen worden ist. Das Finanzierungsabkommen könnte daher Kosten vorsehen, die zwischen dem Zeitpunkt der Mittelbindung und dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Finanzierungsabkommens entstanden sind.

Die Kommission räumt ein, daß im Falle des Projekts SEM/03/204/212 von der Gesamtzahlung in Höhe von 452 488 ECU 212 000 ECU als Hilfe an den Projektabschnitt gingen, der vor Unterzeichnung des Finanzierungsabkommens abgewickelt wurde. Als die Ausbildungsmaßnahme, für die der Zuschuß bestimmt war, anlief (September 1990), hatte die Kommission (am 6. Juli 1990) beschlossen, das Projekt zu fördern, und die für die Finanzierung des Projekts erforderlichen Mittel waren bereits gebunden.

63. Die vom Rechnungshof festgestellte unvorhergesehene Tätigkeit hängt damit zusammen, daß es dringend notwendig war, die Vektorübertragung dadurch zu kontrollieren, daß in Libyen aus Amerika eingeführte lebende, aber sterilisierte Schraubenwürmer verbreitet wurden. Dieser Tätigkeit hatten die Mitgliedstaaten und Ägypten zugestimmt. Die Kommission stellte 700 000 ECU aus dem Entwicklungsprogramm für den Nahrungsmittelsektor (Food Sector Development Programme (FSDP)) für den Kauf der dringend benötigten Insektizide zur vorbeugenden Kontrolle der Tiere entlang der libysch-ägyptischen Grenze bereit. Dieser Betrag sollte aus Gegenwertmitteln der Nahrungsmittelhilfe (FACF) zurückgezahlt werden. Der FACF-Ausschuß hat zugestimmt, daß 705 010 ECU in ägyptischen Pfund auf das Konto des FSDP-Umlauffonds gezahlt werden.

64. In dem Finanzierungsabkommen sind 350 700 ECU (15 % der gesamten Projektkosten abzüglich unvorhergesehener Ausgaben) für die Dienstleistungen einer internationalen Organisation und 1 067 500 ECU für die Personal- und Betriebskosten der Organisation veranschlagt. Diese Kosten sind nun auf die fünf Projekte aufgeteilt worden, an denen die internationale Organisation beteiligt ist. Die Kommission ist gerade dabei, von der internationalen Organisation Aufschluß über die Zurechnung der Betriebskosten zu erhalten.

Zahlungsfristen

65. Die vom Rechnungshof beanstandeten Verzugszinsen waren darauf zurückzuführen, daß ein 1991 fälliger Vorschuß verspätet gezahlt wurde. Die Verzögerung um 158 Tage wurde durch Ereignisse verursacht, die sich der Kontrolle der zentralen Dienststellen der Kommission entzogen; gleichwohl waren sie gezwungen, die Strafzinsen im Interesse des Projekts zu zahlen.

66. Im Falle des Projekts „Grundwasseruntersuchung“ in Asrak (SEM/030628/006) ist darauf hinzuweisen, daß die Zahlungsverzögerungen auf das über das Bankensystem abgewickelte Zahlungsverfahren zurückzuführen sind, bei dem die Zahlungen an den Unterauftragnehmer in den üblichen Währungen geleistet wurden, obgleich es in dem Vertrag eindeutig hieß, daß sie in Ecu zu leisten sind.

68. Zu den vom Rechnungshof beanstandeten Fristen ist zu sagen, daß die Bearbeitung des vom nationalen Anweisungsbefugten eingegangenen Zahlungsantrags im Rahmen der internen Verfahren der Kommission 42 bis 53 Tage in Anspruch nahm.

Bewertung und externe Prüfungen

69. bis 71. Seit Beginn der vom Rechnungshof geprüften Projekte hat sich die Zahl der evaluierten Projekte erhöht. Durch die Schaffung eines für Evaluierung zuständigen Referats in den zuständigen Dienststellen sowie den Ausbau des Finanzreferats dürfte eine gründliche Weiterverfolgung der Prüfungsberichte sowie der Halbzeit- und Ex post-Bewertungen der Projekte möglich sein.

Für die Prüfungen hat die Kommission angesichts der Personalknappheit auf externe Prüfer zurückgegriffen. Für 1998 wird ein systematisches Prüfungsprogramm ausgearbeitet, das die Heranziehung von internen Ressourcen, Projektressourcen und externen Prüfern vorsieht.

Darüber hinaus ist die Kommission immer mehr bestrebt, in den Wortlaut der Finanzierungsabkommen die Verpflichtung aufzunehmen, die Projektkonten externen Prüfungen zu unterziehen.

Änderungen der ursprünglichen Beschlüsse

72. bis 80. Die Projektleiter in den zentralen Dienststellen der Kommission und den Delegationen haben für die Umsetzung des Finanzierungsabkommens eine pragmatische Vorgehensweise gewählt. Dies führte — wie der Rechnungshof festgestellt hat — dazu, daß sie die Bedingungen im Anhang zu den Finanzierungsabkommen unterschiedlich festgesetzt haben.

Die Zuständigkeit für die ordnungsgemäße Genehmigung der vertraglichen und rechtlichen Fragen wurde von den technischen Referaten und weitgehend von den Delegationen abgetrennt und der Direktion Finanzen und Ressourcen übertragen. Damit werden Änderungen der Finanzierungsabkommen einer strengeren internen Kontrolle unterzogen. Änderungen der Finanzierungsabkommen müssen daher entsprechend den Vorschriften genehmigt werden.

Leistungen im Rahmen der technischen Hilfe

81. Die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Gesamtqualität der technischen Hilfe für die Projekte sind für die Kommission beruhigend.

82. bis 84. In dem einen Fall wurde der Berater ersetzt, in dem anderen Fall durfte der Berater den Vertrag fortsetzen; die Angelegenheit wird nun abgeschlossen.

Verwaltung seitens der Projektleitung und erzielte Ergebnisse

Bemerkungen zur Rechnungsführung und zur finanziellen Abwicklung

85. bis 87. Die vom Rechnungshof beanstandeten Punkte werden in einem Projektprüfungsprogramm für 1998 berücksichtigt.

Erzielte Ergebnisse und Fortbestand der Vorhaben

88. Der Rechnungshof hat die Gefahren erkannt, die den Entwicklungsprojekten innewohnen, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen technischer Hilfe und der Entstehung einer Abhängigkeitskultur erfordern. Die Beispiele unter den Ziffern 89-98 bestätigen dieses Dilemma.

89. Als die Anlage der GOSD übergeben werden sollte, stellte sich heraus, daß die GOSD für eine begrenzte Zeit institutionelle Unterstützung benötigte, um ihre Kapazitäten zur Verwaltung einer Anlage in dieser Phase des Helwan-Projekts auszubauen. Dies wurde von der Kommission genehmigt und eine zusätzliche Finanzierung in Höhe von 3 Mio. ECU für diese Aufgabe bereitgestellt. Die von den Prüfern festgestellten Unzulänglichkeiten der GOSD wurden damals erkannt und Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Managementkapazität getroffen.

90. Es ist nichts Ungewöhnliches, daß die (hauptsächlich von den Auftragnehmern bezahlten) Bediensteten, die die Anlage während der Testzeit betreiben und warten, nicht bereit sind, Staatsbedienstete zu werden. Daher benötigte die GOSD technische Hilfe während eines Übergangszeitraums, nachdem sich die Auftragnehmer zurückgezogen hatten und die Zuständigkeit von der staatlichen auf die Gemeindeebene übergegangen war. Eine solche Übergangszeit ist kritisch; die Prüfer des Rechnungshofs besuchten das Projekt aber gerade zu diesem Zeitpunkt. Seitdem hat sich die Lage entspannt, und das kontrollierte Auslaufen der technischen Hilfe bis 1998 ist im Gang. Die Frage der Festsetzung des Wasserpreises ist politisch äußerst brisant und konnte nicht speziell im Rahmen des Projekts angegangen werden. Die EU hat es jedoch zusammen mit anderen größeren Gebern mit der ägyptischen Regierung zur Sprache gebracht.

93. Die Kommission wird Folgemaßnahmen treffen, um sicherzustellen, daß die Kontrolle der Lagerbestände und der Anlagen verbessert wird.

94. bis 96. Siehe allgemeine Antwort zu Ziffer 88.

Schlußfolgerungen zur Verwaltung der Vorhaben

99. Der Sonderbericht 3/91 und die Antworten darauf bildeten die Grundlage für eine umfassendere Überprüfung der Verfahren der Kommission im Zusammenhang mit der Gewährung von Hilfe für die Mittelmeerländer. Es war nicht möglich, alle Zusagen der Kommission bei den aus den dritten und vierten Protokollen finanzierten Projekten völlig umzusetzen, da die Projekte bei der Erstellung des Berichts bereits im Gang waren; bei den MEDA-Projekten wurden sie jedoch eingehalten.

100. bis 102. Der vom Rechnungshof hervorgehobene Personalmangel wurde bis zu einem gewissen Grad durch die Haushaltsvorschriften zum MEDA-Programm ausgeglichen. Die geänderten Strukturen der Kommission, zu denen SEM 2000 den Anstoß gab, haben zu einer Klärung der Zuständigkeiten, zur Trennung der Aufgaben und zur Erstellung klarerer Vorschriften für das Projektmanagement geführt.

Die notwendigen Verbesserungen werden weiterhin dadurch herbeigeführt, daß die Kommission besser in der Lage sein wird, die Projekte zu bewerten und zu prüfen, die Computersysteme für die Rechnungsführung und finanzielle Überwachung der Projekte weiter ausgebaut sowie geeignete Ressourcen für die Ausweitung der technischen Überwachung der Projekte bereitgestellt werden.

101. Siehe Ziffern 34 bis 36 und 37 bis 43.

103. Die Kommission nimmt Kenntnis von den Bemerkungen des Rechnungshofs zur Festlegung der Verwaltungssysteme. Dies ist nun ein ganz wesentlicher Punkt geworden, der in den Prüfphasen der Projekte eingehend zu behandeln und ebenso in die Finanzierungsabkommen aufzunehmen ist.

Die Kommission ist bestrebt, sich bei der Durchführung der Projekte in der Regel dadurch auf die einzelstaatlichen Verwaltungen zu stützen, daß das vorgeschlagene System an die Kapazitäten der Verwaltung angepaßt wird.

Im Rahmen der Einführung von MEDA ist die Kommission dabei, Instrumente zu erarbeiten, um die Projektverwaltung zu erleichtern; sie handelt mit den einzelnen Mittelmeerpartnern Rahmenabkommen aus, in denen der rechtliche Rahmen und das für die Durchführung der Projekte und Programme erforderliche Verwaltungsinstrumentarium einvernehmlich festgelegt werden. Ausgehend von einer gemeinsamen Grundlage werden darin die verschiedenen Vorschläge und jeweiligen Gegebenheiten der Partner-Drittländer des Mittelmeerraums berücksichtigt.

VERWALTUNG DER DER EIB AUFGRUND EINES MANDATS ÜBERTRAGENEN MASSNAHMEN UND DEREN KONTROLLE

Allgemeine Darstellung der Untersuchung

107. Die Kommission und die EIB tragen dafür Sorge, daß den Wünschen des Rechnungshofs entsprochen wird.

Bei seinen Erörterungen über die Jahresplanung mit dem Mitglied des Rechnungshofs, das für die Koordinierung der Kontrollen der von der EIB verwalteten Mandate zuständig ist, äußert der Prüfungsausschuß der EIB den Wunsch, daß sich die Kontrollen übers Jahr ausgewogen verteilen und daß das Programm den lokalen Besonderheiten der Verwaltung und der Feiertagsregelung Rechnung trägt. Diese Planungsarbeit ist zwischen zwei Kontrollorganen ganz selbstverständlich. Darüber hinaus ist der Prüfungsausschuß jederzeit bereit, gemäß dem Dreierabkommen zwischen den Organen tatsächlich gewünschte gemeinsame Kontrollen durchzuführen, und zwar mit Rücksicht auf das betroffene Land mitunter innerhalb äußerst kurzer Fristen.

Damit der Rechnungshof den größtmöglichen Nutzen aus den Vor-Ort-Kontrollen ziehen kann, werden außerdem vor diesen Kontrollen stets Informationssitzungen abgehalten.

System zur Verwaltung von Risikokapital

Zweckbestimmung des Risikokapitals und Voraussetzungen für die Förderungsfähigkeit

110. Die Auslegung der Bedingungen für die Gewährung von Risikokapital ist völlig vereinbar mit den Zielen einer derartigen Hilfe. Im übrigen werden die Bedingungen jedes Projekts dem „Ausschuß des Artikels 9“ zur Genehmigung unterbreitet, dem gemäß den Verordnungen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten sowie ein Vertreter der Kommission angehören.

Darstellung des Verwaltungssystems

Finanzierungsmodalitäten und Vertragssystem

114. a) Die Bemerkung kann zwar für bestimmte Operationen des dritten Protokolls akzeptiert werden, trifft aber auf die meisten Operationen des vierten Protokolls nicht zu.

b) Generell wird das Wechselkursrisiko von der Gemeinschaft übernommen (vgl. Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Kommission und der EIB vom 16. Juni 1987 und 17. Dezember 1992). Es ist dem Wesen der „Beteiligung“ inhärent.

Prüfung und Überwachung der Vorhaben

117. Es ist darauf hinzuweisen, daß die globale Kreditlinie, mit der die Prüfungsbefugnis unter Wahrung der Entscheidung der EIB übertragen wird, für die Eigenmittel und das Risikokapital ebenfalls eine gängige Formel ist.

Bemerkungen des Hofes nach Abschluß der Prüfungen

Prüfung der Vorhaben

122. Dieses Problem wurde von der EIB festgestellt, die in der Weise reagiert hat, daß sie dem technologischen oder kommerziellen Beitrag des Partners mehr Bedeutung beimißt als seinem bloßen Finanzbeitrag, der allzuoft mittelfristig nicht sehr wirksam ist.

123. Dieses Problem ist der EIB durchaus bekannt; daher ist es wichtig, die Eigenmittel durch Risikokapital aufzustocken.

124. Die EIB nimmt regelmäßig Kontrollen vor und stellt diesbezügliche Fortschritte seitens der IFI fest.

Konzentration der Zuschüsse

126. Es ist darauf hinzuweisen, daß fast alle marokkanischen Banken die Kreditlinie in Anspruch nehmen. Angesichts der großen Nachfrage nach Projektmitteln in Marokko ist es rationell und üblich, daß die eigenen Kunden der IFI geeignete Projekte einreichen. Dennoch können auch andere ihre Projekte einreichen.

127. bis 130. Bei ihrer Einführung durch die Gemeinschaft und die EIB hatte die Bereitstellung von Globaldarlehen für den KMU-Sektor innovativen Charakter. Im Entwicklungsbereich war es nicht leicht, geeignete Projekte finanziell gesunder KMU zu ermitteln, die Darlehen in ausländischer Währung aufnehmen wollten. Damals fehlte es einigen IFI an Erfahrung mit der Mittelgewährung an KMU im Rahmen der Kreditlinie, wenngleich sich dies mit der Zeit zu ändern scheint.

Ein weiterer Grund für die geringe Inanspruchnahme der Globaldarlehen waren die Wechselkursrisiken und Schwankungen auf den Exportmärkten sowie die vor Ort vorherrschenden Bedingungen, die durch ein geringes BIP-Wachstum und reichliches Vorhandensein anderer Mittel gekennzeichnet waren.

Die Einnahmen der Unternehmen des Mittelmeerraums lauten in der Regel auf Landeswährung. Den sehr günstigen Konditionen der Darlehen stand das dem KMU-Sektor inhärente Wechselkurs- und Unternehmensrisiko gegenüber.

Im Lichte der vorstehend erwähnten Erfahrung hat die EIB 17,4 Mio. ECU des aus Eigenmitteln gewährten Darlehens gestrichen. Von dem Risikokapital in Höhe von 3 Mio. ECU wurden nur 0,52 Mio. ECU verauslagt und die übrigen 2,48 Mio. ECU gestrichen. Die finanziellen Interessen der Gemeinschaft wurden daher gewahrt.

Allgemeine Überwachung der Maßnahmen durch die EIB

131. Es wird bestätigt, daß die Überwachung zur Zeit verstärkt wird.

Durchführung der vierten Protokolle

135. Es hat sich eindeutig gezeigt, daß der Joint Venture-Begriff flexibler gestaltet werden muß. Die Definition wurde auf alle Formen der Zusammenarbeit ausgedehnt, wobei es sich nicht zwangsläufig um eine gemeinsame Kapitalbeteiligung handeln muß, so daß die Mittel rascher in Anspruch genommen werden können.

Es liegt auf der Hand, daß die neuen Modalitäten weniger unmittelbar günstig erscheinen: Dies ist Teil der normalen Entwicklung des Finanzmarktes, der heranreift und die schrittweise Einführung neuer Instrumente ermöglicht. Die EIB hält es für ihre Aufgabe, eine Ausweitung der Palette der Finanzprodukte zugunsten der KMU herbeizuführen.

136. Die Unterstützung der Projektträger ohne ausländische Partner gehört zu den Neuorientierungen der Politik der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft, die darauf abzielen, die KMU der Drittländer des Mittelmeerraums angesichts des in den neuen Assoziierungsabkommen geplanten Wegfalls des Zollschutzes wettbewerbsfähiger zu gestalten.

Verwaltung der Zinszuschüsse

Prüfungsergebnisse

Ruhende Verpflichtungen und ihre Überwachung

140. bis 142. Durch die unlängst erfolgte Installierung eines regulären Informationssystems wird die Information über die Zinszuschüsse verbessert.

Im Rahmen ihrer regelmäßigen Überprüfung der ruhenden und zögerlich abgewickelten Verpflichtungen hat die Kommission die vom Rechnungshof geprüften Projekte überprüft, um ihren weiteren Finanzbedarf zu ermitteln. Im Anschluß daran hat sie die vom Rechnungshof geprüften Projekte abgeschlossen oder geändert und die den Bedarf überschreitenden Mittel freigegeben.

Bemerkungen zur Verwaltung der Zinszuschüsse

147. bis 148. Siehe Antwort zu den Ziffern 140 bis 142.

ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Überlegungen zum System der Protokolle

150. bis 152. Wie vom Rechnungshof anerkannt wird, wurde der Erfahrung bei der Durchführung der Mittelmeerprotokolle in der Verordnung (EG) Nr. 1488/96 des Rates (MEDA) Rechnung getragen. In diesem Bezugsrahmen für die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft sind sämtliche finanziellen und technischen Maßnahmen für die Reformen der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen ihrer Mittelmeerpartner vorgesehen.

Überlegungen zum Verwaltungssystem der Kommission

153. bis 158. Mit dem raschen Ausbau der Mittelmeerpolitik ist der Mangel an Humanressourcen deutlich spürbar geworden. Gleichwohl war die Kommission bestrebt, durch Neuorganisation, Personalumsetzung und

Verstärkung des Projektmanagements ihre Ressourcen rationell und effizient einzusetzen.

Dieser Prozeß wird durch die Schaffung eines gemeinsamen Verwaltungsdienstes, der von der Kommission am 15. Oktober 1997 beschlossen wurde, weiter verbessert. Die Aufteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den zentralen Dienststellen und den Delegationen sowie in Brüssel zwischen den technischen und den Dienstleistungsreferaten wird neu überdacht. Diese Entwicklungen gingen mit einer Klärung der Vorschriften und Verfahren betreffend das Vertrags- und Finanzmanagement einher. Außerdem werden für die Evaluierungs- und Prüfungstätigkeiten mehr und fachlich kompetentere Ressourcen bereitgestellt.

Aufgrund der Erfahrung mit der Konzipierung und Durchführung der Protokolle hat die Kommission die notwendigen Maßnahmen getroffen, um sicherzustellen, daß die Überwachung der MEDA-Projekte nicht gehemmt, sondern sorgfältig durchgeführt wird.

Überlegungen zu den von der EIB aufgrund eines Mandats der Kommission verwalteten Maßnahmen

159. Die dritten und vierten Protokolle sind über 200 Begünstigten zugute gekommen. Außer in dem in den Antworten zu den Ziffern 127-136 genannten Fall, in dem die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gewahrt werden mußten, ist es nicht zu einer übermäßigen Konzentration der gewährten Mittel gekommen.

160. Die Kommission überprüft zur Zeit ihre Verfahren mit der EIB; einstweilen hat sie die verfügbaren Ressourcen aufgestockt, um eine genauere Überwachung des Informationsflusses zwischen den beiden Organen zu gewährleisten.