I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 3/91

über

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

(91/C 252/01)

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

INHALT

	Ziffer
1. Einleitung	1.1 — 1.5
2. Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit	2.1 — 2.4
3. System der Protokolle	3.1 — 3.31
Verfahren zum Abschluß der Protokolle	3.1 — 3.5
Folgen	3.6 — 3.7
Haushaltsführung	3.8 — 3.20
Staffelung der Mittelbindungen	3.8 — 3.12
Verwendung der Restbeträge	3.13 — 3.15
Verwendung der nichtrückzahlbaren Zuschüsse	3.16 — 3.18
Folgen für die Durchführung	3.19 — 3.20
Anwendungsverordnung	3.21 — 3.22
Überlegungen zum System der Protokolle	3.23 — 3.31
4. Verwaltungssysteme	4.1 — 4.43
Buchhaltungssysteme	4.1 — 4.11
Darstellung der Systeme	4.1
Überwachung der Durchführung der Protokolle	4.2 — 4.5
Finanzielle Überwachung der Vorhaben	4.6 — 4.11
Der EIB übertragene Maßnahmen	4.12 — 4.23
Rechtliche Grundlage der Mandate	4.13 — 4.14
Rolle der Kommission	4.15 — 4.23
Von der Kommission verwaltete Maßnahmen	4.24 — 4.43
System zur Verwaltung der Hilfe	4.24 — 4.27
Verteilung der Zuständigkeiten	4.28 — 4.29
Anweisungen	4.30 — 4.33
Arbeitsprogramme und Durchführungsberichte	4.34 — 4.38
Bewertungen	4.39

Personalressourcen	4.40 — 4.41
Rolle der Delegationen	4.42 — 4.43
5. Durchführung und Ergebnisse der finanziellen und technischen Zusammenarbeit	5.1 — 5.91
Vom Hof vorgenommene Prüfungen	5.1 — 5.4
Ausführung des Haushaltsplans	5.5 — 5.19
Allgemeine Bemerkungen	5.5 — 5.11
Türkei	5.12
Malta	5.13
Algerien	5.14
Marokko	5.15
Tunesien	5.16
Ägypten	5.17
Jordanien	5.18
Libanon	5.19
Konzeption der Vorhaben	5.20 — 5.36
Rahmenbedingungen und Ziele der Vorhaben	5.21 — 5.23
Lokale Partner	5.24 — 5.26
Finanzierungspläne	5.27 — 5.30
Zeitpläne für die Durchführung	5.31 — 5.32
Gebundene Gemeinschaftsmittel	5.33 — 5.35
Wahl der Form der Hilfe	5.36
Ausführung der Vorhaben	5.37 — 5.53
Verzögerungen	5.37 — 5.38
Wesentliche Änderung der Vorhaben	5.39 — 5.43
Technische Hilfe	5.44 — 5.48
Verpflichtungen der Begünstigten	5.49 — 5.52
Verwaltungsstrukturen	5.53
Wirksamkeit der Vorhaben	5.54 — 5.91
Allgemeine Bemerkungen	5.54
Türkei	5.55
Malta	5.56
Algerien	5.57 — 5.61
Marokko	5.62 — 5.69
Tunesien	5.70 — 5.76
Ägypten	5.77 — 5.85
Jordanien	5.86 — 5.91
6. Schlußfolgerungen	6.1 — 6.12
ANHÄNGE	Seite
Anhang 1: Rechtsgrundlagen für die Kooperationsprogramme mit den Drittländern des Mittelmeerraums	42
Anhang 2: Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit	43
Antworten der Kommission	50

1. EINLEITUNG

1.1. Der Hof verfolgt seit mehreren Jahren ein Prüfungsprogramm für die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums, in dessen Rahmen er insbesondere Prüfungen an Ort und Stelle in einer Reihe von Ländern durchführt, denen die Gemeinschaftshilfe zugute kommt.

Im Rahmen seiner Prüfung trug der Hof der Aufforderung des Europäischen Parlaments in seiner Entlastungsentscheidung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1987 [1] Rechnung, angesichts der unzureichenden Verwendung der Haushaltsmittel in diesem Sektor eine Beurteilung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums vorzunehmen.

1.2. Ende 1990 gelangte der Rat zu einem Übereinkommen über die Leitlinien und den Inhalt der Gemeinschaftspolitik bezüglich der Hilfe und Zusammenarbeit im Rahmen der vierten Serie von Protokollen, die mit den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraums für den Zeitraum von 1992 bis 1996 geschlossen werden sollen. Neben einer deutlichen Aufstockung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft [2] wurde auch der Einsatzbereich dieser Politik erweitert und umfaßt nun die Unterstützung der wirtschaftlichen Reformen in diesen Ländern, die Finanzierung von Regionalvorhaben und von Maßnahmen der Zusammenarbeit zugunsten mehrerer Länder, Hilfen für Privatunternehmen sowie die Zusammenarbeit mit Gemeinschaftseinrichtungen und einen verbesserten Zugang zum Gemeinschaftsmarkt für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse der Mittelmeerländer. Bei der Konzipierung und der Durchführung der neuen Protokolle ist es wichtig, daß die Gemeinschaft den Erfahrungen mit den vorangegangenen Protokollen in vollem Umfang Rechnung trägt und sich um die Behebung der festgestellten Mängel bemüht. Hierbei soll dieser Bericht helfen.

1.3. Dieser Bericht behandelt die Durchführung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit über einen Zeitraum von zehn Jahren hinweg, d.h. von 1979 bis 1989, mit den folgenden zehn Ländern:

a) mit drei Ländern des Maghreb — Algerien, Marokko, Tunesien —, nachstehend als „Maghreb-Länder" [3] bezeichnet;

b) mit vier Ländern des Maschrik — Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien —, nachstehend als „Maschrik-Länder" [4] bezeichnet;

c) mit Zypern, Malta und der Türkei.

Das Gesamtvolumen der diesen Ländern im Bezugszeitraum gewährten Hilfen beläuft sich auf 3 783,5 Mio ECU. Davon wurden 1 714,5 Mio ECU aus dem Gesamthaushaltsplan und 2 069 Mio ECU aus Eigenmitteln der Europäischen Investitionsbank (EIB) finanziert. Einzelheiten hierzu sind der ***Tabelle 1*** zu entnehmen [5].

1.4. Der Bericht bezieht sich ausschließlich auf Maßnahmen, für die Gemeinschaftsmittel eingesetzt wurden; hierunter fallen auch die Interventionen im Rahmen der Globalgarantie der Gemeinschaft für die Darlehen aus EIB-Eigenmitteln. Die Eigenmitteloperationen der EIB als solche sind nicht Gegenstand dieser Bewertung; deshalb behandelt dieser Bericht nicht die finanzielle Zusammenarbeit mit Israel und Jugoslawien, bei denen ausschließlich die zweite Finanzierungsart zum Einsatz kommt [6]. Ferner umfaßt der Bericht nicht die finanzielle Zusammenarbeit mit Ländern, die Mitglieder der Gemeinschaft geworden sind (Spanien, Griechenland und Portugal).

1.5. Nach einem Überblick über den allgemeinen Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit im zweiten Kapitel dieses Berichts erfolgt in Kapitel 3 eine Bewertung des Systems der Finanzprotokolle. In einer Gegenüberstellung insbesondere mit den Bestimmungen für die Gemeinschaftshilfen zugunsten der Länder anderer Regionen der Welt werden die Vorzüge und Mängel analysiert. In Kapitel 4 wird die Qualität der von der Kommission eingerichteten Verwaltungssysteme untersucht. Hierbei wird eine getrennte Analyse einerseits der Maßnahmen, deren Verwaltung der EIB obliegt, und andererseits der Maßnahmen, für die die Kommission unmittelbar zuständig ist, vorgenommen. Kapitel 5 umfaßt eine Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse der Gemeinschaftshilfe, und Kapitel 6 enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten Schlußfolgerungen dieses Berichts.

---

(1) ABl. Nr. L 247 vom 23. 8. 1989, S. 7.

(2) Die Finanzhilfe der Gemeinschaft im Rahmen und außerhalb der Protokolle wird sich auf insgesamt rund 4 400 Mio ECU belaufen; davon werden 1 300 Mio ECU aus Haushaltsmitteln und 3 100 Mio ECU mit Hilfe von Darlehen aus Eigenmitteln der Europäischen Investitionsbank finanziert.

(3) Von den fünf Maghreb-Ländern erhält Libyen keine Gemeinschaftshilfe, und Mauretanien bezieht als Unterzeichnerstaat der Abkommen von Lomé Mittel aus den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

(4) Von den übrigen Maschrik-Ländern bezieht der Sudan als Unterzeichnerstaat der Abkommen von Lomé Mittel aus den EEF, während die Länder der arabischen Halbinsel und der Irak keine Gemeinschaftshilfe erhalten.

(5) In den Tabellen 1,2,3,4 und 5 sind die haushaltsmäßigen Auswirkungen der in Ziffer 5.11 erwähnten Globalgarantie der Gemeinschaft für die Darlehen aus EIB-Eigenmitteln nicht berücksichtigt.

(6) Für diese Länder besteht dennoch die Möglichkeit einer Intervention aus Haushaltsmitteln in Form der Gemeinschaftsgarantie für die von der EIB gewährten Darlehen.

Tabelle 1 — Gemeinschaftshilfe für die Drittländer des Mittelmeerraums

(Mio ECU)

1	2	3	4	5	6	7	8
Land oder geographisches Gebiet	Geltungszeitraum	Darlehen aus Eigenmitteln der EIB	Hilfe aus Haushaltsmitteln				Gesamthilfe
			Nichtrückzahlbare Zuschüsse	Sonderdarlehen	Risikokapital	Gesamthilfe aus Haushaltsmitteln	
TÜRKEI							
3. Protokoll	1979-31.10.1981	90,0	0,0	220,0	0,0	220,0	310,0
Sonderhilfe	1.07.1980-30.06.1982	0,0	75,0	0,0	0,0	75,0	75,0
Insgesamt		90,0	75,0	220,0	0,0	295,0	385,0
ZYPERN							
1. Protokoll	1.01.1979-31.12.1983	20,0	6,0	4,0	0,0	10,0	30,0
2. Protokoll	1.05.1984-31.12.1988	28,0	10,0	6,0	0,0	16,0	44,0
3. Protokoll	1.06.1990-31.12.1993	44,0	13,0	0,0	5,0	18,0	62,0
Insgesamt		92,0	29,0	10,0	5,0	44,0	136,0
MALTA							
1. Protokoll	1.11.1978-31.10.1983	16,0	5,0	5,0	0,0	10,0	26,0
2. Protokoll	1.10.1986-31.10.1988	16,0	10,5	3,0	0,0	13,5	29,5
3. Protokoll	1.08.1989-31.10.1993	23,0	12,5	0,0	2,5	15,0	38,0
Insgesamt		55,0	28,0	8,0	2,5	38,5	93,5
NÖRDL. MITTELMEERRAUM		237,0	132,0	238,0	7,5	377,5	614,5
ALGERIEN							
1. Protokoll	1.11.1978-31.10.1981	70,0	25,0	19,0	0,0	44,0	114,0
2. Protokoll	1.01.1983-31.10.1986	107,0	28,0	16,0	0,0	44,0	151,0
3. Protokoll	1.03.1988-31.10.1991	183,0	52,0	0,0	4,0	56,0	239,0
Insgesamt		360,0	105,0	35,0	4,0	144,0	504,0
MAROKKO							
1. Protokoll	1.11.1978-31.10.1981	56,0	16,0	58,0	0,0	74,0	130,0
2. Protokoll	1.01.1983-31.10.1986	90,0	67,0	42,0	0,0	109,0	199,0
3. Protokoll	1.11.1988-31.10.1991	151,0	162,0	0,0	11,0	173,0	324,0
Insgesamt		297,0	245,0	100,0	11,0	356,0	653,0
TUNESIEN							
1. Protokoll	1.11.1978-31.10.1981	41,0	15,0	39,0	0,0	54,0	95,0
2. Protokoll	1.06.1983-31.10.1986	78,0	37,0	24,0	0,0	61,0	139,0
3. Protokoll	1.05.1988-31.10.1991	131,0	87,0	0,0	6,0	93,0	224,0
Insgesamt		250,0	139,0	63,0	6,0	208,0	458,0
MAGHREB							
1. Protokoll		167,0	56,0	116,0	0,0	172,0	339,0
2. Protokoll		275,0	132,0	82,0	0,0	214,0	489,0
3. Protokoll		465,0	301,0	0,0	21,0	322,0	787,0
Insgesamt		907,0	489,0	198,0	21,0	708,0	1 615,0
ÄGYPTEN							
1. Protokoll	1.11.1978-31.10.1981	93,0	63,0	14,0	0,0	77,0	170,0
2. Protokoll	1.01.1983-31.10.1986	150,0	76,0	50,0	0,0	126,0	276,0
3. Protokoll	1.08.1988-31.10.1991	249,0	189,0	0,0	11,0	200,0	449,0
Insgesamt		492,0	328,0	64,0	11,0	403,0	895,0
JORDANIEN							
1. Protokoll	1.11.1978-31.10.1981	18,0	18,0	4,0	0,0	22,0	40,0
2. Protokoll	1.01.1983-31.10.1986	37,0	19,0	7,0	0,0	26,0	63,0
3. Protokoll	1.02.1988-31.10.1991	63,0	35,0	0,0	2,0	37,0	100,0
Insgesamt		118,0	72,0	11,0	2,0	85,0	203,0
LIBANON							
1. Protokoll	1.11.1978-31.10.1981	20,0	8,0	2,0	0,0	10,0	30,0
2. Protokoll	1.03.1983-31.10.1986	34,0	11,0	5,0	0,0	16,0	50,0
3. Protokoll	1.03.1988-31.10.1991	53,0	19,0	0,0	1,0	20,0	73,0
Insgesamt		107,0	38,0	7,0	1,0	46,0	153,0
SYRIEN							
1. Protokoll	1.11.1978-31.10.1981	34,0	19,0	7,0	0,0	26,0	60,0
2. Protokoll	1.02.1983-31.10.1986	64,0	22,0	11,0	0,0	33,0	97,0
Insgesamt		98,0	41,0	18,0	0,0	59,0	157,0
Reserve 3. Protokoll	für Syrien vorgesehen	110,0	34,0	0,0	2,0	36,0	146,0
MASCHRIK							
1. Protokoll		165,0	108,0	27,0	0,0	135,0	300,0
2. Protokoll		285,0	128,0	73,0	0,0	201,0	486,0
3. Protokoll		475,0	277,0	0,0	16,0	293,0	768,0
Insgesamt		925,0	513,0	100,0	16,0	629,0	1 554,0
SÜDL. MITTELMEERRAUM							
1. Protokoll		332,0	164,0	143,0	0,0	307,0	639,0
2. Protokoll		560,0	260,0	155,0	0,0	415,0	975,0
3. Protokoll		940,0	578,0	0,0	37,0	615,0	1 555,0
Insgesamt		1 832,0	1 002,0	298,0	37,0	1 337,0	3 169,0
MITTELMEERRAUM		2 069,0	1 134,0	536,0	44,5	1 714,5	3 783,5

Die Differenz in Höhe von 54 Mio ECU zwischen dem Gesamtvolumen der Mittelausstattungen in Spalte 7 (1 714,5 Mio ECU) und dem in den Tabellen 2 und 4 ausgewiesenen Gesambetrag (1 660,5 Mio ECU) ergibt sich daraus, daß in den Tabellen weder das im Jahre 1990 in Kraft getretene dritte Protokoll mit Zypern (18 Mio ECU) noch die Reserve (36 Mio ECU) für das zum 31.12.1989 noch nicht unterzeichnete dritte Protokoll mit Syrien berücksichtigt ist.

2. RAHMEN DER FINANZIELLEN UND TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

2.1. Der Ausbau privilegierter Beziehungen zu den Ländern des Mittelmeerraums begann in den 60er Jahren insbesondere in Form von Assoziierungsabkommen, die sich hauptsächlich auf Handelsbeziehungen stützten. Im Jahre 1972 begann die Gemeinschaft mit der Einführung eines politischen Globalansatzes für den Mittelmeerraum, insbesondere durch die Einbeziehung eines Abschnitts über die finanzielle und technische Zusammenarbeit in die Abkommen. Ab 1976 wurden zeitlich unbegrenzte Abkommen über die Zusammenarbeit mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern sowie mit Malta und Zypern geschlossen. Die Beziehungen mit der Türkei beruhen noch immer auf den Bestimmungen des Assoziierungsabkommens von 1963.

2.2. Die finanzielle und technische Zusammenarbeit ist Gegenstand von Protokollen mit den einzelnen Partnerländern, in denen sich die Gemeinschaft zur Bereitstellung eines globalen Hilfsvolumens verpflichtet, mit dem sie sich an der Finanzierung von Vorhaben oder Maßnahmen beteiligt, die zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Empfängerlandes beitragen können. In diesen Protokollen werden insbesondere Geltungsdauer, Volumen, Formen sowie die Anwendungsbereiche der finanziellen und technischen Zusammenarbeit festgelegt. Ferner enthalten sie Vorschriften für die Prüfung und Durchführung der finanzierten Vorhaben. Der Rahmen der Zusammenarbeit mit den Drittländern des Mittelmeerraums lehnt sich in seinen wesentlichen Grundsätzen weitgehend an das System der EEF an: Mehrjahrescharakter, mehrere Finanzierungsinstrumente, gemeinsame Verwaltung der Hilfe.

2.3. Bis Ende 1990 wurden drei Protokollserien unterzeichnet (siehe ***Anhang 1***). Wie aus ***Tabelle 1*** hervorgeht, kamen von den 1 714,5 Mio ECU, die aus Haushaltsmitteln gewährt wurden, 708 Mio ECU den Maghreb-Ländern, 629 Mio ECU den Maschrik-Ländern und 377,5 Mio ECU Zypern, Malta und der Türkei zugute. Aus den ***Schaubildern 1 und 2*** ist die Verteilung der aus Haushaltsmitteln gewährten Hilfe nach geographischen Gebieten und Empfängerländern ersichtlich.

2.4. ***Anhang 2*** enthält eine kurze Beschreibung des Rahmens der finanziellen und technischen Zusammenarbeit. Dort sind Angaben zu folgenden Aspekten aufgeführt:

a) Geltungsdauer der Finanzprotokolle;

b) in den Protokollen vorgesehene Finanzierungsinstrumente;

c) allgemeine Ziele der Gemeinschaftshilfe im Rahmen der drei Protokollserien sowie deren Anwendungsbereiche;

d) haushaltstechnische Grundlage;

e) Anwendungsbestimmungen zu den Protokollen und Aufteilung der Zuständigkeiten für die Verwaltung der Hilfe zwischen der EIB und der Kommission;

f) Verfahren für die Finanzierungsentscheidungen sowie zur Ausarbeitung der Finanzierungsabkommen und -verträge;

g) verwaltungstechnische Mittel der Kommission und der Empfängerstaaten zur Durchführung der Protokolle.

3. SYSTEM DER PROTOKOLLE

Verfahren zum Abschluß der Protokolle

3.1. Der gesamte Prozeß der Aushandlung und des Abschlusses der Protokolle ist relativ langwierig und wird bisweilen von Faktoren beeinflußt, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der finanziellen und technischen Zusammenarbeit stehen.

3.2. Die ersten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern sowie mit Zypern und Malta wurden, obwohl sie auf Artikel 238 des EWG-Vertrags beruhten, überflüssigerweise den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorgelegt. Dadurch traten sie mit einer Verzögerung von eineinhalb bis zweieinhalb Jahren in Kraft (siehe ***Anhang 1***).

3.3. Die zweiten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern wurden neun Monate bis ein Jahr nach dem Ablauf der vorangegangenen Protokolle (31. Oktober 1981) unterzeichnet und wurden erst 14 bis 19 Monate nach dem theoretischen Datum des Inkrafttretens wirksam (1. November 1981). Noch stärkere Verzögerungen traten im Falle des zweiten Protokolls mit Malta ein, bei dem die Verhandlungen bis 1985 durch rechtliche Probleme auf maltesischer Seite behindert wurden. Das Protokoll trat schließlich im Oktober 1986 in Kraft, d.h. praktisch drei Jahre nach dem theoretischen Datum (1. November 1983).

3.4. Die dritten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern traten im Laufe des Jahres 1988 in Kraft (siehe ***Anhang 1***), d.h. eineinhalb bis zwei Jahre nach dem Ablauf der vorangegangenen Protokolle (31. Oktober 1986). Die außerordentliche Schwerfälligkeit der Verhandlungen ist auf die notwendige Anpassung der Handelsabkommen nach dem Beitritt Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft zurückzuführen. Die Tatsache, daß die finanzielle und technische Zusammenarbeit von Faktoren abhängig gemacht wurde, die mit ihr in keinem unmittelbaren Zusammenhang standen, kommt insbesondere im Falle Marokkos zum Ausdruck, wo als Vorbedingung für die Verhandlungen der Abschluß eines neuen Fischereiabkommens gestellt wurde.

3.5. Die dritten Protokolle mit Zypern und Malta bildeten in dieser Hinsicht keine Ausnahme und traten 17 bzw. neun Monate nach dem Ablauf der vorangegangenen Protokolle in Kraft (siehe ***Anhang 1***).

Folgen

3.6. Mit Ausnahme der ersten Protokolle mit Zypern und Malta wurde der Geltungszeitraum nicht mit Bezug auf das Datum des Inkrafttretens, sondern mit Bezug auf ein Enddatum festgelegt (siehe ***Anhang 2***, Ziffer 2). Etwaige Verzögerungen, die sich auf das Datum des Inkrafttretens auswirken, führen somit zu einer Verkürzung des Geltungszeitraums. Dieser beträgt effektiv in der Mehrzahl der Fälle weniger als vier Jahre und beläuft sich bisweilen auf lediglich drei Jahre oder sogar auf einen noch kürzeren Zeitraum (siehe ***Anhang 1***).

3.7. Durch derartige Verzögerungen wird ferner die nahtlose Aufeinanderfolge der Protokolle unterbrochen. Wie bereits erwähnt (siehe Ziffern 3.3 — 3.4), liegen zwischen dem Ablauf eines Protokolls und dem Inkrafttreten des darauffolgenden Protokolls im allgemeinen ein bis zwei Jahre. In einigen Ländern kommt es dadurch zu einer Unterbrechung der Zusammenarbeit. Für einige Länder, wie etwa Malta, Marokko oder Tunesien, denen es im Rahmen der beiden ersten Protokolle gelang, die bereitgestellten Mittel während des vorgegebenen Geltungszeitraums restlos zu binden (siehe ***Tabellen 2 und 3***), bedeutet dies eine Unterbrechung des Rhythmus der Mittelbindungen. Während des Zeitraums zwischen zwei Protokollen beschränkt sich die finanzielle und technische Zusammenarbeit dann auf die Durchführung der genehmigten Vorhaben.

Haushaltsführung

Staffelung der Mittelbindungen

3.8. Gemäß den Protokollen sind die jährlich zu bindenden Mittel so gleichmäßig wie möglich auf die gesamte Geltungsdauer zu verteilen. Während der ersten Anwendungszeit können jedoch die Mittelbindungen — innerhalb vernünftiger Grenzen — einen proportional höheren Betrag erreichen.

3.9. In der Praxis findet diese Vorschrift kaum Beachtung. Die Durchführung der Protokolle erfolgt nach einem anderen Rhythmus, der sich hauptsächlich danach richtet, ob die Partnerländer startbereite Vorhaben zur Finanzierung vorschlagen können. In ***Tabelle 2*** sowie in den ***Schaubildern 4 bis 18*** wird am Beispiel mehrerer Protokolle und mehrerer Länder veranschaulicht, daß Jahre, in denen sehr umfangreiche Mittelbindungen vorgenommen wurden, auf Jahre folgten, in denen nur sehr geringe oder überhaupt keine Mittelbindungen vorgenommen wurden.

3.10. Darüber hinaus verliert diese Bestimmung ihre Bedeutung weitgehend durch die festgestellte Kürzung der Geltungsdauer der Protokolle: die Interventionen und folglich auch die zugehörigen Mittel werden somit stärker konzentriert. Die Bestimmung stellt ebenfalls ein Hindernis für eine zügige Durchführung der Protokolle mit Ländern dar, die bereits zu Beginn Vorhaben vorschlagen können, die einen deutlich überproportionalen Anteil der gewährten Mittelausstattung absorbieren.

3.11. Ferner besteht seit der Einführung eines einzigen Artikels (965) für alle drei Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern im Jahre 1987 in deutlich geringerem Umfang die Notwendigkeit, eine zeitliche Staffelung der Ausgaben zu Lasten des Gesamthaushaltsplans für jedes einzelne Protokoll sicherzustellen.

3.12. Diese Bestimmung sollte dementsprechend im Rahmen künftiger Protokolle nicht mehr übernommen werden. Die Kommission sollte vielmehr in der Planungsphase im Einvernehmen mit den Empfängerstaaten versuchen, eine realistische Planung der Durchführung der finanziellen und technischen Hilfe vorzunehmen. Bei dieser Planung können freilich haushaltstechnische Zwänge nicht außer acht gelassen werden.

Verwendung der Restbeträge

3.13. In den Protokollen ist vorgesehen, daß ein etwaiger am Ende des Geltungszeitraums nicht gebundener Restbetrag „vollständig aufgebraucht" wird. Dieser „Restbetrag" stellt bisweilen einen nicht unbeträchtlichen Teil der in den Protokollen festgelegten Mittelausstattung dar. Dies gilt insbesondere für die ersten und zweiten Protokolle mit Algerien und Ägypten, wo der Anteil sich zwischen 30 % und 50 % der vorgesehenen Mittelausstattung bewegte (siehe ***Tabelle 3***); Ende 1989 waren diese Protokolle im übrigen noch immer nicht vollständig abgewickelt.

3.14. Bei der Durchführung der Protokolle kann eine gewisse Flexibilität eingeräumt werden, um eine Anpassung an neue Rahmenbedingungen zu ermöglichen, die zu Beginn nach menschlichem Ermessen nicht absehbar waren. So wie die betreffende Bestimmung jedoch formuliert ist und angewandt wird, ermöglicht sie eine Bindung der Mittel ohne zeitliche Begrenzung und führt dazu, daß der Mehrjahresrahmen, in den sich die Protokolle theoretisch einfügen, seinen Sinn verliert.

3.15. Die gesammelten Erfahrungen sollten für künftige Protokolle genutzt werden. Zunächst ist die Höhe der Mittelzuweisung im Rahmen eines Protokolls im Hinblick auf die tatsächlichen Möglichkeiten der vollständigen Verwendung während des Geltungszeitraums festzulegen. Was die Verwendung eines etwaigen Restbetrags betrifft, so sollte diese einem klar festgelegten Verfahren unter-

Tabelle 2 — Entwicklung der Mittelausstattungen, der Mittelbindungen und der Zahlungen bis zum 31.12.1989

(Mio ECU)

TÜRKEI		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	3. Protokoll	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Sonderhilfe	75,0			75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
	Insgesamt	295,0	220,0	220,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0
Mittelbindungen	3. Protokoll		12,1	18,1	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Sonderhilfe				46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	56,0	75,0	75,0
	Insgesamt		12,1	18,1	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	276,0	295,0	295,0
Zahlungen	3. Protokoll		4,0	4,2	61,2	76,0	108,7	137,7	153,5	200,7	209,0	216,6	217,5
	Sonderhilfe				0,0	4,0	13,4	19,9	34,7	41,8	45,8	46,3	46,3
	Insgesamt		4,0	4,2	61,2	80,1	122,1	157,7	188,3	242,5	254,8	262,9	263,9

ZYPERN		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. Protokoll	16,0						16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	Insgesamt	26,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. Protokoll							0,0	6,8	10,4	10,4	10,4	14,6
	Insgesamt		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	16,8	20,4	20,4	20,4	24,6
Zahlungen	1. Protokoll		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	7,9	9,3	9,9	9,9	10,0
	2. Protokoll							0,0	0,6	1,1	4,8	8,3	10,2
	Insgesamt		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	8,5	10,5	14,7	18,2	20,1

MALTA		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. Protokoll	13,5								13,5	13,5	13,5	13,5
	3. Protokoll	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
	Insgesamt	38,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	23,5	23,5	23,5	38,5
Mittelbindungen	1. Protokoll		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. Protokoll									0,0	3,0	13,5	13,5
	3. Protokoll		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Insgesamt		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	13,0	23,5	23,5
Zahlungen	1. Protokoll		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. Protokoll									0,0	0,0	0,0	0,8
	3. Protokoll		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Insgesamt		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,8

NÖRDLICHES MITTELMEER		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung		359,5	240,0	240,0	315,0	315,0	315,0	331,0	331,0	344,5	344,5	344,5	359,5
Mittelbindungen			13,0	19,9	277,3	282,0	286,0	286,0	292,8	296,4	309,4	338,9	343,1
Zahlungen			4,4	4,8	68,4	87,7	131,8	171,9	206,0	263,0	279,5	291,1	294,8

ALGERIEN		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	2. Protokoll	44,0					44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	3. Protokoll	56,0										56,0	56,0
	Insgesamt	144,0	44,0	44,0	44,0	44,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	144,0	144,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	38,2	38,2	38,5	35,0	38,1	38,2
	2. Protokoll						0,0	6,4	18,1	24,0	42,2	42,2	42,2
	3. Protokoll											0,6	27,4
	Insgesamt		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	44,6	56,3	62,5	77,2	80,9	107,7
Zahlungen	1. Protokoll		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	18,1	18,8	21,6	22,1	23,1
	2. Protokoll						0,0	0,0	2,3	4,4	7,6	8,1	9,6
	3. Protokoll											0,0	0,4
	Insgesamt		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	20,3	23,2	29,2	30,2	33,1

MAROKKO		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2. Protokoll	109,0					109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0
	3. Protokoll	173,0										173,0	173,0
	Insgesamt	356,0	74,0	74,0	74,0	74,0	183,0	183,0	183,0	183,0	183,0	356,0	356,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		2,0	7,2	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2. Protokoll						37,4	86,6	108,3	108,3	108,3	108,3	108,3
	3. Protokoll											11,9	122,3
	Insgesamt		2,0	7,2	74,0	74,0	111,4	160,6	182,2	182,2	182,2	194,1	304,6
Zahlungen	1. Protokoll		0,1	1,3	25,3	42,8	67,7	68,5	70,7	71,5	72,7	72,7	73,2
	2. Protokoll						23,4	35,0	72,9	83,5	90,2	92,2	95,3
	3. Protokoll											0,0	0,0
	Insgesamt		0,1	1,3	25,3	42,8	91,1	103,5	143,6	155,0	162,8	164,9	168,5

TUNESIEN		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0
	2. Protokoll	61,0					61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0
	3. Protokoll	93,0										93,0	93,0
	Insgesamt	208,0	54,0	54,0	54,0	54,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	208,0	208,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	53,9	54,0	54,0	54,0	53,7	53,7
	2. Protokoll						0,0	2,9	15,5	60,7	60,7	61,1	61,0
	3. Protokoll											39,4	59,7
	Insgesamt		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	56,8	69,5	114,7	114,7	154,1	174,3
Zahlungen	1. Protokoll		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,1	43,9	44,3	51,4	52,4	53,1
	2. Protokoll						0,0	0,2	3,8	9,5	20,2	32,4	41,1
	3. Protokoll											10,8	13,2
	Insgesamt		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,3	47,7	53,9	71,6	95,6	107,4

MAGHREB		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0
	2. Protokoll	214,0					214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0
	3. Protokoll	322,0										322,0	322,0
	Insgesamt	708,0	172,0	172,0	172,0	172,0	386,0	386,0	386,0	386,0	386,0	708,0	708,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		3,2	13,4	143,1	162,8	165,1	166,0	166,2	166,5	163,0	165,8	165,8
	2. Protokoll						37,4	96,0	141,9	193,0	211,2	211,5	211,5
	3. Protokoll											51,9	209,3
	Insgesamt		3,2	13,4	143,1	162,8	202,5	262,0	308,0	359,5	374,1	429,1	586,7
Zahlungen	1. Protokoll		0,5	2,6	40,0	65,9	108,3	119,9	132,6	134,6	145,6	147,2	149,4
	2. Protokoll						23,4	35,1	79,0	97,4	117,9	132,7	146,0
	3. Protokoll											10,8	13,6
	Insgesamt		0,5	2,6	40,0	65,9	131,7	155,0	211,6	232,1	263,5	290,7	309,0

ÄGYPTEN		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0
	2. Protokoll	126,0					126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0
	3. Protokoll	200,0										200,0	200,0
	Insgesamt	403,0	77,0	77,0	77,0	77,0	203,0	203,0	203,0	203,0	203,0	403,0	403,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		2,0	2,2	53,5	67,9	76,0	76,2	76,2	76,3	76,3	76,5	76,5
	2. Protokoll						11,3	35,4	52,3	66,8	112,3	119,8	122,7
	3. Protokoll											33,9	44,3
	Insgesamt		2,0	2,2	53,5	67,9	87,3	111,6	128,5	143,0	188,6	230,2	243,4
Zahlungen	1. Protokoll		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	27,4	31,7	38,4	47,5	56,5	58,1
	2. Protokoll						0,0	0,9	2,7	10,6	22,5	32,4	54,2
	3. Protokoll											0,0	0,3
	Insgesamt		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	28,3	34,4	48,9	70,0	88,9	112,6

JORDANIEN		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
	2. Protokoll	26,0					26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	3. Protokoll	37,0										37,0	37,0
	Insgesamt	85,0	22,0	22,0	22,0	22,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	85,0	85,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		1,2	2,2	18,8	20,0	21,7	22,2	22,2	22,3	22,3	22,3	22,3
	2. Protokoll						7,8	10,8	14,6	22,1	22,9	24,0	25,0
	3. Protokoll											10,5	17,4
	Insgesamt		1,2	2,2	18,8	20,0	29,5	33,0	36,9	44,4	45,2	56,9	64,7
Zahlungen	1. Protokoll		0,8	1,1	6,8	9,6	14,5	17,6	20,8	21,6	21,8	21,8	21,8
	2. Protokoll						3,2	4,7	6,9	9,8	12,8	15,5	18,1
	3. Protokoll											0,0	2,1
	Insgesamt		0,8	1,1	6,8	9,6	17,7	22,3	27,7	31,4	34,5	37,3	42,0

LIBANON		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. Protokoll	16,0					16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3. Protokoll	20,0										20,0	20,0
	Insgesamt	46,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	46,0	46,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		0,3	0,7	3,7	5,6	7,1	7,1	7,3	7,4	7,0	9,9	9,9
	2. Protokoll						0,0	0,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3. Protokoll											0,0	0,0
	Insgesamt		0,3	0,7	3,7	5,6	7,2	7,2	23,3	23,4	23,0	25,9	25,9
Zahlungen	1. Protokoll		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	4,6	4,8	5,4	5,5
	2. Protokoll						0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,6	1,6
	3. Protokoll											0,0	0,0
	Insgesamt		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	5,2	6,0	7,0	7,1

SYRIEN		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	2. Protokoll	33,0					33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
	Insgesamt	59,0	26,0	26,0	26,0	26,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	25,3	25,5	25,7	26,0	26,0	26,0
	2. Protokoll						0,0	9,7	18,4	31,6	31,6	33,0	33,0
	Insgesamt		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	35,0	43,9	57,3	57,6	59,0	59,0
Zahlungen	1. Protokoll		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	19,5	19,9	19,9	20,2
	2. Protokoll						0,0	0,0	0,0	0,8	2,4	7,2	9,9
	Insgesamt		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	20,3	22,3	27,2	30,2

MASCHRIK		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0
	2. Protokoll	201,0					201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0
	3. Protokoll	257,0										257,0	257,0
	Insgesamt	593,0	135,0	135,0	135,0	135,0	336,0	336,0	336,0	336,0	336,0	593,0	593,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		5,0	7,0	94,2	113,0	124,8	130,8	131,2	131,7	131,6	134,7	134,7
	2. Protokoll						19,1	55,9	101,4	136,5	182,9	192,9	196,7
	3. Protokoll											44,4	61,7
	Insgesamt		5,0	7,0	94,2	113,0	143,9	186,7	232,6	268,2	314,4	372,0	393,1
Zahlungen	1. Protokoll		1,9	3,5	21,7	31,3	46,1	64,8	75,0	84,0	94,0	103,7	105,6
	2. Protokoll						3,2	5,6	9,6	21,8	38,8	56,7	83,8
	3. Protokoll											0,0	2,4
	Insgesamt		1,9	3,5	21,7	31,3	49,3	70,4	84,6	105,8	132,8	160,4	191,8

SÜDLICHES MITTELMEER		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung	1. Protokoll	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0
	2. Protokoll	415,0					415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0
	3. Protokoll	579,0										579,0	579,0
	Insgesamt	1 301,0	307,0	307,0	307,0	307,0	722,0	722,0	722,0	722,0	722,0	1 301,0	1 301,0
Mittelbindungen	1. Protokoll		8,2	20,4	237,3	275,7	289,9	296,8	297,4	298,2	294,5	300,5	300,5
	2. Protokoll						56,5	152,0	243,3	329,5	394,0	404,4	408,2
	3. Protokoll											96,2	271,0
	Insgesamt		8,2	20,4	237,3	275,7	346,4	448,8	540,6	627,6	688,5	801,1	979,8
Zahlungen	1. Protokoll		2,4	6,0	61,8	97,1	154,4	184,7	207,6	218,6	239,6	250,9	255,0
	2. Protokoll						26,6	40,7	88,6	119,2	156,7	189,5	229,8
	3. Protokoll											10,8	15,9
	Insgesamt		2,4	6,0	61,8	97,1	181,0	225,4	296,2	337,8	396,3	451,2	500,8

MITTELMEER		Mittel-ausstattung	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mittelausstattung		1 660,5	547,0	547,0	622,0	622,0	1 037,0	1 053,0	1 053,0	1 066,5	1 066,5	1 645,5	1 660,5
Mittelbindungen			21,1	40,3	514,7	557,7	632,4	734,7	833,4	924,0	997,9	1 140,0	1 322,9
Zahlungen			6,7	10,9	130,2	184,9	312,8	397,3	502,2	600,9	675,8	742,3	795,6

Die Differenz in Höhe von 54 Mio ECU zwischen dem in dieser Tabelle ausgewiesenen Gesamtvolumen der Mittelausstattungen (1 660,5 Mio ECU) und dem in Tabelle 1 ausgewiesenen Gesamtvolumen (1 714,5 Mio ECU) ergibt sich daraus, daß in dieser Tabelle weder das im Jahre 1990 in Kraft getretene dritte Protokoll mit Zypern (18 Mio ECU) noch die Reserve (36 Mio ECU) für das zum 31.12.1989 noch nicht unterzeichnete dritte Protokoll mit Syrien berücksichtigt ist.

Wegen der vorgenommenen Rundungen entsprechen einige Gesamtbeträge nicht genau der Summe ihrer Bestandteile (Beispiel: Syrien, Zahlungen 1988 und 1989).

Tabelle 3 — Stand der Verwendung der Mittelausstattungen für die Protokolle zum Ende des Haushaltsjahres, in dem ihr Geltungszeitraum abläuft

(in %)

Land oder geographisches Gebiet	Protokoll	Vorgenommene Mittelbindungen	Getätigte Zahlungen
Türkei	Drittes	100,0	27,8
	Sonderhilfe	61,3	5,3
Zypern	Erstes	99,6	23,0
	Zweites	65,0	51,6
Malta	Erstes	100,0	73,6
	Zweites	100,0	0,0
Algerien	Erstes	66,9	4,7
	Zweites	54,5	10,0
Marokko	Erstes	100,0	34,3
	Zweites	99,3	82,7
Tunesien	Erstes	73,5	23,3
	Zweites	99,5	17,7
Maghreb	Erstes	83,2	23,3
	Zweites	90,2	45,5
Ägypten	Erstes	69,4	13,9
	Zweites	53,0	8,4
Jordanien	Erstes	85,6	31,1
	Zweites	85,0	37,7
Libanon	Erstes	55,8	25,4
	Zweites	100,0	3,8
Syrien	Erstes	70,1	11,2
	Zweites	95,8	2,5
Maschrik	Erstes	69,8	16,1
	Zweites	67,9	10,9
Südliches Mittelmeer	Erstes	77,3	20,1
	Zweites	79,4	28,7

liegen, das mit einem förmlichen Beschluß auf derEbene des Assoziationsrates endet. Dieser Beschluß sollte auf einer Untersuchung der Lage der Zusammenarbeit mit dem betreffenden Land beruhen und beim Ablauf des Geltungszeitraums des Protokolls oder kurz danach erfolgen. Auf diesen Beschluß hin sollte der Restbetrag entweder in voller Höhe oder teilweise der Mittelausstattung für das nachfolgende Protokoll zugeschlagen oder aber annulliert werden, damit es nicht weiterhin zu einer Aneinanderreihung nicht abgeschlossener Protokolle kommt.

Verwendung der nichtrückzahlbaren Zuschüsse

3.16. Die Protokolle sind dahin gehend ausgelegt, daß die aus Haushaltsmitteln finanzierten nichtrückzahlbaren Zuschüsse vorrangig zur Befriedigung des Bedarfs der EIB eingesetzt werden. Hierbei geht es darum, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die EIB die erforderlichen Zinsvergütungen gewähren kann, die automatisch an die Unterzeichnung von Darlehensverträgen in Höhe der vereinbarungsgemäß von der EIB bereitgestellten Mittel geknüpft sind. Mit der vorausschauenden Bewirtschaftung der Mittelausstattungen soll folglich sichergestellt werden, daß der EIB jederzeit eine Finanzierungsquelle für die Zinsvergütungen zur Verfügung steht.

3.17. Die EIB kann allerdings ihren tatsächlichen Bedarf bei Beginn der Durchführung eines Protokolls noch nicht bekanntgeben, was eine rigorose Planung der Mittelausstattungen erschwert, und neigt dazu, die Verwendung eines Teils der Haushaltsmittel seitens der Kommission hinauszuschieben.

3.18. Die Festlegung der Gesamthöhe der aus dem Haushaltsplan gewährten Mittel zur Finanzierung der Zinsvergütungen wäre eine Möglichkeit zur Umschiffung dieser Klippe. Damit wäre der Kommission und dem Mitgliedstaat von Anfang an die genaue Höhe der Mittel bekannt, die als Zuschüsse verwendet werden können. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß im Rahmen der EEF innerhalb des Gesamtvolumens ein bestimmter Mittelbetrag für Zinsvergütungen bestimmt ist.

Folgen für die Durchführung

3.19. Bei der Durchführung der Protokolle wird der theoretische Fünfjahresrahmen nicht eingehalten. Somit kommt es zur Aneinanderreihung von Protokollen, die nicht vollständig abgewickelt sind. Die krassesten Beispiele hierfür betreffen Algerien und Ägypten: Der nicht gebundene Restbetrag am Ende des Geltungszeitraums der beiden ersten Serien von Protokollen mit diesen beiden Ländern beläuft sich auf 30 % bis 50 % der Mittelausstattung (siehe ***Tabellen 2 bis 4*** sowie ***Schaubilder 8 und 12***). Um zu vermeiden, daß sich diese Situation noch verschlimmert, sollte die Kommission im Rahmen künftiger Protokolle geeignete Maßnahmen treffen.

3.20. Ohne eine gewisse Flexibilität ausschließen zu wollen (siehe Ziffer 3.14), vertritt der Hof die Ansicht, daß zur Eindämmung der Ausuferung strengere Vorschriften bezüglich des Zeitplans für die Verwendung der Mittelausstattung notwendig sind. Wie auch immer die erlassenen Bestimmungen beschaffen sein mögen, sie sollten einen Mechanismus zur endgültigen Abwicklung der Protokolle umfassen, in dessen Rahmen ein förmlicher Beschluß bezüglich der Verwendung des Restbetrags herbeigeführt wird (siehe Ziffer 3.15).

Anwendungsverordnung

3.21. Das Fehlen einer Anwendungsverordnung bis Anfang 1987 (siehe ***Anhang 2***, Ziffern 14 — 17), d.h. während eines Zeitraums von fast acht Jahren, stellt einen schwerwiegenden Mangel dar. Dadurch, daß in diesem Zeitraum auf ein Ad-hoc-Verfahren zurückgegriffen

wurde, wurde nicht nur die Kommission ihrer verwaltungstechnischen Zuständigkeiten enthoben, sondern es entstanden auch in einigen Fällen wegen des Einstimmigkeitsprinzips bei den Abstimmungen erhebliche Verzögerungen bei der Verabschiedung der Vorhaben. Jeder Mitgliedstaat verfügt über ein Ablehnungsrecht, mit dem er gegebenenfalls das Vorgehen der Kommission blockieren und einen Rechtsstreit gegen den für die geplante Hilfe vorgesehenen Empfängerstaat anstrengen kann.

3.22. In der Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 zur Anwendung der Protokolle wird in den Erwägungsgründen lediglich auf die zweiten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern sowie mit Zypern und Malta ausdrücklich Bezug genommen. Es wäre notwendig gewesen, und diese Notwendigkeit besteht noch immer, die Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 zumindest im Wege einer Ratsverordnung auf die Durchführung der dritten Protokolle auszudehnen. Ferner sollten unmittelbar beim Abschluß der bevorstehenden vierten Protokolle geeignete Bestimmungen erlassen werden. Gleiches gilt für die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit der Türkei, für die es noch immer keine Anwendungsverordnung gibt (siehe ***Anhang 2***, Ziffer 17).

Überlegungen zum System der Protokolle

3.23. Es bietet sich ein Vergleich zwischen dem System der Protokolle und dem Rahmen für die finanzielle und technische Hilfe der Gemeinschaft zugunsten der Entwicklungsländer in Lateinamerika und Asien an. Dieser Hilfe, die aus Kapitel 93 des Gesamthaushaltsplans finanziert wird, liegt als rechtlicher Rahmen lediglich die Ratsverordnung (EWG) Nr. 442/81 [1] zugrunde, in der die allgemeinen Ziele, die Formen, die Anwendungsbereiche sowie die internen Entscheidungs- und Verwaltungsverfahren der Gemeinschaft festgelegt sind.

3.24. Die Protokolle, die ausdrücklich auf dem Wunsch der Gemeinschaft nach einem politischen Globalansatz beruhen, bieten einen geeigneten Rahmen zur Festlegung — unter Vorgabe eines zeitlichen Rahmens und eines zuvor festgesetzten Finanzvolumens — einer sektoralen Leitlinie für die finanzielle und technische Zusammenarbeit, die den von jedem Empfängerland bestimmten prioritären Entwicklungszielen entspricht. Der Planungsphase kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung zu. Im Zuge der dritten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern sowie mit Malta und Zypern wurde im übrigen eine deutliche Verbesserung gegenüber den vorangegangenen Protokollen erzielt. Sie sind hinsichtlich der spezifischen Ziele der Zusammenarbeit erheblich präziser ausgelegt, enthalten eine Definition der Art der finanzierbaren Vorhaben oder Maßnahmen und verlangen die Aufstellung eines Richtprogramms, mit dem sich beide Seiten verpflichten.

3.25. Das Fehlen einer Mehrjahresplanung bis Ende 1990 im Rahmen der finanziellen und technischen Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer in Lateinamerika und Asien sowie der künstliche Druck des Jahres- und Haushaltsrhythmus werden von der Kommission als schwerwiegender Mangel anerkannt. Es ist vorgesehen, ab 1991 eine Mehrjahresplanung einzuführen, die eine bessere Verwendung der Finanzmittel ermöglichen dürfte.

3.26. Die Protokolle ermöglichen zwar grundsätzlich eine wirtschaftlichere und wirksamere Mittelverwendung als ein System ohne Programmierung, doch in der Praxis wurden gleichwohl einige Mängel festgestellt.

3.27. Zunächst bilden die Protokolle eine zusätzliche Etappe im Vergleich zu dem System für die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer in Lateinamerika und Asien. Die Schwerfälligkeit des Prozesses der Aushandlung und des Abschlusses der Protokolle (die einen rechtlichen Rahmen für lediglich fünf Jahre bieten), der bisweilen durch Faktoren beeinflußt wird, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der finanziellen und technischen Zusammenarbeit stehen (siehe Ziffern 3.1 — 3.5), verursacht Verzögerungen bei der Durchführung und sogar eine Unterbrechung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit (siehe Ziffer 3.7).

3.28. Die Protokolle bringen ferner eine Konzentrierung der Arbeiten zur Bestimmung, Prüfung und Ausarbeitung der Vorhaben zu Beginn des Geltungszeitraums mit sich; hieraus ergibt sich sowohl für die Kommission als auch für die Empfängerstaaten ein erhebliches Arbeitsvolumen, das in einem sehr kurzen Zeitraum zu bewältigen ist. Der Hof fragt sich, ob einige der von ihm festgestellten Mängel in bezug auf die Qualität der finanzierten Vorhaben und Maßnahmen nicht das Ergebnis einer zu eiligen Vorbereitung sind.

3.29. Ferner wird durch die Festlegung eines festen Finanzvolumens für einen gegebenen Zeitraum in den betreffenden Ländern der Wettbewerb zwischen den potentiellen Begünstigten angeheizt. Dies kann dazu führen, daß schlecht konzipierte oder unzulänglich definierte Vorhaben akzeptiert werden, mit denen teilweise oder sogar hauptsächlich das Ziel verfolgt wird, den vorschlagenden Einrichtungen einen Teil der von der Gemeinschaft bereitgestellten Mittelausstattung zu sichern. Bei der finanziellen und technischen Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer in Lateinamerika und Asien besteht diese Schwachstelle nicht, obwohl auch hier wegen des begrenzten Volumens der Gemeinschaftshilfe Auswahlentscheidungen zwischen verschiedenen Vorhaben zu treffen sind, da ihre Wirkung stärker gestreut ist, denn es besteht keine doppelte Begrenzung des Finanzvolumens dadurch, daß dieses klar festgelegt, nicht erweiterbar und an einen mehrjährigen Geltungszeitraum gebunden ist.

3.30. Ein Nachteil des Systems der Protokolle besteht darin, daß Faktoren, die nicht mit der finanziellen und technischen Zusammenarbeit zusammenhängen, sich auf die Ausführung des Haushaltsplans auswirken und deren ordnungsgemäßen Ablauf beeinträchtigen. Aus politischen Gründen ist die Durchführung der Protokolle mit der Türkei, Syrien und dem Libanon ausgesetzt. In keinem dieser Fälle stellt die Gemeinschaft ihre Verpflichtungen gegenüber den betreffenden Empfängerstaaten in Frage, die Durchführung der finanziellen und technischen Zusam-

[1] ABl. Nr. L 48 vom 21. 2. 1981, S. 8.

menarbeit wurde lediglich so lange aufgeschoben, bis sie aufgrund der Verhältnisse wieder möglich ist. Im speziellen Falle des Libanon und Syriens wird die gewährte oder vorgesehene Mittelausstattung für die dritten Protokolle somit zu den normalerweise Ende 1991 im Rahmen der vierten Protokolle zugewiesenen Mitteln hinzutreten, wodurch das Tempo der Ausführung des Haushaltsplans nicht beschleunigt wird. Im Falle der finanziellen und technischen Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer in Lateinamerika und Asien kann die Kommission unter solchen Umständen beschließen, keine Verpflichtungen mehr einzugehen, d.h. keine Finanzierungsentscheidungen mehr zu treffen.

3.31. Und schließlich ist die im Protokoll vorgesehene Mittelzuweisung beim gegenwärtigen Stand der Dinge und hauptsächlich wegen der Bestimmungen bezüglich der Verwendung der Restbeträge (siehe Ziffern 3.13 — 3.15) dem Empfängerland sicher; sie wird durch Verzögerungen bei der Durchführung nicht in Frage gestellt. Bei der finanziellen und technischen Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer in Lateinamerika und Asien können dagegen Volumen und Rhythmus der Zusammenarbeit an die individuellen Absorptionskapazitäten des jeweiligen Landes angepaßt werden. Die Kommission hat die Möglichkeit, neue Vorhaben nicht zu finanzieren, wenn sie Schwierigkeiten oder Verzögerungen bei der Verwendung der dem betreffenden Land bereits zur Verfügung gestellten Hilfe feststellt.

4. VERWALTUNGSSYSTEME

Buchhaltungssysteme

Darstellung der Systeme

4.1. Die Kommission verfügt über zwei Instrumente:

a) die Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge, die zur ordnungsgemäßen Ausführung des Haushaltsplans dient; sie enthält für ein bestimmtes Haushaltsjahr und bis zur Ebene der einzelnen Mittelbindung Einzelheiten zu den getätigten Zahlungen sowie den Stand der am Anfang und am Ende des Haushaltsjahres fortbestehenden Verpflichtungen. Diese Information erscheint in der Haushaltsrechnung;

b) eine Nebenbuchhaltung, genannt FINPICS (Project Information and Control System), die den spezifischen Erfordernissen der mit der Mittelverwaltung befaßten Stellen im Bereich der Überwachung der Vorhaben und der Durchführung der Finanzprotokolle [1] Rechnung tragen soll. Es handelt sich hierbei um eine Datenbank, mit deren Hilfe sich Einzelheiten bezüglich der getätigten Zahlungen zu jeder Mittelbindung in der Vergangenheit zurückverfolgen lassen.

Überwachung der Durchführung der Protokolle

4.2. Weder anhand der Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge noch anhand des Systems FINPICS in seiner derzeitigen Konzeption ist unmittelbar und fortlaufend zu jedem Finanzprotokoll die Aufschlüsselung der gebundenen Beträge und der ausgezahlten Beträge nach der Art der Finanzinstrumente zu ermitteln. Diese Bemerkungen gelten ebenfalls für eine sektorbezogene Analyse der finanzierten Maßnahmen, die die EIB im übrigen in eigener Regie durchführt, insbesondere im Hinblick auf die Sonderdarlehen, die die EIB aufgrund eines allgemeinen Mandats verwaltet (siehe ***Anhang 2***, Ziffer 23). Die Kommission sollte sich, zumindest im Rahmen der nächsten Protokolle, bemühen, sich mit den notwendigen Mitteln auszustatten, um in geeigneter Weise über diese Informationen verfügen zu können.

4.3. Die Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge ist nicht so ausgelegt, daß der Stand der finanziellen Durchführung der Protokolle jederzeit und unmittelbar erkennbar ist. Bestimmte Einnahmen, nämlich Erstattungen der EIB wegen zu hoher Mittelzuweisungen seitens der Kommission (bei der Auszahlung der Zinsvergütungen oder bei der Freigabe einer Tranche eines Sonderdarlehens), werden nicht zugunsten des betreffenden Vorhabens wiederverwendet und den „verschiedenen Einnahmen" zugeschlagen. Später muß die Kommission, um der Bank den vereinbarten Gesamtbetrag des Darlehens oder der Zinsvergütungen bereitstellen zu können, zusätzliche Verpflichtungen zu Lasten neuer Mittel eingehen. In der Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge werden infolgedessen gebundene und ausgezahlte Beträge ausgewiesen, die die festgesetzte und tatsächlich geleistete Hilfe übersteigen. Wie aus ***Tabelle 4*** hervorgeht, liegt der Gesamtbetrag der für ein Finanzprotokoll vorgenommenen Mittelbindungen, wie er anhand der Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge zurückverfolgt werden konnte, somit über dem Gesamtbetrag der entsprechenden Mittelzuweisung (erste Protokolle mit Malta und Jordanien, erstes und zweites Protokoll mit Syrien).

4.4. Das System FINPICS selbst ist falsch konzipiert und wird unzulänglich fortgeschrieben, denn in ihm sind nicht sämtliche Buchhaltungsvorgänge nachvollziehbar; so sind beispielsweise mehrere im Jahre 1979 vorgenommene Mittelbindungen nicht erfaßt, und auch etwaige Einnahmen, ob sie wiederverwendet wurden oder nicht, sind nicht ausgewiesen.

4.5. Somit wird die endgültige Abwicklung der Finanzprotokolle schwierig, wenn die Kommission die Buchungsvorgänge nicht überwachen kann und keinen Überblick über die noch zu verwendenden Restbeträge besitzt. Zur Verbesserung des Systems FINPICS sind keine allzu umfangreichen Änderungen erforderlich; es ginge im wesentlichen darum, die nicht berücksichtigten Mittelbindungen sowie die erzielten Einnahmen einzubeziehen. Der Kommission stünde dann ein System zur Verfügung, mit dessen Hilfe sie die finanzielle Durchführung eines Protokolls zuverlässig und bequem verfolgen könnte.

[1] Das System FINPICS ist nicht nur für die Hilfen im Rahmen der Finanzprotokolle bestimmt; es wird auch für die aus Kapitel 93 des Gesamthaushaltsplans finanzierten Hilfen zugunsten der Länder in Lateinamerika und Asien eingesetzt.

Tabelle 4 — Stand der Verwendung der Mittelausstattungen für die Protokolle sowie der Abwicklung der vorgenommenen Mittelbindungen zum 31.12.1989

Land oder geographisches Gebiet	Protokoll	Mittelausstattung	Stand der Mittelbindungen			Stand der Zahlungen				
			Vorgenommene Mittelbindungen	Nicht verwendete Mittelausstattung 3 - 4	Verwendungsrate der Mittelausstattung 4 / 3	Getätigte Zahlungen	Nicht verwendete Mittelausstattung 3 - 7	Verwendungsrate der Mittelausstattung 7 / 3	Fortbestehende Mittelbindungen 4 - 7	Abwicklungsrate der Mittelbindungen 7 / 4
		(Mio ECU)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
TÜRKEI	3.	220,0	220,0	0,0	100,0	217,5	2,5	98,9	2,5	98,9
	Sonderhilfe	75,0	75,0	0,0	100,0	46,3	28,7	61,8	28,7	61,8
	Insgesamt	295,0	295,0	0,0	100,0	263,9	31,1	89,4	31,1	89,4
ZYPERN	1.	10,0	10,0	0,0	99,6	10,0	0,0	99,6	0,0	100,0
	2.	16,0	14,6	1,4	91,4	10,2	5,8	63,6	4,5	69,6
	Insgesamt	26,0	24,6	1,4	94,6	20,1	5,9	77,5	4,5	81,9
MALTA	1.	10,0	10,0	(0,0)	100,0	10,0	0,0	100,0	0,0	100,0
	2.	13,5	13,5	0,0	100,0	0,8	12,7	5,9	12,7	5,9
	3.	15,0	0,0	15,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	
	Insgesamt	38,5	23,5	15,0	61,0	10,8	27,7	28,0	12,7	45,9
NÖRDL. MITTELMEER	Insgesamt	359,5	343,1	16,4	95,4	294,8	64,7	82,0	48,3	85,9
ALGERIEN	1.	44,0	38,2	5,8	86,8	23,1	20,9	52,5	15,1	60,5
	2.	44,0	42,2	1,8	95,9	9,6	34,4	21,8	32,6	22,8
	3.	56,0	27,4	28,6	48,9	0,4	55,6	0,7	27,0	1,4
	Insgesamt	144,0	107,7	36,3	74,8	33,1	110,9	23,0	74,7	30,7
MAROKKO	1.	74,0	74,0	0,0	100,0	73,2	0,8	98,9	0,8	99,0
	2.	109,0	108,3	0,7	99,4	95,3	13,7	87,4	13,1	87,9
	3.	173,0	122,3	50,7	70,7	0,0	173,0	0,0	122,3	0,0
	Insgesamt	356,0	304,6	51,4	85,6	168,5	187,5	47,3	136,1	55,3
TUNESIEN	1.	54,0	53,7	0,3	99,4	53,1	0,9	98,4	0,5	99,0
	2.	61,0	61,0	0,0	100,0	41,1	19,9	67,4	19,9	67,4
	3.	93,0	59,7	33,4	64,1	13,2	79,8	14,2	46,5	22,1
	Insgesamt	208,0	174,3	33,7	83,8	107,4	100,6	51,6	66,9	61,6
MAGHREB	1.	172,0	165,8	6,2	96,4	149,4	22,6	86,9	16,4	90,1
	2.	214,0	211,5	2,5	98,8	146,0	68,0	68,2	65,6	69,0
	3.	322,0	209,3	112,7	65,0	13,6	308,4	4,2	195,8	6,5
	Insgesamt	708,0	586,7	121,3	82,9	309,0	399,0	43,6	277,7	52,7
ÄGYPTEN	1.	77,0	76,5	0,5	99,3	58,1	18,9	75,5	18,4	76,0
	2.	126,0	122,7	3,3	97,4	54,2	71,8	43,0	68,5	44,2
	3.	200,0	44,3	155,7	22,1	0,3	199,7	0,1	44,0	0,7
	Insgesamt	403,0	243,4	159,6	60,4	112,6	290,4	27,9	130,9	46,2
JORDANIEN	1.	22,0	22,3	(0,3)	101,4	21,8	0,2	99,1	0,5	97,7
	2.	26,0	25,0	1,0	96,3	18,1	7,9	69,6	6,9	72,3
	3.	37,0	17,4	19,6	47,0	2,1	34,9	5,6	15,3	11,9
	Insgesamt	85,0	64,7	20,3	76,1	42,0	43,0	49,4	22,8	64,8
LIBANON	1.	10,0	9,9	0,1	99,4	5,5	4,5	54,9	4,5	55,2
	2.	16,0	16,0	0,0	100,0	1,6	14,4	10,1	14,4	10,1
	3.	20,0	0,0	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	
	Insgesamt	46,0	25,9	20,1	56,4	7,1	38,9	15,4	18,8	27,4
SYRIEN	1.	26,0	26,0	(0,0)	100,0	20,2	5,8	77,9	5,8	77,8
	2.	33,0	33,0	(0,0)	100,0	9,9	23,1	30,1	23,1	30,1
	Insgesamt	59,0	59,0	(0,0)	100,0	30,2	28,8	51,2	28,8	51,2
MASCHRIK	1.	135,0	134,7	0,3	99,8	105,6	29,4	78,2	29,1	78,4
	2.	201,0	196,7	4,3	97,9	83,8	117,2	41,7	112,9	42,6
	3.	257,0	61,7	195,3	24,0	2,4	254,6	0,9	59,3	3,8
	Insgesamt	593,0	393,1	199,9	66,3	191,8	401,2	32,3	201,3	48,8
SÜDL. MITTELMEER	1.	307,0	300,5	6,5	97,9	255,0	52,0	83,1	45,5	84,9
	2.	415,0	408,2	6,8	98,4	229,8	185,2	55,4	178,4	56,3
	3.	579,0	271,0	308,0	46,8	15,9	563,1	2,8	255,1	5,9
	Insgesamt	1 301,0	979,8	321,2	75,3	500,8	800,2	38,5	479,0	51,1
MITTELMEER	Insgesamt	1 660,5	1 322,9	337,6	79,7	795,6	864,9	47,9	527,3	60,1

Die Differenz in Höhe von 54 Mio ECU zwischen dem in Spalte 3 ausgewiesenen Gesamtvolumen der Mittelausstattungen (1 660,5 Mio ECU) und dem in Tabelle 1 ausgewiesenen Gesamtvolumen (1 714,5 Mio ECU) ergibt sich daraus, daß in dieser Tabelle weder das im Jahre 1990 in Kraft getretene dritte Protokoll mit Zypern (18 Mio ECU) noch die Reserve (36 Mio ECU) für das zum 31.12.1989 noch nicht unterzeichnete dritte Protokoll mit Syrien berücksichtigt ist.

Die in Klammern stehenden Zahlen in Spalte 5 sind negative Beträge, die sich daraus ergeben, daß der Betrag der Mittelbindungen die Mittelausstattung übersteigt. (0,0) bedeutet, daß der negative Betrag unter 50 000 ECU liegt.

Finanzielle Überwachung der Vorhaben

4.6. Die Kommission verfügt nicht über ein Informationssystem über den tatsächlichen Stand der finanziellen Durchführung der Vorhaben.

4.7. Die Übersicht über die Zahlungen enthält in mehrerlei Hinsicht unzureichende Angaben. Zunächst sind darin die Einnahmen nicht berücksichtigt (siehe Ziffer 4.3). Bei der Belegprüfung in bezug auf in der Türkei finanzierte Vorhaben mußte der Hof somit die Zahlungen und Einnahmen nachträglich rekonstruieren, um die tatsächlich an die Begünstigten gezahlten Beträge ermitteln zu können. Ferner kommt es bei der buchmäßigen Erfassung der auf lokaler Ebene vom Konto der beauftragten Zahlstelle getätigten Zahlungen zu bisweilen außerordentlich langen Verzögerungen. Bei in Ägypten finanzierten Vorhaben betragen diese Verzögerungen bis zu zwei Jahre und betreffen Zahlungen in Höhe von einigen hunderttausend ECU. Darüber hinaus werden infolge der Verspätungen, die bei der Freisetzung nicht verwendeter Mittel auftreten, nicht nur unnötigerweise Mittel blockiert, sondern es wird auch — bisweilen über mehrere Jahre hinweg — der Anschein erweckt, als befinde sich ein Vorhaben noch in der Durchführung, während es in Wirklichkeit bereits abgeschlossen ist. Dieses Phänomen war bei in Marokko, Ägypten und in der Türkei finanzierten Vorhaben zu beobachten. Im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung müßten sowohl die buchmäßige Erfassung der auf lokaler Ebene getätigten Zahlungen als auch die Freisetzung der nicht verwendeten Mittel so rasch wie möglich erfolgen.

4.8. Zu jedem Vorhaben wird in der Regel eine einzige Mittelbindung vorgenommen, obwohl es oft verschiedenartige Maßnahmen umfaßt (Lieferung von Ausrüstungsgütern, technische Hilfe, Bauarbeiten usw.), die im Finanzierungsabkommen festgelegt und kostenmäßig veranschlagt sind. Zu den einzelnen Maßnahmen werden häufig mehrere Verträge abgeschlossen (getrennte Lose, Rückgriff auf mehrere Auftragnehmer usw.).

4.9. Im Gegensatz zu dem von ihr entwickelten System zur Verwaltung der EEF hat die Kommission kein System zur Überwachung des Standes der „sekundären" Mittelbindungen für Verpflichtungen gegenüber Dritten (Verträge usw.) und der getätigten Zahlungen eingerichtet. Eine solche Übersicht wäre jedoch im Sinne der wirtschaftlichen Haushaltsführung unverzichtbar, da damit insbesondere spezifische Schwierigkeiten bei der Durchführung wie etwa Überschreitungen der Mittelzuweisung für eine Maßnahme oder Verzögerungen bzw. Blockadesituationen, die die Durchführung bestimmter Maßnahmen bzw. die Ausführung bestimmter Verträge beeinträchtigen, aufgedeckt werden können.

4.10. Die gewissenhaftesten unter den mit der Mittelbewirtschaftung befaßten Stellen führen aus eigenem Antrieb und in der Regel manuell eine Aufstellung über die sekundären Mittelbindungen und die Zahlungen zu jedem Vertrag und, jedoch seltener, zu jeder Maßnahme. Diese Übersichten werden nicht nur nicht immer ordnungsgemäß fortgeschrieben, sondern sind auch außerordentlich uneinheitlich und durch Fehler und Auslassungen gekennzeichnet.

4.11. Nach Ansicht des Hofes sollte die Kommission der Einrichtung eines einheitlichen Systems eine hohe Priorität beimessen, das den vorstehenden Beanstandungen Rechnung trägt und dessen Informationen allen an der Durchführung der Protokolle beteiligten Dienststellen zur Verfügung gestellt werden. Hierbei könnte sich die Kommission sinnvollerweise an das EDV-System anlehnen, das ihre Delegation in Marokko für ihren eigenen Bedarf eingerichtet hat. Ferner sei daran erinnert, daß die Kommission derzeit dabei ist, für die EEF ein analoges System mit der Bezeichnung „OLAS" (On-Line Accounting System) zu entwickeln. Dieser im Sinne der wirtschaftlichen Haushaltsführung grundlegende Bedarf beschränkt sich nicht auf die finanzielle Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums: bei der finanziellen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Lateinamerika und Asien treten die gleichen Mängel auf.

Der EIB übertragene Maßnahmen

4.12. Der vorliegende Teil des Berichts beschäftigt sich näher mit den Sonderdarlehen, die aufgrund eines allgemeinen Mandats verwaltet werden und für die die EIB mit sehr weitreichenden Vollmachten ausgestattet ist. Ziel des Hofes ist es, zu prüfen, ob die Kommission mit Hilfe der derzeit bestehenden Verfahren und Systeme die Haushaltsmittel der Gemeinschaft angemessen verwaltet.

Rechtliche Grundlage der Mandate

4.13. Der Hof wiederholt die Vorbehalte, die er in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1982 [1] formulierte, wonach zu fragen ist, ob die Kommission rechtlich gesehen überhaupt befugt war, der EIB im November 1978 (siehe ***Anhang 2***, Ziffer 19) die Verwaltung von Haushaltsmitteln der Gemeinschaft zu übertragen. Die unterzeichneten Abkommen beruhen nämlich nicht auf einem vom Rat unterzeichneten Rechtstext. Die ersten Protokolle enthalten keine Hinweise auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EIB und der Kommission. Ferner existiert keine Anwendungsverordnung, in der diese Zuständigkeiten festgelegt sind, und das „Ad-hoc"-Verfahren ist noch nicht offiziell eingeführt (siehe ***Anhang 2***, Ziffern 14 — 17).

4.14. In dem am 16. Juni 1987 geschlossenen Abkommen, das sich auf die Durchführung der dritten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern bezieht, wird auf Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 Bezug genommen. Dabei handelt es sich jedoch um die Anwendungsverordnung für die zweiten Protokolle (siehe Ziffer 3.22). Dieses zweite Mandat wurde somit aufgrund einer falschen Rechtsgrundlage übertragen. Dies gilt ebenfalls für die Ausweitung dieses Abkommens auf die Protokolle mit Zypern und Malta im November 1989.

---

[1] ABl. Nr. C 357 vom 31. 12. 1983, S. 100, Ziffer 10.30.

Rolle der Kommission

4.15. Bezüglich der Sonderdarlehen, die einem allgemeinen Mandat unterliegen, und der Maßnahmen zur Bildung von Risikokapital wird der EIB die gesamte Zuständigkeit für die Auswahl, Prüfung und Verhandlung ohne direkte Intervention oder Beteiligung der Kommission übertragen. Die Kommission wird selbstverständlich zu den Entwürfen für Finanzierungsentscheidungen gehört, aber ihre Rechte sind in der Praxis sehr begrenzt. Der ihr vorgelegte Finanzierungsvorschlag enthält nicht genügend Einzelheiten zur Beurteilung des technischen Wertes des Vorhabens. Bei der anschließenden Entscheidung über die Gewährung der Finanzierung hat sie keine Handhabe. Im Rahmen des „Ad-hoc"-Verfahrens, bei dem eine einstimmige Entscheidung erforderlich ist, liegt seit fast acht Jahren die gesamte Entscheidungsbefugnis in einem Bereich, der zur Verwaltung gehört, in der Hand des Rates. In der Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 wird der Kommission ein Ablehnungsrecht (Artikel 11 Absatz 2) zu einem Entwurf für eine Finanzierungsentscheidung der EIB eingeräumt, was zur Befassung des Rates als das für die endgültige Entscheidung zuständige Organ führt; die Rechte der Kommission werden dadurch folglich nicht erweitert.

4.16. Bezüglich der Zinsvergütungen ist die Lage besonders besorgniserregend. Hier zeitigt das „Ad-hoc"-Verfahren wiederum die in Ziffer 4.15 beschriebenen Wirkungen. Aufgrund des in der Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 (Artikel 11 Absatz 4) vorgesehenen Entscheidungsmechanismus obliegt, falls keine befürwortende Stellungnahme des Ausschusses „Artikel 9" vorliegt, die endgültige Entscheidung dem Verwaltungsrat der EIB. In seiner Stellungnahme Nr. 2/86 [1] zu dem Entwurf einer Finanzregelung zur Anwendung der Finanzprotokolle beanstandete der Hof bereits, daß das für die Ausführung des Haushaltsplans zuständige Organ bei dem Entscheidungsmechanismus nicht in der Lage ist, einen Einfluß auf die die Ausführung des Haushaltsplans betreffenden Entscheidungen auszuüben.

4.17. In den Vorschlägen für Finanzregelungen zur Anwendung der Protokolle, die die Kommission dem Rat in den Jahren 1977 und 1978 unterbreitete (siehe ***Anhang 2***, Ziffer 16), sowie in der Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 wird verlangt, daß die Kommission die Ausübung des der EIB übertragenen Mandats sowie die Bedingungen, unter denen die erstellten Anlagen von den Begünstigten genutzt werden, prüft. Im Rahmen der derzeit geltenden Verfahren und Systeme kann die Kommission diesen Aufforderungen nicht zufriedenstellend nachkommen.

4.18. Aufgrund der Bedingungen ihrer Mandate ist die EIB nicht gehalten, der Kommission die notwendigen Unterlagen, insbesondere die Berichte über den Stand der Durchführung der Arbeiten und die Prüfungsberichte, zu übermitteln. Bis 1984 verfügte die Kommission nicht einmal über die Finanzierungsverträge. Der Jahresbericht, den die EIB der Kommission vorlegt, besteht aus einer Auflistung der Finanzierungsentscheidungen und zusammengefaßten Finanzausweisen. Die Prüfungen und die Prüfbesuche an Ort und Stelle der finanzierten Vorhaben werden ausschließlich von Vertretern der EIB selbst vorgenommen.

4.19. Dadurch kommt es, wie der Hof beispielsweise bei einer Belegprüfung zu zwei in der Türkei finanzierten Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von 160 Mio ECU im Rahmen des dritten Protokolls feststellte, daß die Akten der Kommission keinerlei Angaben über die Durchführung und die Ergebnisse der Vorhaben enthalten. In den Mandaten der EIB ist ihre Zuständigkeit ausdrücklich auf „die ordnungsgemäße Ausübung des Mandats nach den banküblichen Gepflogenheiten"(*) beschränkt. Die Entwicklungsziele sind nicht erwähnt und verbleiben in der ausschließlichen Zuständigkeit der Kommission; diese müßte sich somit eigenständig oder über die EIB die hierzu notwendigen Informationen beschaffen. In seinem Sonderbericht [2] über die Verwaltung von Entwicklungshilfemitteln der Gemeinschaft durch die EIB hat der Hof bereits Bemerkungen über die Unzulänglichkeit der Akten der Kommission zu den im Rahmen der EEF oder der Protokolle finanzierten und von der EIB verwalteten Vorhaben formuliert. Diese Bemerkungen wiederholte der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1985 [3].

4.20. Die Kommission macht von den ihr zur Verfügung stehenden Finanzinformationen nicht angemessen Gebrauch. So war es beispielsweise bei den beiden in Ziffer 4.19 erwähnten gleichartigen Vorhaben, die in der Türkei finanziert wurden, wegen des Fehlens einer Übersicht über die an die EIB geleisteten Zahlungen und die von der EIB geleisteten Erstattungen im Zuge der Prüfung des Hofes schwierig, den Stand der Abwicklung der Mittelbindungen sowie der Verwendung der Sonderdarlehen zu bewerten.

4.21. Die Kommission bemüht sich nicht, eine Gesamtübersicht über die Teilzahlungen von Darlehen aus Eigenmitteln der EIB, für die Zinsvergütungen gewährt werden, auf dem aktuellen Stand zu halten; hierdurch könnte sie nämlich, sobald die Darlehen in voller Höhe ausgezahlt sind, unverzüglich die nicht verwendeten Mittel für Zinsvergütungen freisetzen. Beim gegenwärtigen Stand der Dinge wartet die Kommission, bis ihr die EIB mitteilt, daß ihr Darlehen ausgezahlt ist; dies kann bedeuten, wie der Hof in bezug auf finanzielle Vorhaben in Marokko feststellte, daß Mittel unnützerweise über mehrere Jahre hinweg gebunden bleiben.

4.22. Die Kommission ist folglich nicht in der Lage, ihre Zuständigkeiten in bezug auf die Ausführung des Haushaltsplans wahrzunehmen; sie kann nicht in Erfahrung bringen, ob die Verwendung der zur Finanzierung der von der EIB auf Mandat verwalteten Vorhaben zugewiesenen Haushaltsmittel (siehe Ziffer 4.12) mit der Finanzregelung in Einklang steht und die Erreichung der vorgegebenen Ziele ermöglicht.

4.23. Die Kommission sollte im Benehmen mit der EIB die notwendigen Modalitäten schaffen, um über hinreichende Informationen über die von der EIB aufgrund eines allgemeinen Mandats verwalteten Vorhaben verfügen zu können. Nach dem Beispiel der Anforderungen, die die Kommission beispielsweise an Entwicklungsbanken stellt,

---

[1] ABl. Nr. C 302 vom 27. 11. 1986, S. 6, 6. Erwägungsgrund.

[2] Sonderbericht 2/84, der am 10. Mai 1984 verabschiedet wurde; nicht veröffentlicht, aber beim Hof erhältlich.

[3] ABl. Nr. C 321 vom 15. 12. 1986, S. 146, Ziffer 73.

(*) Anmerkung des Übersetzers: Eigene Übersetzung.

die die Hilfen zugunsten der Entwicklungsländer in Lateinamerika und Asien im Namen der Gemeinschaft verwalten, müßten ihr zumindest folgende Informationen zugeleitet werden:

a) eine detaillierte Beschreibung des Vorhabens mit einer technischen und wirtschaftlichen Bewertung;

b) die periodischen Berichte über den Stand der Durchführung des Vorhabens;

c) die Berichte über die Prüfbesuche, die die EIB an Ort und Stelle vornimmt;

d) etwaige Empfehlungen in bezug auf technische Änderungen, die die EIB den für das Vorhaben zuständigen Stellen unterbreitet.

Bezüglich der Prüfungen und der Besuche an Ort und Stelle sollte die Kommission die Möglichkeit, an den Prüfungshandlungen der EIB teilzunehmen, in vollem Rahmen ausschöpfen und nach Modalitäten, die mit der EIB festzulegen wären, in eigener Regie Prüfungen und Besuche vornehmen.

Von der Kommission verwaltete Maßnahmen

System zur Verwaltung der Hilfe

4.24. Die Qualität der in den Kommissionsakten verfügbaren Informationen und der Überwachung der Durchführung der Vorhaben seitens der Kommission ist sehr uneinheitlich und allgemein unzulänglich.

4.25. Zu den finanzierten Vorhaben in Malta und in der Türkei liegen nur äußerst knappe Angaben über die Durchführung vor; es ist nicht möglich, in Erfahrung zu bringen, ob die Entwicklungsziele erreicht wurden oder in der Zukunft erreicht werden. Dieser Zustand unterscheidet sich nicht grundlegend von dem, der in bezug auf die finanzierten Vorhaben in Ägypten herrscht, deren Durchführung die Kommission allgemein nicht hinreichend prüft. Bei den landwirtschaftlichen Vorhaben hat sich die Lage in jüngster Zeit im Zuge einer personellen Veränderung in der Delegation gebessert. Die Überwachung der finanzierten Vorhaben in Algerien ist ebenfalls unzureichend; hier ist die Kommission nicht in der Lage, die Ergebnisse zu bewerten.

4.26. Bei den Vorhaben in Marokko ist die Lage weniger prekär, denn die Kommission verfügt im allgemeinen über Informationen über die tatsächliche Durchführung der von der Gemeinschaft finanzierten Maßnahmen. Diese Informationen sind allerdings insofern unvollständig, als sie versiegen, sobald der Finanzbeitrag der Gemeinschaft ausgeschöpft ist, und nicht immer den von marokkanischer Seite zu finanzierenden Anteil abdecken. Allgemein ist die Kommission auch hier nicht in der Lage, die Wirksamkeit der Vorhaben zu beurteilen.

4.27. Die Ursachen für diesen Zustand sind vielfältig. Sie sind alle darauf zurückzuführen, daß die Kommission kein angemessenes System zur Verwaltung der Vorhaben eingerichtet hat.

Verteilung der Zuständigkeiten

4.28. Die Bestimmungen bezüglich der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Dienststellen der Kommission (siehe ***Anhang 2***, Ziffer 31) sind nicht so präzise wie nötig und werden nicht immer eingehalten. Das System erscheint verworren und zu komplex; wegen der extremen Aufsplitterung der Aufgaben läßt sich eine Verwässerung der Zuständigkeiten schwer vermeiden. So wird beispielsweise das Vorhaben „Kreditfazilität für Kleinlandwirte" (Marokko) weder von der für das betreffende Gebiet zuständigen Stelle noch von der für die technische Seite zuständigen Stelle überwacht, weil beide davon ausgehen, daß es sich um ein von der EIB auf Mandat verwaltetes Vorhaben handelt. Bezüglich des Vorhabens „Braunkohlebergbau in Beypazari" (Türkei) übersandte die Kommission der EIB im November 1987 Rechnungen zur Zahlung, obwohl es sich auch hier nicht um ein Vorhaben handelte, das unter das der EIB erteilte Mandat fiel. Weder die GD I noch die GD VIII beschäftigen sich mit dem Vorhaben „Braunkohleprospektion" (Türkei), und eine Mittelbindung über fast 160 000 ECU besteht seit fünf Jahren fort, obwohl die Ausgaben zu Lasten der Gemeinschaft in voller Höhe getätigt worden sind.

4.29. Die Kommission sollte prüfen, ob die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen beteiligten Dienststellen klar ist und eingehalten wird.

Anweisungen

4.30. Die Kommission hat weder bezüglich des Aufbaus und des Inhalts der Akten zu den finanzierten Vorhaben bzw. Maßnahmen noch bezüglich der Art, der Häufigkeit und der Form der Überwachung und der von den zentralen Dienststellen oder den Delegationen vorzulegenden Informationen Anweisungen erteilt. Da alle diese Aspekte der Initiative der einzelnen Beteiligten überlassen werden, ist die Qualität der Akten und der Überwachung sehr unterschiedlich.

4.31. Die Delegationen erstellen in der Regel jährliche Berichte, die insbesondere einen Übersichtsbogen zu jedem Vorhaben bzw. jeder Maßnahme enthalten. Die Erläuterungen ändern sich häufig kaum von einem Jahr zum anderen. Deshalb stellt sich die Frage nach der Intensität der Überwachungstätigkeit, die der Erstellung dieser Bögen

zugrunde liegt. Der Hof stellt seinerseits bei der Vorbereitung seiner Prüfbesuche in den fraglichen Ländern fest, daß diese Berichte nur in begrenztem Maße hilfreich sind.

4.32. Die Akten der für das geographische Gebiet und die technische Seite zuständigen Stellen sind oft unzulänglich geführt oder unvollständig, und somit sind sie sehr schwer auszuwerten, um den Stand der Durchführung der Vorhaben oder Maßnahmen zu ermitteln, Mängel oder besondere Schwierigkeiten festzustellen und die Ergebnisse zu bewerten. Dies gilt insbesondere für die finanzierten Vorhaben und Maßnahmen in Ägypten und in der Türkei, die der Hof geprüft hat.

4.33. Zur Verbesserung der Qualität dieser Akten sind besondere Anstrengungen erforderlich. Es sollten Leitlinien zur Vereinheitlichung des Aufbaus und der Darstellung ausgegeben werden. Es könnte beispielsweise ein System periodischer Überwachungsbögen (beispielsweise auf halbjährlicher Basis) eingeführt werden, in denen der Stand der Durchführung des Vorhabens, die aufgetretenen Mängel oder besonderen Schwierigkeiten, die eingeleiteten oder geplanten Maßnahmen sowie die erzielten oder erwarteten Ergebnisse sowie der Stand der Zielverwirklichung stark zusammengefaßt festgehalten werden. In dieser Hinsicht ist das im Rahmen des EEF eingerichtete System mit halbjährlichen Berichten und „Alarmsignalen" interessant. Dieser Ansatz sollte ebenfalls für den Jahresbericht der Delegationen gelten, der mit der nötigen Sorgfalt erstellt werden sollte, damit er wirklich von Nutzen sein kann.

Arbeitsprogramme und Durchführungsberichte

4.34. Die Kommission bemüht sich nicht immer mit genügend Nachdruck darum, daß die Begünstigten ihren im Finanzierungsabkommen vorgesehenen Verpflichtungen, Arbeitsprogramme vorzulegen, nachkommen. Somit ist die Kommission wie im Falle der Vorhaben „Verbesserung der Viehfütterung" (Ägypten) und „Verbesserung der Futtermittelerzeugung" (Ägypten) nicht in der Lage festzustellen, ob die finanzierten Maßnahmen sich tatsächlich in den Rahmen dieser Vorhaben einfügen.

4.35. Bei einigen Finanzierungsabkommen besteht für die Begünstigten keine Verpflichtung, der Kommission Durchführungsberichte vorzulegen. Dies gilt für die bis 1987 im Rahmen der Sonderhilfe in der Türkei finanzierten Vorhaben und für die meisten in Malta finanzierten Vorhaben. Die Kommission verfügt erst seit 1987 über eine Delegation in der Türkei und ist in Malta noch immer nicht vertreten. Unter diesen Umständen gestaltet sich die Überwachung der Vorhaben recht schwierig.

4.36. Eine entsprechende Verpflichtung besteht für die finanzierten Vorhaben in den Maghreb- und den Maschrik-Ländern, wird jedoch häufig von den Begünstigten nicht erfüllt. Diese Feststellung machte der Hof bei der Untersuchung einer Reihe der in Ägypten und Marokko geprüften Vorhaben. Die Kommission zeigte in diesem Falle unerwarteterweise keine Reaktion. Im übrigen entsteht der Eindruck, daß, wenn die Gemeinschaft eine Maßnahme im Bereich der technischen Hilfe zu einem Vorhaben finanziert, die Kommission und der Begünstigte dazu neigen, davon auszugehen, daß die von den Sachverständigen erstellten Berichte die vom Begünstigten verlangten Berichte ersetzen.

4.37. Die Finanzierungsabkommen sind sehr vage, was Art und Umfang der Informationen betrifft, die die Durchführungsberichte enthalten sollen. Somit ist die Qualität der Berichte oftmals unzureichend. Sie beschränken sich sehr häufig auf eine einfache Beschreibung der mit Hilfe der Gemeinschaftsmittel durchgeführten Arbeiten und enthalten keine Angaben über die von den Empfängerstaaten selbst zu finanzierenden Maßnahmen. In jedem Falle stellen sie selten ein geeignetes Verwaltungsinstrument dar.

4.38. Die Kommission sollte durchsetzen, daß die Begünstigten ihren Verpflichtungen aufgrund des Finanzierungsabkommens nachkommen. In diesem Dokument sollten im übrigen Art und Umfang der Informationen, die in den Arbeitsprogrammen und Durchführungsberichten enthalten sein sollten, deutlich präziser festgelegt werden. Die Informationen über die finanzielle und materielle Durchführung müßten vollständig sein, d.h. sämtliche im Rahmen des Vorhabens vorgesehenen und nicht nur die aus Gemeinschaftsmitteln finanzierten Maßnahmen abdecken. Diese Programme und Berichte sollten ferner eine Bewertung des vorgesehenen oder erreichten Standes der Durchführung eines Vorhabens im Hinblick auf die Verwirklichung der Entwicklungsziele enthalten; diese Ziele sind in dem Finanzierungsabkommen klar festzulegen und zu quantifizieren. Darüber hinaus wären die Programme und Berichte angesichts der Fristen zwischen dem Zeitpunkt, da eine Investition getätigt wird, und dem Zeitpunkt, da diese ihre Wirkung entfaltet, weiterhin der Kommission vorzulegen, auch wenn die Finanzhilfe der Gemeinschaft bereits in voller Höhe ausgezahlt ist. Unter diesen Umständen könnte die Kommission über ein wirkliches Übersichtsinstrument zur Verwaltung der Vorhaben verfügen, mit dessen Hilfe die Durchführung überwacht und die Ergebnisse bewertet werden könnten. Und schließlich müßte es für den Begünstigten klar sein, daß bei Nichterfüllung seiner diesbezüglichen Verpflichtungen die Finanzhilfe der Gemeinschaft in Frage gestellt werden könnte.

Bewertungen

4.39. Während und am Ende der Durchführung müßte eine systematische Bewertung der Vorhaben stattfinden, in deren Rahmen die Wirksamkeit der Gemeinschaftshilfe beurteilt, die aufgetretenen Schwierigkeiten analysiert, die notwendigen Abhilfemaßnahmen eingeleitet und Lehren für die Zukunft gezogen werden. Erst in jüngster Zeit im Zusammenhang mit finanzierten Vorhaben im Rahmen der dritten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern hat die Kommission begonnen, diesbezügliche Bestimmungen in die Finanzierungsabkommen aufzunehmen.

Personalressourcen

4.40. Wegen der Langwierigkeit der Abwicklung der Vorhaben kommt es häufig vor, daß in den verschiedenen Dienststellen der Kommission mehrere Personen nacheinander mit der Durchführung und Überwachung betraut werden. Aus den erwähnten Problemen läßt sich schließen, daß ein Teil der Informationen mit der Person, die die Dienststelle verläßt, unweigerlich verlorengeht. Es besteht die Tendenz, daß jeder Mitarbeiter über ein Teilwissen zu dem jeweiligen Vorhaben verfügt, das sich auf die Phase beschränkt, während der er selbst beteiligt war; im Falle von Schwierigkeiten sind die Zuständigkeiten schwer zu ermitteln. Wegen bisweilen mehrmonatiger Fristen für die Ersetzung von Mitarbeitern ist die Kontinuität der Überwachung nicht gewährleistet. Angesichts der beträchtlichen Personalmobilität kommt der Ausarbeitung von Anweisungen und einer angemessenen Beaufsichtigung der für die Vorgänge zuständigen Bediensteten eine um so größere Bedeutung zu.

4.41. Die finanzielle und technische Zusammenarbeit stellt nur einen Teilabschnitt der mit den Drittländern des Mittelmeerraums geschlossenen Abkommen dar. Hinzu kommen hauptsächlich Handelsbeziehungen, die für die Maghreb-Länder sogar von größerer Bedeutung sind. Ferner kommt es wegen der Langwierigkeit der Abwicklung der Finanzprotokolle zu einer Kumulierung von Vorhaben, die sich in der Durchführung befinden. Es ist nicht sicher, daß die betroffenen Dienststellen der Kommission angesichts des gestiegenen Arbeitsvolumens ihre Aufgaben in angemessener Form wahrnehmen können. Durch den bevorstehenden Abschluß der vierten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern im Prinzip Ende 1991 wird sich diese Lage noch verschärfen.

Rolle der Delegationen

4.42. Die Delegationen der Kommission in den Empfängerstaaten haben bei der Durchführung der Zusammenarbeit eine wichtige Rolle zu spielen, denn sie pflegen den direkten Kontakt und Dialog mit den lokalen Ansprechpartnern. Die Delegationen können sich nicht den vorstehend aufgeführten Beanstandungen entziehen, denn die negativen Auswirkungen der Mängel verstärken sich durch die geographische Entfernung. Besonders hervorzuheben ist das Fehlen von Anweisungen seitens der Kommission bezüglich der genauen Zuständigkeiten der Delegationen, der Formen der von ihnen wahrzunehmenden Überwachung und der Art und Häufigkeit der von ihnen vorzulegenden Informationen.

4.43. In Ermangelung eines Bezugsrahmens ist die Qualität der von den Delegationen vorgenommenen Überwachung der Durchführung der Vorhaben sehr unterschiedlich und hängt weitgehend von der Initiative und vom Berufsethos der für die Vorgänge zuständigen Personen ab. Dies läßt sich in besonderem Maße am Beispiel Ägyptens veranschaulichen, wo die Überwachung landwirtschaftlicher Vorhaben unzulänglich war, bis der Notwendigkeit einer rigoroseren Überwachung Rechnung getragen wurde (siehe Ziffer 4.25). Im Rahmen der Bemühungen um die Einführung eines angemessenen Systems zur Verwaltung der Hilfe und um eine sinnvolle gegenseitige Ergänzung zwischen den zentralen Dienststellen und den Delegationen zu erzielen und die Wirksamkeit der Vorhaben zu erhöhen, sollte die Kommission ein besonderes Augenmerk auf eine klare Definititon der Zuständigkeiten der Delegationen im Rahmen der Durchführung und Überwachung der Vorhaben sowie auf die Mittel zur Kontrolle der Qualität ihrer Tätigkeit richten.

5. DURCHFÜHRUNG UND ERGEBNISSE DER FINANZIELLEN UND TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Vom Hof vorgenommene Prüfungen

5.1. Dieser Teil des Berichts stützt sich vor allem auf die Ergebnisse der Prüfungsarbeiten des Hofes im Zeitraum von 1986 bis 1990 [1]. ***Tabelle 5*** enthält eine Übersicht über die vom Hof geprüften Vorhaben und Maßnahmen sowie die dafür von der Gemeinschaft gewährten Hilfen. Das Finanzvolumen dieser Vorhaben und Maßnahmen beläuft sich insgesamt auf etwas mehr als 500 Mio ECU, was 55 % der Mittelausstattung der betreffenden Protokolle entspricht.

5.2. Die vom Hof geprüfte Stichprobe aus Vorhaben und Maßnahmen ist insofern um so repräsentativer, als hier nicht das Finanzvolumen, sondern der tatsächliche Stand der Ausführung des Haushaltsplans zum Zeitpunkt der Prüfungen als Bezugsgrundlage herangezogen werden müßte.

---

[1] Der Hof führte in folgenden Ländern Vorortprüfungen durch:
a) Ägypten, einmal im September/Oktober 1986, ein zweites Mal im Januar 1990;
b) Jordanien im Oktober 1986;
c) Malta im September/Oktober 1987;
d) Algerien im Juni 1988;
e) Tunesien im November 1988;
f) Marokko im Oktober 1989.
Bei der Kommission wurden Anfang 1990 in der Türkei finanzierte Vorhaben anhand von Belegen geprüft. Den Besuchen an Ort und Stelle geht eine Prüfung der Akten in den zuständigen Dienststellen der Kommission voraus. Dazu gehören Arbeitssitzungen mit den Delegationen der Kommission, Gespräche mit Vertretern der nationalen oder lokalen Behörden, mit den mit der Durchführung der Vorhaben beauftragten Stellen und den Teams für die technische Hilfe sowie Besichtigungen der finanzierten Bauten und Ausrüstungen und Interviews mit den Begünstigten (Landwirte, Lehrgangsteilnehmer usw.).

Tabelle 5 — Aufstellung der Vorhaben und Maßnahmen, die der Hof im Zeitraum von 1986 bis 1990 einer Belegprüfung oder einer Prüfung an Ort und Stelle unterzog

	Drittes Protokoll (Mio ECU)	% der Gesamtausstattung	Sonderhilfe (Mio ECU)	% der Gesamtausstattung
TÜRKEI				
1. Wasserkraftwerk Karakaya	85,0			
2. Wärmekraftwerk Elbistan	75,0			
3. Braunkholebergbau Beypazari			22,0	
4. Braunkohleprospektion			8,0	
	160,0	72	30,0	40

	Erstes Protokoll (Mio ECU)	% der Gesamtausstattung	Zweites Protokoll (Mio ECU)	% der Gesamtausstattung
MALTA				
5. Programm für technische Hilfe und Ausbildung	4,60			
6. Hafen La Valetta	5,00			
	9,60	96	— (1)	—
ALGERIEN				
7. Aufbau und Erweiterung von Berufsbildungszentren	11,70			
8. Unterstützung des Handelsministeriums	2,20			
9. Ausbildung von Führungskräften für den öffentlichen Bausektor			2,75	
10. Ausbildung von Führungskräften für die Schwerindustrie			4,00	
	13,90	31	6,75	15
MAROKKO				
11. Nationales Labor für die Herstellung von Tierimpfstoffen	2,36			
12. Lexikographische Datenbank Lexar	0,40			
13. Erschließung der Zentralregion des Haouz	16,00			
14. Institut für angewandte Technologie — berufliche Aus- und Fortbildung	15,30		19,00	
15. Staudamm Ait Chouarit			42,00	
16. Kreditfazilität für Kleinlandwirte			26,56	
17. Sanierung der Slumgebiete von Sale			18,00	
	34,06	46	105,56	96

(1) Zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes gab der Stand der Ausführung des Haushaltsplans keinen Anlaß zur Prüfung.

	Erstes Protokoll (Mio ECU)	% der Gesamtausstattung	Zweites Protokoll (Mio ECU)	% der Gesamtausstattung
TUNESIEN				
18. Aufbau von Berufsbildungszentren	3,90			
19. Ausbildungsmaßnahme zugunsten des „Institut de financement et de développement tuniso-algérien (IFID)"	0,23			
20. Forschungsprogramm im Bereich der Meeresforschung	0,24			
21. Kreditfazilität für die Landwirtschaft — BNDA			18,07	
22. Technische Hilfe für die BNDA			0,67	
23. Finanzierung landwirtschaftlicher und agro-industrieller Initiativen kleiner und mittlerer Größenordnung — Globaldarlehen			14,13	
24. Finanzierung von 10 Fischkuttern — BNDA			3,02	
25. Betriebswirtschaftliche Studie über den Anbau von Dattelpalmen in der Region Rejim-Maatoug			1,90	
26. Technische Unterstützung des IFID			0,27	
27. Aufstockung der Forschungskapazität der Direktion für Wasserwirtschaft des Landwirtschaftsministeriums			1,00	
28. Bestandsaufnahme der Bodenressourcen im Süden Tunesiens			0,40	
29. Verbesserung der Bewirtschaftung von Bewässerungsflächen			2,50	
	4,37	8	41,96	68
ÄGYPTEN				
30. Universitäre Zusammenarbeit	2,85			
31. Förderung der Investitionstätigkeit	2,00			
32. Ägyptische Agentur für die Förderung erneuerbarer Energien	7,70			
33. Abwassernetz Helwan	32,04		20,30	
34. Landwirtschaftliche Lagerhaltung	6,00		4,00	
35. Studien über die Wasserressourcen im Sinai	2,08		3,00	
36. Universitäre Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Meeresforschung			3,00	
37. Verbesserung der Tierfütterung			2,40	
38. Verbesserung der Futtermittelerzeugung			1,30	
	52,67	68	34,00	27
JORDANIEN				
39. Landwirtschaftliche Darlehen für Kleinlandwirte	3,70		1,66	
40. Zuchtanstalt für Pflanzgut der Jordan Valley Authority	0,95			
41. Unterstützung der Royal Scientific Society	0,98			
42. Unterstützung der naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Yarmouk	2,50		2,50	
43. Unterstützung der ingenieurwissenschaftlichen und technischen Fakultät der Universität von Jordanien	6,68			
	14,81	67	4,16	16

Gesamthilfe aus dem Haushaltsplan zugunsten der geprüften Vorhaben/Maßnahmen : 511,84 Mio ECU
Gesamtvolumen der betreffenden Protokolle : 942,00 Mio ECU
Geprüfter Prozentanteil des Gesamtvolumens : 55 %

5.3. Außer im Falle der Türkei konnten keine im Rahmen der dritten Protokolle finanzierten Vorhaben geprüft werden, da deren Durchführung gerade erst anlief. Der Hof verzichtete auf eine Prüfung der im Libanon finanzierten Vorhaben wegen der dort herrschenden innenpolitischen Lage sowie der Vorhaben in Syrien wegen der gespannten Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und diesem Land. Die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit diesen beiden Ländern ist aus den gleichen Gründen übrigens weitgehend ausgesetzt. Wie der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1987 [1] erwähnte, konnte er in Zypern keine Prüfungen an Ort und Stelle durchführen, weil diese von den zyprischen Behörden unter Hinweis auf die ablehnende Haltung der EIB verweigert wurden.

5.4. Die Analyse des Hofes in diesem Teil des Berichts bezieht sich auf die Protokolle, die den geprüften Vorhaben zugrunde liegen. Ausgenommen sind folglich die dritten Protokolle, außer im Falle der Türkei. Die Feststellungen und Bemerkungen des Hofes beziehen sich auf den Stand der Vorhaben zum Zeitpunkt der Prüfungen.

Ausführung des Haushaltsplans

Allgemeine Bemerkungen

5.5. ***Tabelle 2*** zeigt nach Ländern und nach geographischem Gebiet die Entwicklung der in den Protokollen festgelegten Mittelausstattungen aus Haushaltsmitteln sowie der vorgenommenen Mittelbindungen und der getätigten Zahlungen. Diese Zahlen werden in den ***Schaubildern 4 bis 18*** veranschaulicht. ***Tabelle 4*** zeigt den Stand der Verwendung der Mittelausstattungen und der Abwicklung der Mittelbindungen zum 31.12.1989.

5.6. Die haushaltstechnische Abwicklung der Protokolle verläuft im allgemeinen recht schleppend. Zum 31. Dezember 1989 belaufen sich die Mittelbindungen auf rund 1 322,9 Mio ECU, das entspricht 79,7 % des gesamten Finanzvolumens; die getätigten Zahlungen erreichen rund 795,6 Mio ECU, das sind 47,9 % des gesamten Finanzvolumens und 60,1 % der vorgenommenen Mittelbindungen.

5.7. Das für die Länder des nördlichen Mittelmeerraums (Türkei, Zypern und Malta) bereitgestellte Finanzvolumen ist zu 95,4 % gebunden und zu 82 % verausgabt. Allerdings ist hierbei das Übergewicht der Türkei zu berücksichtigen, auf die rund 80 % des Finanzvolumens für dieses Gebiet entfallen und der diese Hilfen bereits vor rund zehn Jahren gewährt wurden.

5.8. Die für die ersten und zweiten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern bereitgestellten Mittel sind — mit Ausnahme des ersten Protokolls mit Algerien — inzwischen fast vollständig gebunden. Die getätigten Zahlungen machen bei den ersten Protokollen 83,1 % und bei den zweiten Protokollen 55,4 % des Finanzvolumens aus. Bei den dritten Protokollen, die im Laufe des Jahres 1988 in Kraft traten und bei denen die Prüfung ungefähr in die Mitte ihres Geltungszeitraums fällt, war erst etwas weniger als die Hälfte (46,8 %) der bereitgestellten Mittel gebunden. Dabei liegt allerdings die Verwendungsrate in den Maghreb-Ländern mit 65 % deutlich höher als in den Maschrik-Ländern mit 24 %. Die Zahlungen laufen gerade erst an und machen erst 2,8 % der Mittelausstattungen bzw. 5,9 % der vorgenommenen Mittelbindungen aus.

5.9. Ausgehend vom Stand der Verwendung der Mittelausstattungen am Ende des Geltungszeitraums jedes abgelaufenen Protokolls (siehe ***Tabelle 3***) ist festzustellen, daß ein wesentlicher Teil der Mittelausstattung noch nicht gebunden ist; der Restbetrag liegt in sämtlichen Maghreb- und Maschrik-Ländern bei mehr als 20 % und bewegt sich im Falle Algeriens und Ägyptens zwischen 30 % und nahezu 50 % .

5.10. Gleichzeitig sind noch Zahlungen in Höhe von 70 % bis 80 % der Mittelausstattungen zu leisten, wobei sich einige Länder, wie etwa Zypern, Malta (erstes Protokoll), Marokko und Jordanien, durch ein zügigeres Auszahlungstempo auszeichnen. Wie aus ***Tabelle 2*** und den ***Schaubildern 4 bis 18*** hervorgeht, benötigen diese Länder rund fünf bis acht Jahre, um die Mittelausstattung eines Protokolls vollständig auszuschöpfen; in anderen Ländern, vor allem in Algerien, Ägypten, im Libanon und in Syrien, ist das Auszahlungstempo so langsam, daß zuweilen mehr als zehn Jahre benötigt werden. Diese Unterschiede ergeben sich aus den Verhältnissen jedes einzelnen Landes, die keineswegs identisch sind (siehe Ziffern 5.12 — 5.19).

5.11. Die Globalgarantie der Gemeinschaft für Darlehen aus Eigenmitteln der EIB zugunsten der zehn in diesem Bericht behandelten Länder (siehe ***Anhang 2***, Ziffer 6) beläuft sich zum 31. Januar 1990 auf rund 789,7 Mio ECU; dies entspricht dem Gesamtvolumen der gewährten Darlehen. Seit 1989 wurde diese Garantie mehrmals zur Abdeckung von Verpflichtungen stellvertretend für den Libanon und Syrien eingesetzt. Zum 31. Dezember 1990 betragen die somit zu Lasten des Gesamthaushaltsplans getätigten Zahlungen insgesamt rund 21,6 Mio ECU; von diesem Gesamtbetrag haben der Libanon und Syrien bereits rund 8,3 Mio ECU zurückgezahlt.

Türkei

5.12. Nach dem Staatsstreich in der Türkei im September 1980 blockierte die Gemeinschaft bis 1986 einen Restbetrag in Höhe von 29 Mio ECU, der im Rahmen der Sonderhilfe (siehe ***Tabelle 2*** und ***Schaubild 4***) bereitgestellt worden war. Die Durchführung einiger vor dem Einfrieren

[1] ABl. Nr. C 316 vom 12. 12. 1988, S. 135, Ziffern 9.6 — 9.8.

der Beziehungen genehmigter Vorhaben wurde dadurch ebenfalls beeinträchtigt; das Vorhaben „Braunkohlebergbau in Beypazari" begann mit zwei Jahren Verspätung, weil ein Parallelvorhaben im Bereich der technischen Hilfe und Ausbildung blockiert wurde. Wegen der ungeklärten Fragen der Menschenrechte und des Zypernproblems ist das vierte Protokoll, das im Juni 1981 paraphiert wurde, noch immer nicht an den Rat weitergeleitet worden.

Malta

5.13. Die relativ zügige Durchführung des ersten Protokolls mit Malta (siehe ***Tabelle 2*** und ***Schaubild 6***) ist darauf zurückzuführen, daß die Finanzhilfe der Gemeinschaft für sehr weit fortgeschrittene, ja fast abgeschlossene Maßnahmen gewährt wurde. Es handelte sich um die Erstattung für zuschußfähig erachtete Ausgaben, für die keinerlei Frist zur Feststellung und Prüfung erforderlich war. Zum zweiten Protokoll bestand ein erheblicher Unterschied, weil dessen Mittelausstattung zwar über einen Zeitraum von zwei Jahren in voller Höhe gebunden war, die entsprechenden Zahlungen aber erst langsam im Jahre 1989 anliefen.

Algerien

5.14. Das besonders schleppende Tempo bei der Durchführung des ersten und zweiten Protokolls mit Algerien (siehe ***Tabelle 2*** und ***Schaubild 8***) ist auf ungünstige Rahmenbedingungen zurückzuführen. Der relative Wohlstand Algeriens zu Beginn der 80er Jahre, die Politik dieses Landes, die sich in einer gewissen Abkapselung gegenüber dem Ausland ausdrückte, und eine Finanzhilfe der Gemeinschaft, deren Höhe als minimal angesehen wurde, führten in diesem Zeitraum zu einem gewissen Desinteresse der algerischen Behörden an einer finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft. Es gab Schwierigkeiten bei der Definition der Ziele dieser Zusammenarbeit und der Feststellung der konkreten zu finanzierenden Vorhaben und Maßnahmen; bei den beiden ersten Protokollen dauerte allein die Programmierung mehrere Jahre. Bei der Verwirklichung der Vorhaben traten anschließend Schwierigkeiten im Bereich der Verwaltungsverfahren auf; der nationale Anweisungsbefugte erwies sich als schwach und ineffizient; ein wesentliches Hindernis stellte auch die Weigerung des algerischen Staates dar, seine üblichen Verfahren entsprechend den gemeinschaftlichen Ausschreibungsverfahren zu ändern.

Marokko

5.15. Das in Marokko beobachtete zügigere Durchführungstempo (siehe ***Tabelle 2*** und ***Schaubild 9***) ist auf das Interesse an der Finanzhilfe der Gemeinschaft zurückzuführen, die allerdings auch umfangreicher war. Die mit der Durchführung der Vorhaben beauftragten Stellen sind allgemein kompetent und effizient. Das außerordentlich hohe Tempo der Zahlungen für das zweite Protokoll war allerdings auch durch die besondere Art dieser Zahlungen bedingt; zum Teil handelte es sich um Vorschußzahlungen, zum Teil wiederum um globale, schnelle Geldüberweisungen, die sich nur in Buchungen, nicht aber in materiellen Vorhaben niederschlugen; zuweilen wurde der Gemeinschaftsbeitrag auch zur Durchführung bereits weit fortgeschrittener Arbeiten gewährt.

Tunesien

5.16. Die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Tunesien ist durch ein durchschnittliches Durchführungstempo gekennzeichnet. Bei der Durchführung des zweiten Protokolls traten bis 1985 erhebliche Verzögerungen ein (siehe ***Tabelle 2*** und ***Schaubild 10***), die auf die Art der finanzierten Vorhaben und Maßnahmen (Agrarsektor) und auf die Ablösung des nationalen Anweisungsbefugten Ende 1983 zurückzuführen waren. Seither hat sich das Tempo beschleunigt.

Ägypten

5.17. In Ägypten (siehe ***Tabelle 2*** und ***Schaubild 12***) liefen die Vorhaben aufgrund der der Durchführung vorangehenden Phasen besonders spät an. Hierzu gehören die notwendigen Fristen für die Feststellung, die genaue Definition ihrer einzelnen Bestandteile, der Prüfung und der Genehmigung bis zur Unterzeichnung des Finanzierungsabkommens und der Auswahl der Vertragspartner nach dem Ausschreibungsverfahren. Häufig konnten die Vorhaben erst nach drei Jahren anlaufen. Ihre Durchführung wurde dann von zahlreichen Sachzwängen behindert, von denen nicht die geringsten die Schwerfälligkeit des nationalen Verwaltungsapparats, die den Erfolgschancen der Vorhaben abträgliche Trägheit und die unzureichende Kapazität, vor allem was die finanziellen und die personellen Ressourcen angeht, der mit der Durchführung dieser Vorhaben und Maßnahmen beauftragten Stellen waren.

Jordanien

5.18. In Jordanien kann das Durchführungstempo als zufriedenstellend gelten (siehe ***Tabelle 2*** und ***Schaubild 13***). Die allgemeinen Rahmenbedingungen waren günstiger, weil Jordanien in der ersten Hälfte der 80er Jahre zu den verhältnismäßig reichen Ländern gehörte und die Bevölkerung über ein relativ hohes Ausbildungs- und Qualifikationsniveau verfügt. Die Finanzhilfe der Gemeinschaft konzentrierte sich auf eine verhältnismäßig beschränkte Anzahl von Vorhaben im Bereich der Berufsbildung und der Hochschulbildung sowie der landwirtschaftlichen Erzeugung.

Libanon

5.19. Wegen des Krisenzustands im Libanon ist die Durchführung der Protokolle mit diesem Land ausgesetzt (siehe ***Tabelle 2*** und ***Schaubild 14***). Dies gilt vor allem für das zweite Protokoll, in dessen Rahmen, obwohl die bereitgestellten Mittel in voller Höhe gebunden wurden, seit mehreren Jahren keine Arbeiten vor Ort mehr durchgeführt wurden, ebenso wie für das dritte Protokoll, für das bisher noch keine Mittelbindungen vorgenommen wurden.

Konzeption der Vorhaben

5.20. Die Konzeption der Vorhaben bildet ein Schlüsselelement für eine zufriedenstellende Durchführung und eine wirksame Verwendung der Gemeinschaftsmittel. Bei seinen Prüfungen stellte der Hof zahlreiche Schwachstellen in der Konzeption der geprüften Vorhaben fest, die sich negativ auf die Durchführung dieser Vorhaben auswirkten.

Rahmenbedingungen und Ziele der Vorhaben

5.21. Kritik an der Entscheidung, ein Vorhaben oder eine Maßnahme zu finanzieren, ist zuweilen berechtigt, weil ungünstige Rahmenbedingungen außer acht gelassen werden, die von vorneherein die Umsetzung der verfolgten sozio-ökonomischen Ziele erheblich beeinträchtigen.

5.22. In Ägypten waren einige Vorhaben zur landwirtschaftlichen Entwicklung von Anfang an praktisch zum Scheitern verurteilt, weil für bestimmte Lebensmittel Subventionen gewährt wurden und die Agrarpreise gelenkt waren. Beratungsmaßnahmen setzten voraus, daß ein Genossenschaftssystem oder Beratungsdienste bestanden, die aber in Wirklichkeit fehlten oder nicht funktionierten. Für einige Investitionen konnte keine optimale Nutzung gewährleistet werden, weil für Rohstoffe Versorgungsquoten bestanden.

5.23. In Marokko stand der Herstellung und der Vermarktung bestimmter tiermedizinischer Erzeugnisse ein Preisfestsetzungssystem entgegen, das den Vertrieb teurerer Importerzeugnisse begünstigte.

Lokale Partner

5.24. In Ägypten wurden landwirtschaftliche Vorhaben, die vor allem auf Maßnahmen zur Entwicklung, Beratung bzw. zum Vertrieb ausgerichtet waren, Forschungsinstituten übertragen, die nicht über die dafür erforderlichen Mittel verfügten.

5.25. In Tunesien verfügte die zuständige Stelle zu dem Zeitpunkt, da die Maßnahmen zur Gewährung der landwirtschaftlichen Kredite anliefen, nicht über die notwendige dezentrale Struktur, um das Kreditsystem, mit dem kleine und mittlere Agrarbetriebe gefördert werden sollten, rasch und wirksam umzusetzen.

5.26. In Algerien handelt es sich um ein allgemeineres Problem, da der nationale Anweisungsbefugte nicht die von ihm zu erwartenden Aufgaben wahrnimmt (siehe Ziffer 5.14). Wegen unzureichender und für diese Aufgaben unzulänglich ausgebildeter Personalressourcen kann diese Stelle keine ordnungsgemäße Verwaltung der Entwicklungshilfemittel gewährleisten. Sie ist nicht befugt, die Entwicklung der Vorgänge positiv zu beeinflussen, und kann keine Vermittlerrolle zwischen den einzelnen Behörden spielen. Diese Schwäche wirkt sich insbesondere im Bereich der Verwaltung der Vorhaben aus.

Finanzierungspläne

5.27. Die Finanzhilfe der Gemeinschaft wird zuweilen für Vorhaben gewährt, zu denen kein klarer Finanzierungsplan vorliegt, oder sogar in Fällen, in denen keine ausreichende Gewähr dafür besteht, daß alle notwendigen Ressourcen vorhanden sein werden.

5.28. In der Türkei wurde der Gemeinschaftsbeitrag für ein laufendes Vorhaben gewährt, um einen Teil des Defizits des Finanzierungsplans auszugleichen, das durch Verzögerungen bei der Durchführung entstanden war; im Finanzierungsvorschlag waren Beiträge anderer Geldgeber in ungenannter Höhe erwähnt.

5.29. In Marokko finanzierten die Kommission und die EIB gemeinsam ein Vorhaben auf der Grundlage von Bewertungen der geschätzten Kosten, die um rund 21 Mio ECU voneinander abwichen und deren Finanzierung im übrigen keineswegs gesichert war.

5.30. Die Finanzierungsabkommen sollten restriktiver, präziser und realistischer ausgelegt werden, weil sie das Bezugsdokument für die Durchführung und die Bewertung der Ergebnisse des Vorhabens darstellen.

Zeitpläne für die Durchführung

5.31. Im allgemeinen ist in den Finanzierungsabkommen ohne weitere Einzelheiten lediglich die Gesamtdauer oder ein Abschlußdatum für die Durchführung genannt. Die Vorhaben umfassen häufig verschiedene Maßnahmen

(Lieferung von Ausrüstungsgütern, technische Hilfe, Bauarbeiten usw.), doch die einzelnen Maßnahmen werden zeitlich nicht programmiert, was allerdings im Sinne einer wirksamen Koordinierung notwendig wäre.

5.32. Die Zeitpläne sind meistens unrealistisch und werden aus diesem Grunde selten eingehalten. Sie setzen das Bestehen idealer Durchführungsbedingungen voraus, die in Ländern, wie denen, in denen diese Vorhaben finanziert werden, selten anzutreffen sind; dennoch sind die Sachzwänge vor allem der Kommission weitgehend bekannt (langwierige Verfahren, unzulänglicher Verwaltungsapparat, unzureichende personelle und finanzielle Ressourcen usw.). Diese Faktoren müßten bei der Definition der Vorhaben berücksichtigt werden, weil sonst die Aussagefähigkeit der Finanzierungspläne in Frage gestellt und jede vorausschauende Verwaltung erschwert wird (Planung der Tätigkeiten, Vorausschätzung des Mittelbedarfs usw.) und außerdem eine zuverlässige Bezugsgrundlage für die korrekte Beurteilung der festgestellten Schwierigkeiten, der zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen, der erzielten Fortschritte oder Ergebnisse verlorengeht. Die Notwendigkeit der Festlegung eines realistischen und verbindlichen Zeitplans wird auch durch die Bestimmungen unterstrichen, die mit der Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) Nr. 2049/88 des Rates vom 24. Juni 1988 [1] hinsichtlich des Durchführungstermins bei eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen eingeführt wurden.

Gebundene Gemeinschaftsmittel

5.33. Gelegentlich werden Gemeinschaftsmittel in solchem Umfang gebunden, daß vor allem für die Kommission klar ist, daß sie den Bedarf der betreffenden Vorhaben bei weitem übersteigen. Solche Praktiken führen dazu, daß die Mittel der Gemeinschaftshilfe unnützerweise und manchmal über viele Jahre hinweg blockiert werden.

5.34. In Marokko wurden rund 4,3 Mio ECU unnützerweise für ein Vorhaben gebunden, weil die Kommission es unterließ, den Wertverlust der marokkanischen Währung und die Entscheidung der marokkanischen Behörden zu berücksichtigen, einen Teil der ursprünglich von der Gemeinschaft zu finanzierenden Arbeiten selbst zu übernehmen. In einem anderen Fall wurde der Gemeinschaftsbeitrag auf der Grundlage äußerst pessimistischer finanzieller Vorausschätzungen gewährt, die dennoch die Übertragung des ursprünglich für ein anderes Vorhaben vorgesehenen Gesamtbetrags von 24 Mio ECU auf dieses Vorhaben ermöglichten; in Wirklichkeit lagen die tatsächlichen Kosten des Vorhabens rund 20 % unter den Vorausschätzungen, und die Gemeinschaft, die rund 70 % der Kosten des Vorhabens hätte abdecken sollen, finanzierte es praktisch vollständig.

5.35. Bei einem Vorhaben in Ägypten wußte die Kommission seit langem, daß bei der Unterzeichnung des Finanzierungsabkommens die Mittelbindung um rund 1,3 Mio ECU über die Kosten für die Arbeiten hinausging; der Vertrag über die Arbeiten war bereits mehrere Monate zuvor unterzeichnet worden.

Wahl der Form der Hilfe

5.36. Der Hof stellt fest, daß bei verschiedenen Vorhaben in Algerien, Marokko, Tunesien oder Malta die Finanzierung durch mehrere oder sämtliche in den Protokollen vorgesehene Instrumente (Zuschüsse, Sonderdarlehen Darlehen aus EIB-Eigenmitteln und Zinsvergütungen) erfolgte, ohne daß die Wahl einer solchen Kombination durch die Art, die Tilgungsdauer oder die Rentabilitätsaussichten der vorgesehenen Investitionen deutlich begründet gewesen wäre.

Durchführung der Vorhaben

Verzögerungen

5.37. Bei zahlreichen Vorhaben kam es zu erheblichen Verzögerungen von mehreren Jahren sowohl vor dem Beginn als auch im Laufe der Durchführung. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei in diesem Zusammenhang der Fall des Wärmekraftwerks in Elbistan (Türkei) angeführt, das schon 1983 den Betrieb aufnehmen sollte, bei dem es aber bis Ende 1989, d.h. neun Jahre nach Gewährung der Finanzierung, dauerte, bis das Sonderdarlehen vollständig ausgezahlt war. Zwei Jahre vergingen nach Abschluß der Arbeiten, bis die Anlagen des staatlichen Labors zur Herstellung von Tierimpfstoffen (Marokko) genutzt werden konnten. Der Bau der Staudämme in Ait Chouarit und Sidi Driss sowie des Umgehungskanals (Marokko) erfolgte zwar fristgerecht, doch das Ziel der Vorhaben zur landwirtschaftlichen Bewässerung wird bestenfalls mit zehn Jahren Verspätung erreicht. Die Arbeiten im Rahmen der ersten Phase des Vorhabens „Abwassernetz Helwan" (Ägypten) begannen Ende 1986, d.h. zwei Jahre, nachdem sie eigentlich hätten abgeschlossen sein sollen; bei den Arbeiten im Rahmen der zweiten Phase, die Ende 1989 hätten beginnen sollen, ist bereits jetzt mindestens ein Jahr Verspätung zu verzeichnen. Die Förderungs- und Beratungsmaßnahmen im Rahmen des Vorhabens „Verbesserung der Viehfütterung" (Ägypten) waren kaum angelaufen, als das technische Hilfsteam von dem Vorhaben abgezogen wurde. Das Vorhaben „Landwirtschaftliche Kredite — BNDA" (Tunesien) hätte Ende 1988 abgeschlossen sein sollen; zu diesem Zeitpunkt war weniger als die Hälfte der Hilfe verwendet worden. Erhebliche Verzögerungen beeinträchtigten den Beginn des Vorhabens „Verbesserung der Bewirtschaftung von Bewässerungsflächen" (Tunesien). Rund zehn Jahre waren zum Abschluß des Vorhabens „Aufbau und Erweiterung von Berufsbildungszentren" (Algerien) erforderlich, für das eine Laufzeit von vier Jahren vorgesehen war.

5.38. Selbstverständlich kann die Durchführung der Vorhaben durch unerwartete Sachzwänge beeinträchtigt werden, die sich nur schwer vorhersehen lassen. In den meisten Fällen jedoch gehen die Verzögerungen auf wohlbekannte, immer gleiche Ursachen zurück, darunter die langwierigen Verfahren, unzulängliche Verwaltungs-

[1] ABl. Nr. L 185 vom 15. 7. 1988, S. 3, Artikel 1 Ziffer 1.

strukturen, mangelnde Koordination oder unzureichende personelle und finanzielle Ressourcen vor Ort. Diese für eine reibungslose Durchführung der Vorhaben wenig günstigen Rahmenbedingungen müssen bei der Konzeption berücksichtigt werden.

Wesentliche Änderung der Vorhaben

5.39. Nicht selten werden während der Durchführung erhebliche Änderungen am Inhalt oder an der Ausrichtung der Vorhaben vorgenommen, ohne daß zuvor eine entsprechende Prüfung erfolgt, um die Notwendigkeit und die Begründetheit im Hinblick auf die Rahmenbedingungen, die Mittel und die Ziele darzulegen. Zuweilen erfolgen diese Änderungen ausschließlich auf Betreiben der Stelle, die das Vorhaben durchführt, ohne daß die Kommission unterrichtet oder konsultiert wird.

5.40. Kurz nach dem Anlaufen eines Vorhabens in der Türkei verdoppelte der türkische Partner das zu erreichende Produktionsziel; dadurch wurde der Umfang der erforderlichen Investitionen praktisch verdreifacht, und es wurde, obwohl ursprünglich die Gemeinschaft der einzige Geldgeber sein sollte, auf andere Finanzierungsquellen zurückgegriffen. Die Unterlagen der Kommission enthalten keine Angaben über die Umstände, die zu einer solchen Änderung geführt haben.

5.41. In Ägypten wurden wiederholt mit Zustimmung der Delegation, jedoch ohne Einverständnis der Kommission, wesentliche Änderungen an einem Vorhaben zum Bau von Lagereinrichtungen vorgenommen. Die Situation war so unklar, daß bei der Vorbereitung der Finanzierung für eine zweite Phase der zuständige Dienst der Kommission nachfragen mußte, welche Arbeiten denn in der ersten Phase durchgeführt wurden. Auch in der zweiten Phase verbesserte sich die Lage nicht, denn der Hof und die Delegation stellten bei ihren Besuchen fest, daß der Begünstigte die Gemeinschaftsmittel nach Gutdünken verwendete, ohne sich an das Finanzierungsabkommen zu halten. Ein Vorhaben zur Entwicklung und Beratung im Bereich der Futtermittelerzeugung nahm, weil Ergebnisse zuverlässiger Forschungsarbeiten fehlten, die Form eines Versuchsprogramms an, ohne daß das Vorhaben vorher neu definiert wurde.

5.42. In Tunesien wurde ein Vorhaben zur Finanzierung von zehn Fischkuttern im Hinblick auf die Industrialisierung der Fischereiwirtschaft definiert. Nach der Gewährung des Sonderdarlehens (allgemeines Mandat) wurde der EIB mitgeteilt, daß die Merkmale der Fischkutter von denen in der ursprünglichen Studie abweichen würden. Diese Änderung wird nicht beanstandet, obwohl aufgrund dieser Tatsache die Gemeinschaftshilfe zur Finanzierung der Ausweitung der traditionellen Fischereiwirtschaft dienen wird und das Vorhaben mittel- oder langfristig möglicherweise den Entwicklungsinteressen Tunesiens zuwiderlaufen wird.

5.43. Bei einem Programm zur Ausbildung von Führungskräften für den öffentlichen Bausektor in Algerien wich das Finanzierungsabkommen, das erst mehr als zwei Jahre nach der Entscheidung der Kommission unterzeichnet wurde, erheblich vom ursprünglichen Entwurf ab. Beispielsweise ging es nicht mehr um die Umschulung mittlerer Führungskräfte, sondern um die Schulung von Lehrpersonal in technischen Instituten. Mit dieser neuen Perspektive erhielten die durchzuführenden Maßnahmen sowohl in Form von Stipendien als auch in Form technischer Hilfe in wesentlichem Maße eine neue Ausrichtung.

Technische Hilfe

5.44. Die Qualität der im Rahmen der von der Gemeinschaft finanzierten technischen Hilfe erbrachten Leistungen kann von verschiedenen Faktoren beeinträchtigt werden, wie etwa der Qualität der Sachverständigen, der fehlenden Koordination der technischen Hilfe mit den übrigen Teilen des Vorhabens oder den bisweilen schwierigen Arbeitsbeziehungen zwischen den Sachverständigen und dem örtlichen Führungspersonal.

5.45. In Ägypten ergaben sich bezüglich der ersten Phase einer Studie über die Wasserresourcen im Sinai Zweifel an der Qualität der Sachverständigen, denn diese Phase war durch einen allgemeinen Mangel an Information und Dokumentation über die Arbeiten und ihre Ergebnisse gekennzeichnet.

5.46. In Tunesien litt ein Vorhaben zur Verbesserung der Bewirtschaftung von Bewässerungsflächen unter dem häufigen Wechsel der Sachverständigen, deren Leistungen und vor allem deren Berichte im übrigen qualitativ zu wünschen übrig ließen.

5.47. Bei mehreren Vorhaben in Algerien und in Ägypten wurde die technische Hilfe vorzeitig verwendet, da die übrigen Teile der Vorhaben bereits weit fortgeschritten waren (Bauarbeiten, Kauf von Ausrüstungsgütern), wodurch sich der Nutzen für die Vorhaben entsprechend verringerte.

5.48. Im Falle eines Vorhabens zur Verbesserung der Futtermittelerzeugung in Ägypten wurden die Beziehungen zwischen den Sachverständigen und ihren örtlichen Gesprächspartnern durch Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Ausrichtung des Vorhabens selbst und durch einen Mangel an Koordinierung beeinträchtigt. Ein Vorhaben zur universitären Zusammenarbeit litt unter schlechten persönlichen Beziehungen und Meinungsgegensätzen über Konzeption und Art der Ausführung der Arbeiten; diese Situation führte zum Rücktritt des britischen Projektleiters, ohne daß die Probleme gelöst worden wären.

Verpflichtungen der Begünstigten

5.49. Häufig hält der Begünstigte nicht oder nur mit erheblicher Verspätung die Verpflichtungen ein, die er mit den Finanzierungsabkommen eingegangen ist. Das betrifft sowohl den eigenen finanziellen Beitrag als auch die Bereitstellung der notwendigen Grundstücke, Einrichtun-

gen oder Personalressourcen und die Einrichtung der für die Durchführung des Vorhabens vorgesehenen Verwaltungsstrukturen bzw. die Einhaltung der Gemeinschaftsverfahren für Ausschreibungen und die öffentliche Auftragsvergabe. Hierdurch kommt es zu erheblichen Verzögerungen, wird die Verwirklichung der Ziele beeinträchtigt und zuweilen die Konzeption des Vorhabens als solche in Frage gestellt.

5.50. Bei einem Vorhaben zur Sanierung von Slumgebieten in Marokko kam es beim Bau der Sozial- und Verwaltungseinrichtungen und vor allem der medizinischen und schulischen Infrastruktur zu erheblichen Verzögerungen, und es ergaben sich Zweifel an der Absicht der marokkanischen Seite, diese Leistungen tatsächlich zu erbringen (siehe Ziffer 5.65). Die Gemeinschaftshilfe für eine Kreditfazilität für Kleinlandwirte hätte getrennt verwaltet werden sollen, doch diese Bestimmungen wurden nicht eingehalten.

5.51. Ein Vorhaben zur Berufsausbildung in Algerien wurde vor allem durch die Nichteinhaltung der vereinbarten Verfahren für Ausschreibungen und die Auftragsvergabe beeinträchtigt. Die nachträglich informierte Kommission mußte zahlreiche Abweichungen genehmigen.

5.52. In Ägypten beschloß der Begünstigte eines Vorhabens zum Bau von Lagereinrichtungen die Durchführung von Arbeiten nach seiner eigenen Strategie, anstatt sich an das Finanzierungsabkommen zu halten. Ein anderes Vorhaben verzögerte sich, weil die ägyptische Seite nicht in der Lage war, ihren Finanzbeitrag fristgerecht bereitzustellen; die Kommission gewährte sogar Vorschüsse, die nicht zurückerstattet wurden. Ein wesentlicher Faktor dafür, daß ein Forschungsprogramm zur Bodenverbesserung größtenteils nicht verwirklicht werden konnte, war die fehlende Bereitstellung eines Wüstenfeldes von einigen Hektar Größe in einem Land mit einer Fläche von 750 000 km², die zu 96 % aus Wüste besteht. Trotz beständiger Erinnerungen seitens der Delegation konnte die vorgesehene und notwendige Struktur für den Betrieb, die Unterhaltung und die Verwaltung eines Großklärwerks bisher nicht eingerichtet werden.

Verwaltungsstrukturen

5.53. Durchführungsmängel treten bei den Vorhaben auch wegen unzureichenden und vor allem unzulänglich qualifizierten Personals auf, dem es an Motivation fehlt oder das häufig versetzt wird. Oftmals ist auch eine fehlende Koordinierung zwischen den beteiligten Stellen sowohl vor Ort als auch im Ausland festzustellen. Diese Feststellungen gelten für zahlreiche Vorhaben im Bereich der Agrarentwicklung, der Berufsbildung oder der Forschung in Algerien, Tunesien, Ägypten und Jordanien.

Wirksamkeit der Vorhaben

Allgemeine Bemerkungen

5.54. Die Wirksamkeit der finanziellen und technischen Zusammenarbeit weist von einem Land zum anderen erhebliche Unterschiede auf, weshalb für jedes Land eine gesonderte Analyse erforderlich ist. Grundsätzlich war die Wirkung der in Jordanien und in Tunesien finanzierten Vorhaben allgemein zufriedenstellend. In Marokko stieß die Durchführung der Vorhaben auf keine besonderen Hindernisse, einige waren sogar ein klarer Erfolg; bei anderen, finanziell durchaus bedeutenden Vorhaben wurde die Zielverwirklichung erheblich behindert oder gar in Frage gestellt, weil die von marokkanischer Seite zu finanzierenden Maßnahmen nicht wie vorgesehen durchgeführt wurden oder vielleicht sogar niemals durchgeführt werden. Die Wirksamkeit der in Malta finanzierten Vorhaben steht außer Frage; allerdings war das Konzept der Zusammenarbeit nicht erkennbar, weil sich die Gemeinschaftshilfe auf die Finanzierung praktisch abgeschlossener Maßnahmen beschränkte. Die Durchführung der Vorhaben in Ägypten war hauptsächlich wegen der Unzulänglichkeit der örtlichen Ansprechpartner äußerst mühsam; was die Ergebnisse angeht, kam es häufig zum Scheitern oder ein Scheitern ist zu befürchten. Die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Algerien wurde durch besonders ungünstige Rahmenbedingungen beeinträchtigt, die die Durchführung behinderten und Erwartungen auf Ergebnisse in dieser Phase zunichte machten. Bezüglich der Türkei war es anhand einer Belegprüfung bei der Kommission in Ermangelung der notwendigen Informationen nicht möglich, die Wirksamkeit der Gemeinschaftshilfe zu beurteilen.

Türkei

5.55. Wegen unzureichender oder fehlender Informationen in den Unterlagen der Kommission läßt sich anhand von Belegprüfungen nicht beurteilen, ob die vier geprüften Vorhaben, auf die eine Finanzhilfe von insgesamt 190 Mio ECU entfällt, was rund 65 % des gesamten Finanzvolumens des dritten Protokolls und der Sonderhilfe entspricht, ihr Ziel erreicht haben, zur Erhöhung der Stromerzeugung beizutragen. Im Falle von zwei aufgrund eines allgemeinen Mandats durch die EIB verwalteten Vorhaben, nämlich des Wasserkraftwerks in Karakaya und des Wärmekraftwerks in Elbistan, ist nicht einmal feststellbar, wozu der Finanzbeitrag aus Haushaltsmitteln in Höhe von insgesamt 160 Mio ECU eigentlich gedient hat. Die beiden von der Kommission verwalteten Vorhaben, nämlich „Braunkohlebergbau in Beypazari" und „Braunkohleprospektion", beschränkten sich im letzteren Falle auf die Lieferung von Ausrüstungen, und das Entwicklungsziel wurde ignoriert.

Malta

5.56. Allgemein entsprachen die Vorhaben im Rahmen des ersten Protokolls einem begründeten Bedarf, wurden zufriedenstellend durchgeführt und zeigten die erwarteten Wirkungen. Grundsätzlich ist den Maßnahmen im Rahmen der technischen Hilfe und Ausbildung hohe Qualität zu bescheinigen; die maltesischen Stellen zeigten sich zufrieden. Die Arbeiten zur Modernisierung des Hafens von La Valetta liefen reibungslos ab, die Rentabilität der Investitionen scheint gewährleistet. Allerdings kam bei der Anwendung dieses ersten Protokolls das Konzept der Zusammenarbeit nicht zum Tragen. In Wirklichkeit handelte es sich lediglich um eine Finanzhilfe für bereits fortgeschrittene, im Grunde genommen abgeschlossene Maßnahmen.

Algerien

5.57. Eine der im Rahmen der ersten Potokolle festgesetzten Prioritäten bestand nach dem Abbau des Lebensmitteldefizits in der Befriedigung des großen Bedarfs im Bereich der Ausbildung von Führungskräften und Facharbeitern, die zur Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsziele notwendig sind; an der Nützlichkeit der Gemeinschaftshilfe in diesen Bereichen besteht kein Zweifel. Bei der Durchführung traten allerdings schwerwiegende Hindernisse auf. Bis vor kurzem jedenfalls waren die allgemeinen Rahmenbedingungen besonders ungünstig, was seitens der algerischen Behörden in einem Mangel an Interesse für die Gemeinschaftshilfe zum Ausdruck kommt (siehe Ziffer 5.14). Dies läßt sich durch den geringen Grad der haushaltstechnischen Abwicklung veranschaulichen (siehe ***Tabelle 4***). Unter solchen Umständen ist es schwierig, zum gegenwärtigen Zeitpunkt greifbare Ergebnisse zu erwarten.

5.58. Rund zehn Jahre waren erforderlich, um das Vorhaben „Aufbau und Erweiterung von Berufsbildungszentren" abzuschließen, für das ursprünglich eine Laufzeit von drei oder vier Jahren vorgesehen war. Anhand des bis zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes fertiggestellten Teils läßt sich die Wirkung der Gemeinschaftsausgabe nicht beurteilen; in jedem Falle ist zweifelhaft, ob das Ziel bezüglich der Schaffung von Ausbildungsplätzen für die verschiedenen Sektoren des Baugewerbes und der Industrie erreicht wurde. Die für dieses Vorhaben eingesetzten Personalressourcen und die aufgetretenen Schwierigkeiten stehen in keinem Verhältnis zu den Ergebnissen.

5.59. Das Vorhaben „Unterstützung des Handelsministeriums", das 1987 anlief und Ausbildungsmaßnahmen umfaßte, mit denen die Ausfuhrkapazität der algerischen Unternehmen gesteigert werden sollte, konnte nicht ausgeführt werden, weil die beteiligten Stellen auf algerischer Seite und die Kommission nicht in der Lage waren, die Art der von der Gemeinschaft zu leistenden Hilfe zu definieren; wegen der geänderten Rahmenbedingungen für die algerische Wirtschaft ist eine Überarbeitung der Schlußfolgerungen der dem Vorhaben zugrunde liegenden Studie erforderlich, doch die algerischen Behörden sind nicht in der Lage, einen genauen Auftrag zu formulieren.

5.60. Trotz einer langen Prüfungsfrist (dreieinhalb Jahre) enthielt das Finanzierungsabkommen für das Vorhaben „Ausbildung von Führungskräften für den öffentlichen Bausektor" nicht die für die Umsetzung notwendigen Angaben; es fehlten insbesondere Angaben zum Zeitplan für die Ausführung der einzelnen Aktionen und eine Definition der Art der vorgesehenen technischen Hilfe. Algerische Studenten nahmen oder nehmen an Ausbildungsprogrammen in der Gemeinschaft teil, obwohl es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß sich die gewährten Stipendien in den Rahmen des Vorhabens einfügen; wegen des Fehlens technischer Hilfe, weswegen das Vorhaben nicht anlaufen kann, ist es zweifelhaft, ob die ausgebildeten Stipendiaten selbst Ausbildungsfunktionen in den von dem Vorhaben abgedeckten Einrichtungen wahrnehmen können.

5.61. Die bereits im Rahmen des Vorhabens „Ausbildung von Führungskräften für die Schwerindustrie" abgehaltenen Seminare entsprachen offensichtlich den Erwartungen der algerischen Seite im Hinblick auf den Wissenstransfer. Die Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens wird allerdings schwierig, weil in dem Finanzierungsabkommen die durchzuführenden Maßnahmen lediglich in finanzieller Hinsicht definiert sind.

Marokko

5.62. Im Vergleich zu den Beobachtungen in anderen Ländern verläuft die Verwirklichung der Vorhaben als solche in Marokko verhältnismäßig zufriedenstellend. Dennoch, obwohl mehrere geprüfte Vorhaben eindeutig erfolgreich sind (siehe Ziffern 5.68 — 5.69), gilt dies für andere nicht, vor allem für das Vorhaben „Kreditfazilität für Kleinlandwirte", für das die genaue Verwendung der Gemeinschaftsmittel eine Unbekannte bleibt (siehe Ziffer 5.63). Die übrigen Vorhaben, deren Nutzen nicht in Abrede zu stellen ist, können ihre Ziele nur dann vollständig erreichen, wenn die marokkanischen Behörden für die Durchführung der ihnen obliegenden Maßnahmen sorgen (siehe Ziffern 5.65 — 5.67).

5.63. Mit der Kreditfazilität für Kleinlandwirte wurde die Umschuldung der Darlehen von rund 70 000 Landwirten finanziert, die aufgrund der wiederholten Dürreperioden in finanzielle Schwierigkeiten geraten waren. Da Informationen über die Wiedereinziehung dieser Darlehen fehlen, läßt sich nicht feststellen, ob diese Maßnahme dauerhafte Wirkung zeigte; aus einigen vom Hof gesammelten Elementen ergeben sich jedoch Zweifel zumindest hinsichtlich einiger Regionen, in denen weiterhin ungünstige klimatische Bedingungen herrschten. Die nationale landwirtschaftliche Darlehenskasse hat ihre Verpflichtung nicht eingehalten, die Vorgänge im Zusammenhang mit der aus Gemeinschaftsmitteln finanzierten Kreditlinie getrennt zu verwalten; somit kann nicht überprüft werden, ob die seit 1985 eingezogenen Mittel tatsächlich für vergleichbare Vorgänge wiederverwendet oder für die Gewährung von Darlehen an Kleinlandwirte zu den bestmöglichen Bedingungen genutzt wurden. Die Verantwortung hierfür trägt zum großen Teil die Kommission, die nach der Auszahlung des Gemeinschaftsbeitrags das Vorhaben nicht weiter überwacht hat.

5.64. Das Vorhaben „Lexikographische Datenbank — LEXAR" ermöglichte den Aufbau eines EDV-gestützten Wörterbuchs mit wissenschaftlichen und technischen Fachausdrücken. Allerdings kann diese Datenbank bisher nicht genutzt werden, weil der Inhalt nicht in schriftlicher Form veröffentlicht wurde und keine Zugriffsmöglichkeit über eine Datenleitung eingerichtet wurde.

5.65. Die Durchführung der Wohnungsbaumaßnahmen im Rahmen des Vorhabens „Sanierung der Slumgebiete in Sale" verläuft verhältnismäßig zufriedenstellend, und bisher wurden drei der vier Slumgebiete beseitigt. Die Umsiedlung der Familien auf die erschlossenen Parzellen und das Programm zum Bau von Einzelwohnungen scheinen normal voranzukommen. Aufgrund der erheblichen Verzögerung bei der Verwirklichung der von marokkanischer Seite zu finanzierenden Sozial- und Verwaltungseinrichtungen steht allerdings zu befürchten, daß die marokkanischen Behörden ihr Interesse an dieser Maßnahme verlieren, sobald die mit diesen Slums bedeckten Grundstücke praktisch frei geworden sind; die umgesiedelten Familien würden sich folglich isoliert in einem Gebiet wiederfinden, wo es vor allem an der notwendigen medizinischen Versorgung, an Schulen und Geschäften fehlt.

5.66. Hierbei zeigt sich erneut ein Mangel im Bereich der Überwachung durch die Kommission, der um so bedauernswerter ist, als bei der Genehmigung des Vorhabens aufgrund der Bedeutung der sozio-ökonomischen Aspekte der Maßnahme der „Ad-hoc-Ausschuß" die Kommission ausdrücklich ersucht hatte, besondere Sorgfalt auf die Überwachung der Durchführung zu verwenden.

5.67. Mit den Vorhaben „Erschließung der Zentralregion des Haouz" und „Staudamm von Ait Chouarit" hat sich die Gemeinschaft an umfangreichen Infrastrukturmaßnahmen beteiligt, die für einen ehrgeizigen und brauchbaren Erschließungsplan unerläßlich sind und eine effizientere und sparsamere Wasserbewirtschaftung sowie eine Steigerung der Nahrungsmittelerzeugung ermöglichen sollen. Aus technischen und finanziellen Gründen geriet jedoch der Zeitplan für die Ausführung des Erschließungsplans für den Haouz durcheinander, und die Infrastruktureinrichtungen, an deren Finanzierung sich die Gemeinschaft beteiligt hat, werden mit Ausnahme der Trinkwasserversorgung in Marrakesch bisher noch nicht zu den vorgesehenen Zwecken genutzt. Wenn die Unsicherheiten hinsichtlich der Finanzierung von mehr als der Hälfte des geplanten Bewässerungsnetzes endlich beseitigt sind und die Baumaßnahmen für die landwirtschaftliche Bewässerung im gewünschten Tempo, das bisher nicht eingehalten wurde, vorankommen, wird die Verwirklichung des ersten Teilabschnitts zur Bewässerung des Haouz frühestens mit zehn Jahren Verspätung gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan abgeschlossen sein. Auch hier war die Überwachung durch die Kommission unzureichend, weil sie sich lediglich auf die Bauarbeiten beschränkte und mit deren Abschluß im Jahre 1986 eingestellt wurde.

5.68. Trotz einer zweijährigen Verzögerung bei der Inbetriebnahme der Anlagen hat das Vorhaben „Staatliches Labor zur Herstellung von Tierimpfstoffen" sein Ziel bezüglich der Ausbildung des Personals und der Herstellung von Impfstoffen gegen Schafkrankheiten erfüllt. Das Labor bietet Qualitätserzeugnisse an und reagiert mit der für wirksame Impfkampagnen notwendigen Schnelligkeit und Flexibilität. Derzeit wird die Herstellung von Geflügelimpfstoffen durch ein Preisfestsetzungssystem behindert, das den Vertrieb eingeführter Erzeugnisse begünstigt. Eine größere Verwaltungsautonomie dürfte es dem Labor bald erlauben, seine Tätigkeiten vor allem in Richtung auf den Privatsektor auszudehnen. Die Überwachung durch die Kommission war zufriedenstellend; sie beauftragte einen Berater mit der Durchführung einer Studie zur Bewertung des Vorhabens.

5.69. Alles deutet darauf hin, daß die Vorhaben „Betreuung und Ausrüstung von zehn Instituten für angewandte Technologie/Berufsausbildung" ihr Ziel erreichen, nämlich der Wirtschaft Marokkos das benötigte technische Personal, vor allem für die Sektoren Industrie, Bauwesen, öffentliches Bauwesen, Handel und Dienstleistungen im allgemeinen zu liefern. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sind die Ausbildungsmaßnahmen wie vorgesehen angelaufen, und die Ausstattung der Zentren ist zufriedenstellend. Die ausgebildeten Techniker haben allerdings Schwierigkeiten, eine Beschäftigung außerhalb der am stärksten entwickelten und industrialisierten Gebiete des Landes zu finden.

Tunesien

5.70. Trotz einiger punktueller Schwierigkeiten bei der Durchführung erweist sich die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Tunesien als grundsätzlich positiv. Bezüglich des möglichen Ausgangs einiger Vorhaben sind gewisse Vorbehalte angebracht (siehe Ziffern 5.71 — 5.73), doch bei anderen Vorhaben hat die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft die gewünschten Ziele erreicht (siehe Ziffern 5.74 — 5.76).

5.71. Das Vorhaben „Aufbau von Berufsbildungszentren" litt unter mangelnder Koordinierung, und eines der drei errichteten Zentren erwies sich für die Erfordernisse der geplanten Ausbildungsart als ungeeignet. Infolge der vorzeitigen Einstellung der von der Gemeinschaft finanzierten technischen Hilfe beschränkte sich das Vorhaben schließlich auf die Lieferung von Ausrüstungsgütern.

5.72. Weil das geplante Ausmaß der Schiffe verringert wurde (siehe Ziffer 5.42), ist zweifelhaft, ob das Vorhaben „Finanzierung von zehn Fischkuttern" die erwartete Steigerung des industriellen Fischfangs bewirken kann, die als Begründung für die Gemeinschaftsbeteiligung gedient hatte.

5.73. Zum Zeitpunkt der Prüfung war es zu früh, eine Bewertung der Ergebnisse der Vorhaben „Landwirtschaftliche Kredite" und „Finanzierung landwirtschaftlicher und agro-industrieller Initiativen kleinen und mittleren Umfangs durch Globaldarlehen" zu versuchen. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß vor allem aufgrund der wiederholten Dürreperioden zahlreiche Kredite umgeschuldet werden mußten und jetzt sogar nicht beitreibbar scheinen. Die Gefahr der Aufzehrung der durch die Gemeinschaftshilfe gebildeten Betriebsmittel ist nicht auszuschließen.

5.74. Die betriebswirtschaftliche Studie zur Anlage von Dattelpalmenplantagen in der Region Réjim-Maatoug läßt

sehr vielversprechende Entwicklungsaussichten erkennen; im Rahmen eines ersten, von der Gemeinschaft mit 15 Mio ECU finanzierten Vorhabens ist die Erschließung von rund 1 000 ha vorgesehen, womit die Bevölkerung in diesen Gebieten gehalten werden könnte und eine Produktion mit guten Absatzmöglichkeiten geschaffen würde.

5.75. Das Vorhaben „Ausbau der Forschungskapazität der Direktion für Wasserwirtschaft des Landwirtschaftsministeriums" hat seine Ziele offenbar erreicht, nämlich zu einer besseren Verwaltung der eingesetzten Ressourcen und zur Fortsetzung der Forschungen zur Mobilisierung neuer Ressourcen beizutragen. Es bildet eine wesentliche Grundlage für die genaue Beurteilung der Wasserreserven und ihrer Nutzung, insbesondere im Hinblick auf die Ausdehnung der Bewässerungsflächen.

5.76. Das Vorhaben „Bestandsaufnahme der Bodenressourcen im Süden Tunesiens" ermöglichte die Anfertigung von Karten, die Lokalisierung von Sektoren mit einem Entwicklungspotential für die Weidewirtschaft und die Durchführung detaillierter bodenkundlicher Studien, mit deren Hilfe die Ingangsetzung von Vorhaben zur Intensivierung der Landwirtschaft im Rahmen der nationalen Strategie zur Bekämpfung der Desertifikation gefördert werden sollte.

Ägypten

5.77. Bei einem erheblichen Teil der geprüften Vorhaben wurden die Ziele nicht erreicht; bei einigen ist es im übrigen schwierig festzustellen, welcher Art die durchgeführten Arbeiten waren (siehe Ziffern 5.78 — 5.81). Bei anderen ist die Wirkung der Gemeinschaftshilfe zweifelhaft, weil der ägyptische Partner nicht in der Lage war, die finanzierten Anlagen wirksam zu nutzen (siehe Ziffern 5.82 — 5.85). Eines der geprüften Vorhaben, die noch keine Wirkung gezeigt haben, bietet offensichtlich gute Aussichten (siehe Ziffer 5.85).

5.78. Mehr als die Hälfte der im Investitionsförderungsprogramm vorgesehenen Maßnahmen mußte wegen der Unzulänglichkeit der von der auf ägyptischer Seite zuständigen Einrichtung erbrachten Leistungen aufgegeben werden. Trotz der wiederholten Anforderungen der Kommission gab es keinerlei Tätigkeitsberichte, weshalb sich die Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen nur schwer feststellen lassen; ein Dutzend Firmen aus der Gemeinschaft haben angeblich eine Gewerbetätigkeit in Ägypten aufgenommen.

5.79. Die erste Phase der Studie über die Wasserressourcen im Sinai wurde nachträglich durch zahlreiche Sachzwänge beeinträchtigt, von denen nicht die geringsten die unzulängliche technische Hilfe, fehlendes Personal, Verzögerungen bei der Lieferung von Ausrüstungen, fehlende Koordinierung und Programmierung der Arbeiten und eine unzureichende Überwachung durch die Kommission sind. Zwar ist es noch zu früh, um sich zum möglichen Ausgang der zweiten Phase zu äußern, doch diese läuft unter günstigeren Bedingungen an, weil offensichtlich Lehren aus den in der Vergangenheit aufgetretenen Schwierigkeiten gezogen wurden.

5.80. Das Vorhaben „Forschungen im Bereich der Meeresbiologie" im Rahmen des Programms zur universitären Zusammenarbeit hat noch nicht zum Aufbau eines echten systematischen Studienprogramms geführt. Die gespannten Beziehungen zwischen den Professoren der Fakultät (siehe Ziffer 5.48) erschweren die Anwerbung von Studenten. Außerdem besteht die Gefahr, daß der Beginn der Studien durch die Verlegung der Forschungsstation an einen Standort behindert wird, der nicht leicht zugänglich ist und an dem die erforderlichen Einrichtungen fehlen.

5.81. Beim Vorhaben „Verbesserung der Futtermittelerzeugung" reichte außer einem im Rahmen der technischen Hilfe in Gang gesetzten, zwangsläufig bescheidenen Versuchsprogramm die Wirkung nicht über die Finanzierung des Betriebs der betreffenden Abteilung des Forschungsinstituts und der Beschaffung nicht genutzter und wahrscheinlich auch unnützer Ausrüstungsgüter hinaus. Es steht eindeutig fest, daß dieses Vorhaben nicht geeignet ist, die Erstellung und Verbreitung verbesserter, dem Bedarf der Landwirte angepaßter Fütterungszeitpläne zu gewährleisten.

5.82. Das Vorhaben „Verbesserung der Viehfütterung" beschränkte sich auf eine Investitions- und Bauphase, ermöglichte aber nicht, den Kleinlandwirten bessere Fütterungstechniken zur Verfügung zu stellen. Die geschaffenen Produktions- und Vertriebskapazitäten bleiben weitgehend ungenutzt. Die Beratungstätigkeiten sind noch nicht angelaufen. Die allmähliche Liberalisierung des Agrarsektors seit 1988, die sich in der Aufhebung der Subventionen für die herkömmlichen Tierfuttermittel ausdrücken sollte, kann für dieses Vorhaben nachträglich interessante Perspektiven bieten. Die finanzierten Anlagen können nutzbringend verwendet werden, sofern die Verwaltung einer entsprechend motivierten und wirksam funktionierenden Einrichtung übertragen wird, was derzeit nicht der Fall ist.

5.83. Im Rahmen der ersten Phase des Vorhabens „Landwirtschaftliche Lagerhaltung" in Daqahlia konnten die notwendigen Lagereinrichtungen gebaut werden, die dem Bedarf entsprechen und qualitativ befriedigend sind. Ihre Unterhaltung gibt aber langfristig Anlaß zur Beunruhigung. Grundsätzlich können diese Bauten unter den gegebenen Umständen nicht dem Ziel dienen, die Verluste bei der Lagerung von Lebensmitteln zu verringern; die vom Hof besichtigten Lagerhallen enthielten alle Düngemittel in Plastiksäcken, während Reis in Jutesäcken ohne angemessenen Schutz unter freiem Himmel lagerte. Der Beginn der zweiten Phase liefert den Beweis dafür, daß die ägyptische Einrichtung die Gemeinschaftsmittel nach Gutdünken verwendet. Sie beschloß, ohne die Kommission vorher zu befragen, Art und Standort der zu bauenden Lagerhallen erheblich zu verändern, und es bleibt abzuwarten, ob diese im Gegensatz zu den bereits erstellten Hallen tatsächlich für die Lagerung von Lebensmitteln verwendet werden.

5.84. Das Vorhaben „Abwassernetz Helwan" ist komplex und technisch kompliziert. Die Verzögerungen bei der Definition und der Prüfung des Vorhabens führten zu erheblichen finanziellen Verlusten; ein Gemeinschaftszuschuß in Höhe von 15 Mio ECU im Rahmen des zweiten Protokolls diente im übrigen nur zur Abdeckung der Kostensteigerungen, ohne daß dadurch zusätzliche Investitionen materieller Art finanziert werden konnten. Insbe-

sondere dank einer umfangreichen technischen Hilfe wurden die wichtigsten technischen Probleme gelöst, und das System dürfte nach dem Abschluß der Arbeiten funktionsfähig sein. Langfristig ist die Überlebensfähigkeit des Systems nicht gewährleistet; trotz wiederholter Interventionen der Kommission im Laufe der vergangenen Jahre haben die ägyptischen Behörden die notwendigen administrativen und technischen Strukturen für die Verwaltung, den Betrieb und die Unterhaltung des Systems nicht geschaffen. Die zuständige Einrichtung ist nicht einmal in der Lage, den ordnungsgemäßen Betrieb und die Unterhaltung des vorhandenen Systems sicherzustellen. Da geeignete Bestimmungen fehlen, die bei der Festlegung des Vorhabens hätten festgelegt werden müssen, besteht die Gefahr, daß dieses sehr fortschrittliche Abwassersystem dem Verfall preisgegeben wird.

5.85. Beim Forschungsvorhaben bezüglich der Zucht von Garnelen der Art „Artemia" im Rahmen des Programms zur universitären Zusammenarbeit wurden noch nicht alle technischen bzw. wirtschaftlichen Hindernisse überwunden. Die Sachverständigen gehen jedoch davon aus, daß in Ägypten die Voraussetzungen für eine Produktion auf kommerzieller Grundlage bestehen, für die es auch Absatzmärkte gibt, da diese Garnelen einen wesentlichen Bestandteil der Nahrung von Jungfischen bilden.

Jordanien

5.86. Die Durchführung der in Jordanien finanzierten Vorhaben gibt allgemein keinen Anlaß zur Beanstandung. Die getätigten Investitionen tragen zur Verwirklichung der festgelegten Ziele bei (siehe Ziffern 5.90 — 5.91), wenn auch festzustellen ist, daß einige vielleicht vorübergehend unzureichend genutzt werden (siehe Ziffern 5.88 — 5.89). Ein Vorhaben gibt allerdings Anlaß zu Vorbehalten, doch diese betreffen weniger seine mögliche Wirksamkeit als seine Konzeption (siehe Ziffer 5.87).

5.87. Das Vorhaben „Landwirtschaftliche Darlehen für Kleinlandwirte" gibt Anlaß zu einigen Fragen und Vorbehalten. Wegen der unterschiedlichen Bedingungen (tilgungsfreie Zeit, Rückzahlungsdauer und Zinssatz) für die stufenweise von der Gemeinschaft an den jordanischen Staat, dann von diesem an die Agricultural Credit Corporation und schließlich von dieser an die Landwirte weitergereichten Darlehen werden die mit der Gemeinschaftshilfe verbundenen finanziellen Vorteile zwischen dem Staat, dem Kreditinstitut und den Landwirten aufgeteilt. In Wirklichkeit versteckt sich hier eine dreifache Operation, nämlich die Finanzierung landwirtschaftlicher Kleinvorhaben durch die Agricultural Credit Corporation, die Aufstockung der Betriebsmittel dieser Einrichtung sowie die Finanzierung landwirtschaftlicher Vorhaben durch die Regierung. Anlaß zur Kritik an diesem System gibt vor allem der Mangel an Transparenz, denn die Finanzierungsobjekte sind nicht eindeutig definiert. Überdies läßt sich bei dieser Finanzierungsstruktur die Verwendung der Mittel nicht angemessen kontrollieren.

5.88. Im Falle des Vorhabens „Unterstützung der Royal Scientific Society" wurden die Arbeiten zur Ausstattung der Labors sowie die Ausbildungsmaßnahmen, der Wissenstransfer und die Sachverständigenleistungen zur Zufriedenheit der Begünstigten ausgeführt. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof schienen die errichteten Anlagen für ein Untervorhaben zur Erforschung der Sonnenenergie weitgehend ungenutzt, vor allem wegen des offensichtlichen Mangels an Interesse seitens des Gemeinschaftspartners, der Gemeinsamen Forschungsstelle in Ispra.

5.89. Bei dem Vorhaben „Unterstützung der ingenieurwissenschaftlichen und technischen Fakultät der Universität von Jordanien" kam es zu Verzögerungen bei derDurchführung, doch die Bauarbeiten und die Arbeiten zur Ausstattung der Labors sowie die Maßnahmen im Rahmen der technischen Hilfe wurden letztlich zufriedenstellend ausgeführt. Die Ziele des Vorhabens wurden erreicht, obwohl anzumerken ist, daß die Ausbildungsambitionen der Anstalt im Vergleich zur bereitgestellten Ausrüstung bescheiden erscheinen.

5.90. Beim Vorhaben „Zuchtanstalt zur Erzeugung von Pflanzgut" der Jordan Valley Authority traten Schwierigkeiten bei der Durchführung ein, die auf mangelnde Koordinierung und einen technischen Konzeptionsfehler beim Verfahren zur Bewässerung des Pflanzguts zurückzuführen sind. Nach den erforderlichen Änderungen ermöglichen die Anlagen die Intensivproduktion des notwendigen Pflanzguts für die Intensivierung der Landwirtschaft im Jordantal.

5.91. Das Vorhaben „Unterstützung der wissenschaftlichen Fakultät der Universität Yarmouk" ist ein Erfolg. Dort werden moderne und leistungsfähige Ausrüstungen eingesetzt und sachgerecht unterhalten. Die Universität arbeitet außerdem mit der Industrie zusammen und bietet Studien- und Forschungsdienste an, womit sie die immer wünschenswerte Entwicklung der Beziehungen zwischen den Forschungsaktivitäten und der Industrie als Nutznießer der neuen technologischen Errungenschaften fördert.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

6.1. Die Finanzprotokolle weisen einen gewissen Mangel an Flexibilität angesichts uneinheitlicher Situationen auf, der vor allem in einem sehr unterschiedlichen Ausführungstempo je nach Empfängerland zum Ausdruck kommt. Grundsätzlich bieten sie jedoch einen geeigneten Rahmen, mit dem sich eine finanzielle und technische Zusammenarbeit definieren und durchführen läßt, die zeitlich kohärent und in Abstimmung mit den prioritären Entwicklungszielen der Partnerländer erfolgt (siehe Ziffern 3.23 — 3.31).

6.2. Weil bei der Durchführung aber zahlreiche Probleme auftreten und die Möglichkeit besteht, Gemeinschaftsmittel ohne zeitliche Begrenzung zu binden, hat der in der Grundkonzeption vorhandene Mehrjahresrahmen seinen Sinn weitgehend verloren. Dies führte zu einem meistens langsamen Tempo bei der haushaltstechnischen Abwicklung und einer Anhäufung nicht abgeschlossener Protokolle. Nach Auffassung des Hofes sind geeignete Bestimmungen zu erlassen, damit diesem Mißstand abgeholfen und der in den Protokollen festgesetzte Zeitrahmen strikter

eingehalten wird. Die Höhe der Mittelausstattung ist unter Berücksichtigung der tatsächlichen Absorptionskapazität des Empfängerlandes während des Geltungszeitraums festzulegen. Überdies ist ein Mechanismus zur endgültigen Abwicklung der Protokolle vorzusehen, der insbesondere mit einem förmlichen Beschluß über die Verwendung eines etwaigen Restbetrags endet (siehe Ziffern 3.1 — 3.22).

6.3. Beunruhigende Schwachstellen waren in den von der Kommission eingerichteten Systemen sowohl bei den Operationen, die sie direkt verwaltet, als auch bei Maßnahmen, die von der EIB auf Mandat verwaltet werden, zu beobachten.

6.4. Die Buchführungssysteme in ihrem derzeitigen Zustand sind für eine zuverlässige und wirksame Überwachung der Durchführung der Protokolle ungeeignet; ein System zur Überwachung der finanziellen Abwicklung der Vorhaben und Maßnahmen fehlt (siehe Ziffern 4.2 — 4.11).

6.5. Bei den der EIB übertragenen Operationen hat die Kommission bei der Finanzierungsentscheidung keine Handhabe, obwohl es sich hierbei um Haushaltsmittel handelt. Da die Kommission keine einschlägigen Mindestinformationen über die Durchführung und die Ergebnisse dieser Vorgänge verlangt hat, ist sie nicht in der Lage, ihre Zuständigkeit im Bereich der haushaltstechnischen Abwicklung wahrzunehmen. Die Kommission sollte unbedingt Modalitäten mit der EIB vereinbaren, damit sie über die notwendigen Informationen über die Durchführung und die Ergebnisse der finanzierten Aktionen verfügen kann (siehe Ziffern 4.12. — 4.23).

6.6. Allzu häufig ist die Qualität der Überwachung seitens der Kommission in bezug auf die von ihr direkt verwalteten Maßnahmen unzureichend. Infolge des Fehlens eines geeigneten Verwaltungssystems sind die Zuständigkeiten unklar und stark aufgesplittert, fehlen Anweisungen, sind die verfügbaren Informationen über die Durchführung der Vorhaben und Maßnahmen unzulänglich und werden keine Bewertungen der Wirksamkeit der Gemeinschaftshilfe vorgenommen. Die Langsamkeit der Durchführung der Vorhaben verbunden mit der Mobilität des Kommissionspersonals und ein Arbeitsvolumen, das die Kapazitäten der beteiligten Dienststellen übersteigt, kommen erschwerend hinzu.

6.7. Der Hof hält es für notwendig, daß die erforderlichen Verbesserungen unverzüglich vorgenommen werden. An erster Stelle steht die Forderung nach vollständiger und qualitativ hochwertiger Information seitens der Begünstigten der Gemeinschaftshilfe. In diesem Bereich sind Leitlinien zur Vereinheitlichung des Aufbaus und der Darstellung der Akten über die Durchführung der Vorhaben vorzugeben, gleichzeitig ist ein System zur regelmäßigen Überwachung einzurichten. Während und nach der Durchführung der Vorhaben sind systematisch Bewertungen vorzunehmen, um die Wirksamkeit der Gemeinschaftshilfe beurteilen, die notwendigen Korrekturmaßnahmen ergreifen und Lehren für die Zukunft ziehen zu können. Solche Bewertungen sind in den Finanzierungsabkommen vorzusehen, damit die notwendigen Daten für die Bewertungen während der Durchführung des jeweiligen Vorhabens gesammelt werden (siehe Ziffern 4.24 — 4.43).

6.8. Bei der Konzeption der Vorhaben fehlt bisweilen das wünschenswerte Maß an Rigorosität und Realitätssinn; somit wird die mögliche Wirksamkeit von vornherein durch ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die Unfähigkeit der mit der Durchführung beauftragten Stellen oder auch ungenaue oder nicht ausgeglichene Finanzierungspläne beeinträchtigt. Allzu häufig werden unrealistische Zeitpläne aufgestellt. Nach Auffassung des Hofes ist besondere Sorgfalt auf die Konzeption der Vorhaben zu verwenden. Die üblicherweise bei der Durchführung auftretenden Sachzwänge dürfen nicht außer acht gelassen werden, sondern sind im Gegenteil bei der Festlegung der Ziele, der Mittel und der Zeitpläne zu berücksichtigen. Das Finanzierungsabkommen sollte zu einem echten Bezugsinstrument zur Steuerung der Durchführung und zur Beurteilung der Wirksamkeit der Vorhaben werden (siehe Ziffern 5.20 — 5.36).

6.9. Oftmals wird die Durchführung der Vorhaben durch die schwerfälligen Verfahren, die unzulänglichen Verwaltungsstrukturen in den Empfängerländern, unzureichende personelle oder finanzielle Ressourcen, die Nichteinhaltung der Verpflichtungen durch die Begünstigten oder zuweilen auch das Fehlen einer echten Motivation, die Vorhaben zum Abschluß zu bringen, beeinträchtigt. Bisweilen werden wesentliche Änderungen am Inhalt oder an der Ausrichtung der Vorhaben ohne eine angemessene vorherige Studie vorgenommen. Aus verschiedenen Gründen ist der tatsächliche Beitrag der von der Gemeinschaft finanzierten technischen Hilfe gelegentlich sehr gering (siehe Ziffer 5.37 — 5.53).

6.10. Die Wirksamkeit der Gemeinschaftshilfe unterscheidet sich deutlich von einem Land zum anderen. In Jordanien und in Tunesien ist sie allgemein als zufriedenstellend anzusehen. Das gleiche gilt auch für Malta, obwohl es sich dort im Rahmen des ersten Protokolls nur um eine finanzielle Beteiligung an praktisch abgeschlossenen Maßnahmen handelte. In Marokko wird die Durchführung von Vorhaben häufig dadurch verzögert oder behindert, daß die von marokkanischer Seite zu finanzierenden Leistungen nicht erbracht werden. In Ägypten steht der Mißerfolg allzu häufig fest oder ein solcher ist zu befürchten. Die Durchführung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Algerien wurde bis vor kurzem derart behindert, daß derzeit keine Ergebnisse zu erwarten sind. Weil die notwendigen Informationen fehlen, ermöglicht die vom Hof vorgenommene Belegprüfung keine Aussage über die Wirksamkeit der Gemeinschaftshilfe in der Türkei (siehe Ziffern 5.54 — 5.91).

6.11. Die auf eine qualitative und quantitative Verbesserung der Beziehungen der Gemeinschaft mit den Drittländern des Mittelmeerraums abzielende neue Mittelmeerpolitik, deren grobe Leitlinien der Rat Ende 1990 festgelegt hat, bedeutet insbesondere eine wesentliche Verstärkung der finanziellen Zusammenarbeit der Gemeinschaft. Für den Fünfjahreszeitraum 1992-1996 ist die Gewährung von Haushaltsmitteln in einer Gesamthöhe von rund 1 300 Mio

ECU im Rahmen und außerhalb der Protokolle vorgesehen. Mit dieser Aussicht ist es um so dringender,daß die vom Hof aufgezeigten Schwachstellen eingehend geprüft und die für eine wirtschaftlichere und wirksamere Verwendung der Gemeinschaftsmittel notwendigen Verbesserungen vorgenommen werden.

6.12. Zahlreiche Bemerkungen des Hofes in diesem Bericht gelten nicht allein für die Verwaltung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit den Drittländern des Mittelmeerraums. In vielerlei Hinsicht decken sie sich mit früheren Analysen, die der Hof im Bereich der Verwaltung der Entwicklungshilfemittel der Gemeinschaft vorgenommen hat, sowohl bezüglich der Hilfen für die Drittländer des Mittelmeerraums als auch bezüglich der Hilfen zugunsten der Entwicklungsländer in Lateinamerika und Asien oder der im Rahmen der EEF finanzierten Hilfen. Hierdurch wird deutlich, daß sich vor allem die Kommission mit diesen Problemen unverzüglich aufmerksam befassen und die erforderlichen Abhilfemaßnahmen ergreifen muß, um eine unabdingliche Verbesserung der Verwaltung der Entwicklungshilfemittel insgesamt herbeizuführen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 18. Juli 1991 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Aldo ANGIOI
Präsident

i.A. Maurice THOSS, Mitglied

Schaubild 1

Verteilung der Hilfe aus Haushaltsmitteln

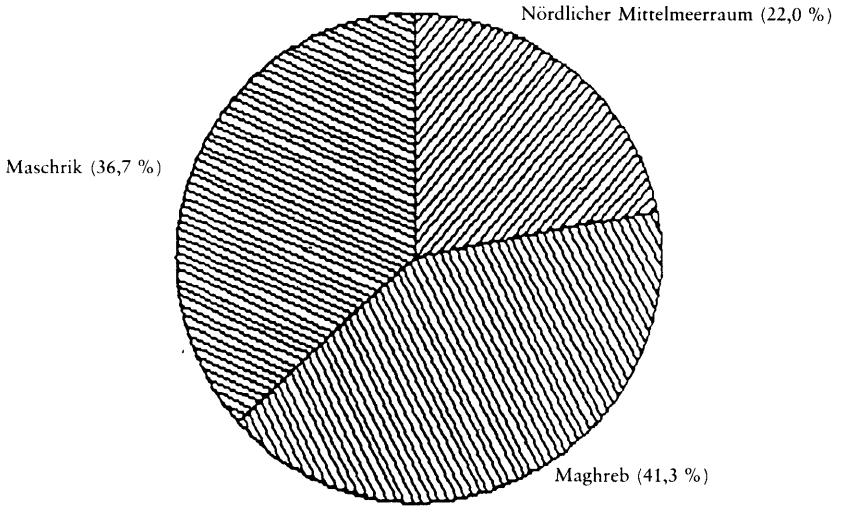


Schaubild 2

Verteilung der Hilfe aus Haushaltsmitteln

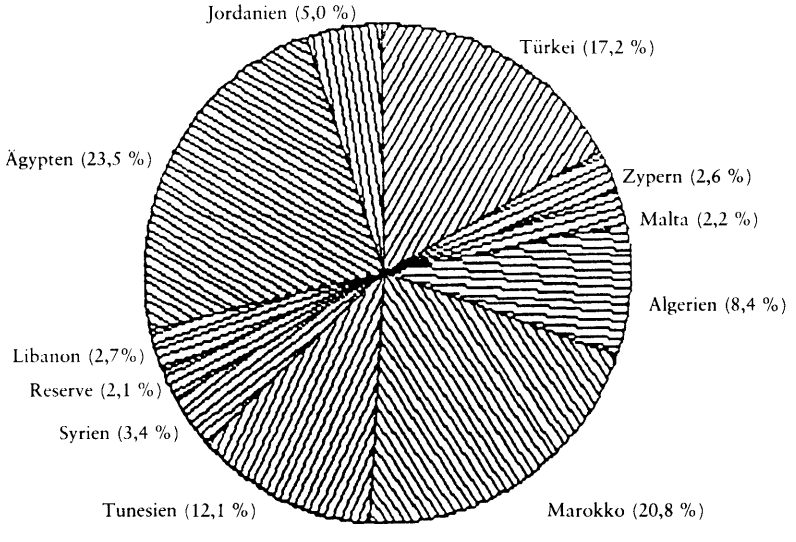


Schaubild 3

Verteilung der Hilfe aus Haushaltsmitteln

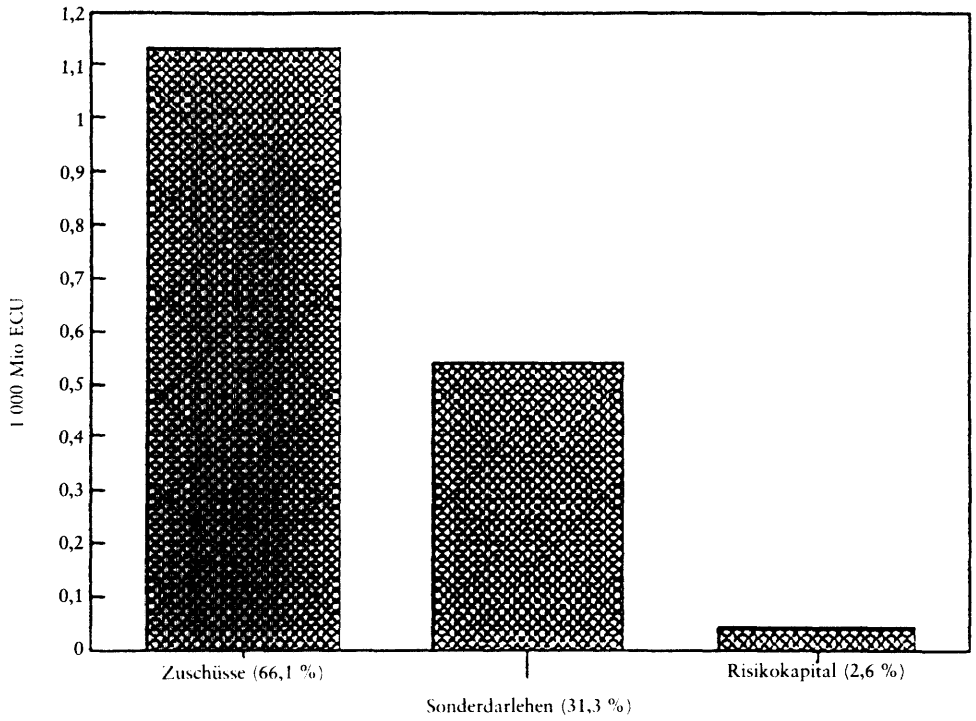


Schaubild 4

Verwendung der Hilfe — Türkei

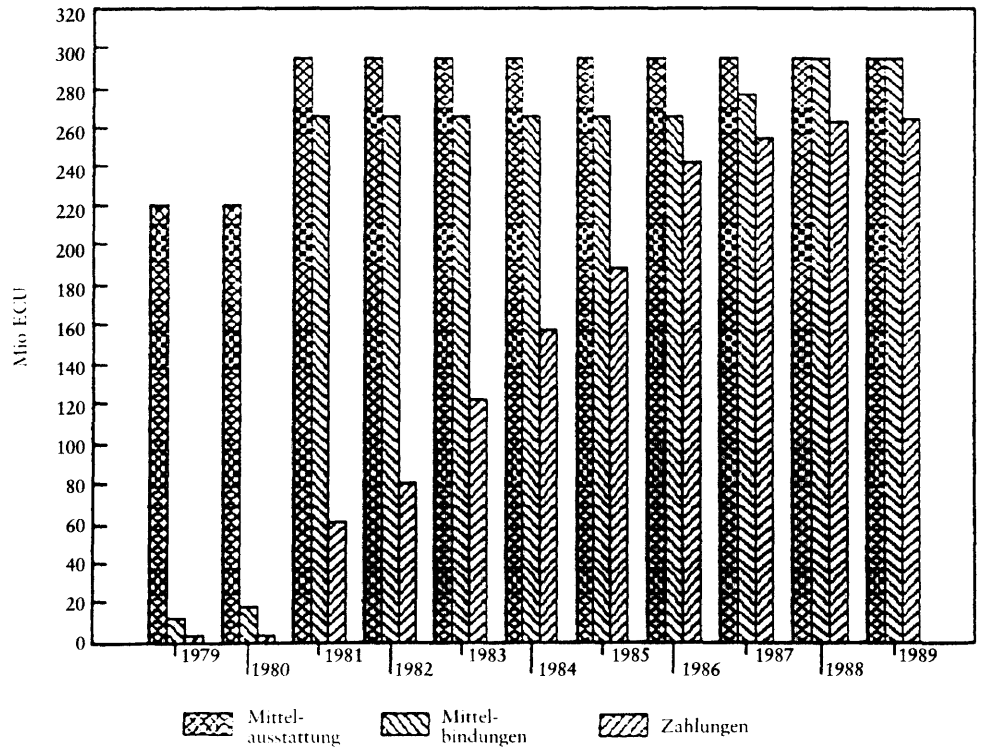


Schaubild 5

Verwendung der Hilfe — Zypern

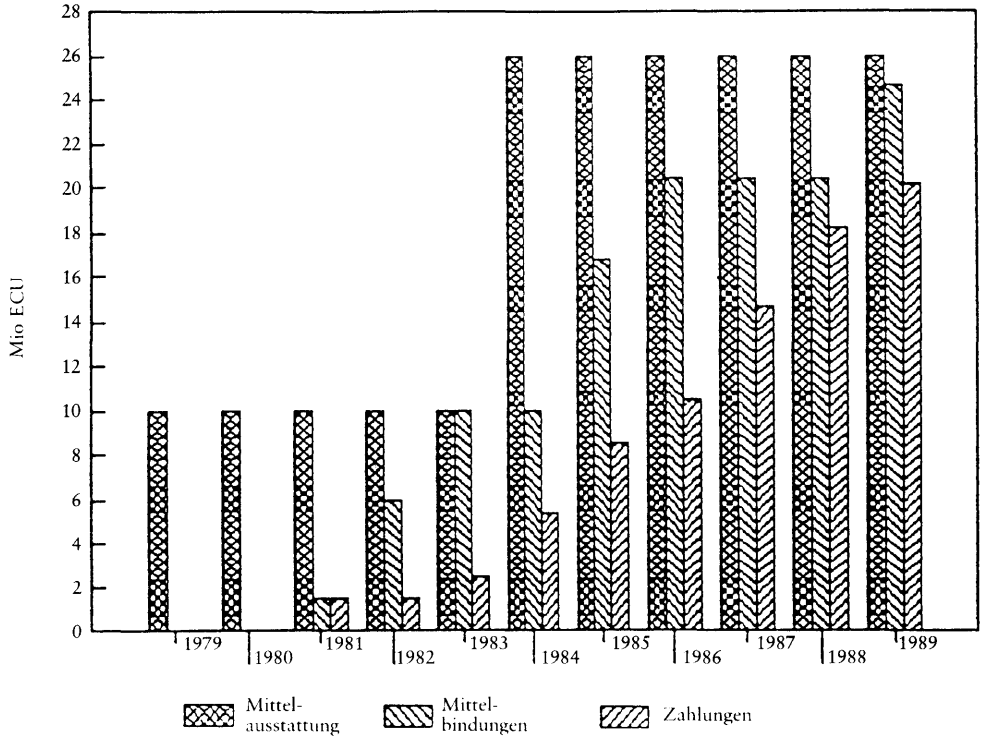


Schaubild 6

Verwendung der Hilfe — Malta

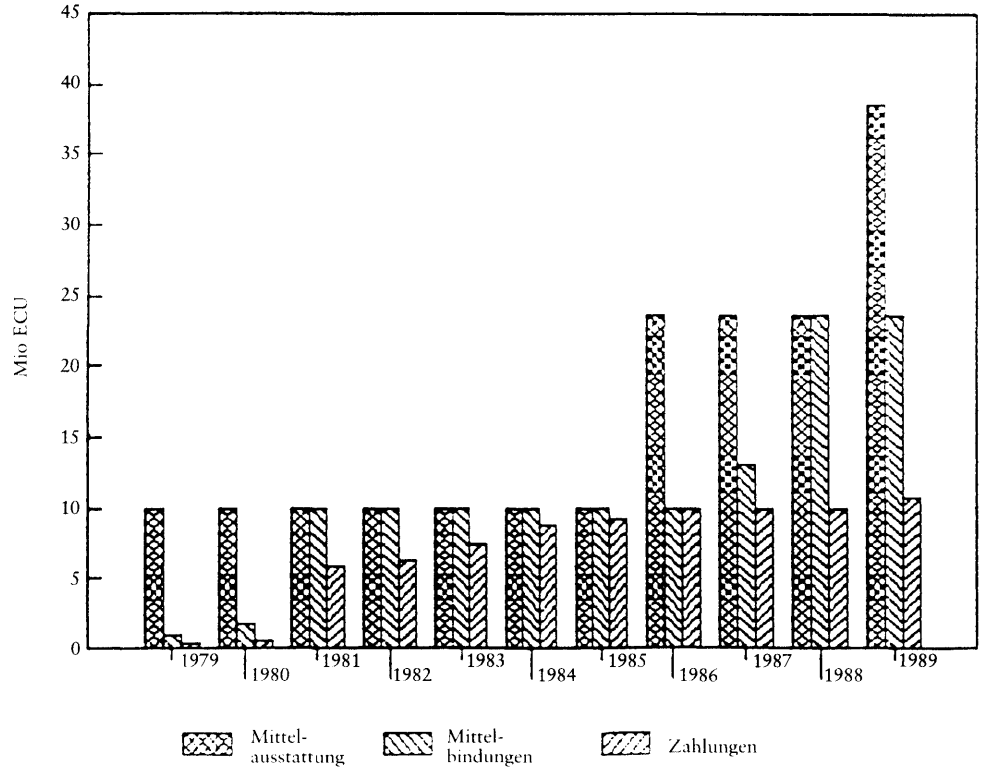


Schaubild 7

Verwendung der Hilfe — Nördlicher Mittelmeerraum

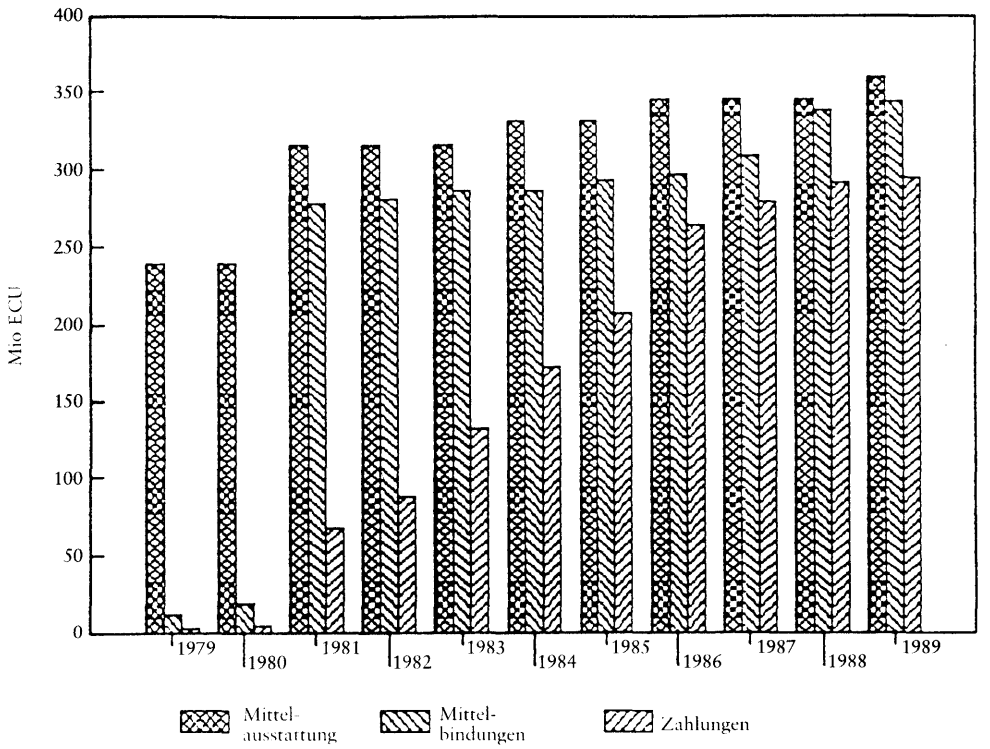


Schaubild 8

Verwendung der Hilfe — Algerien

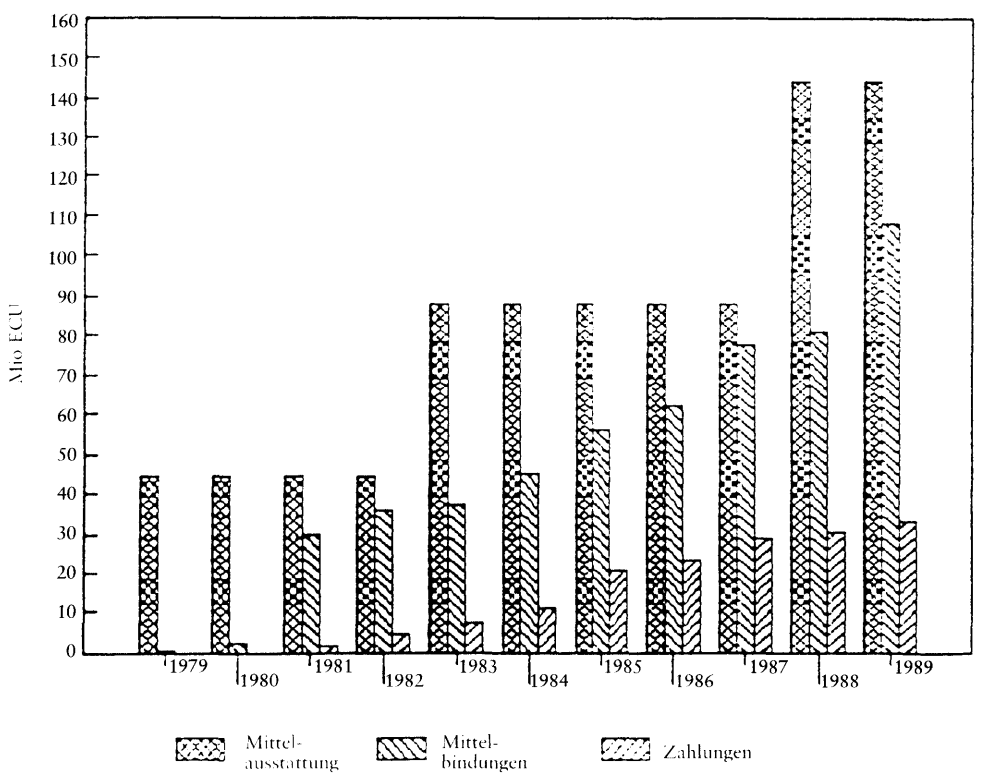


Schaubild 9

Verwendung der Hilfe — Marokko

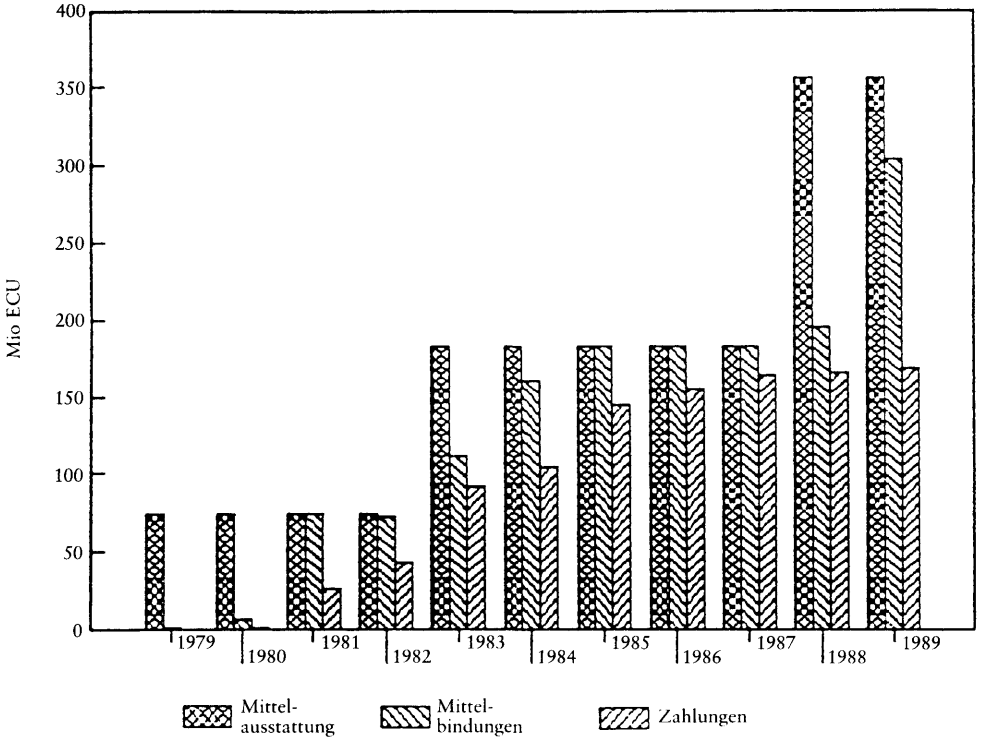


Schaubild 10

Verwendung der Hilfe — Tunesien

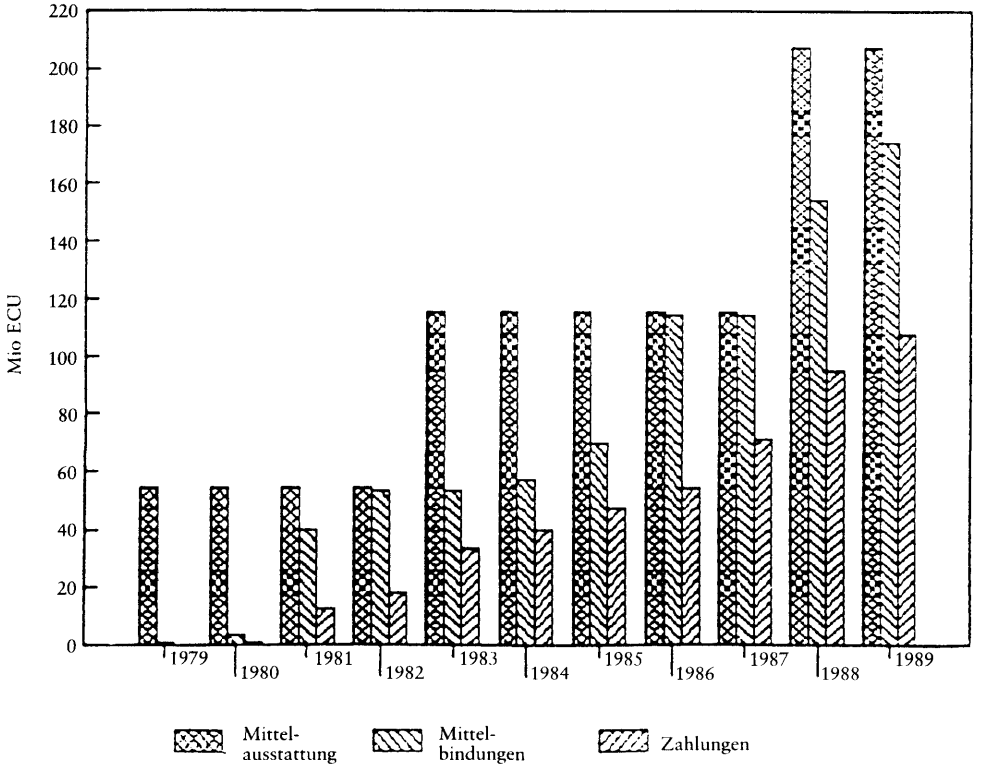


Schaubild 11

Verwendung der Hilfe — Maghreb

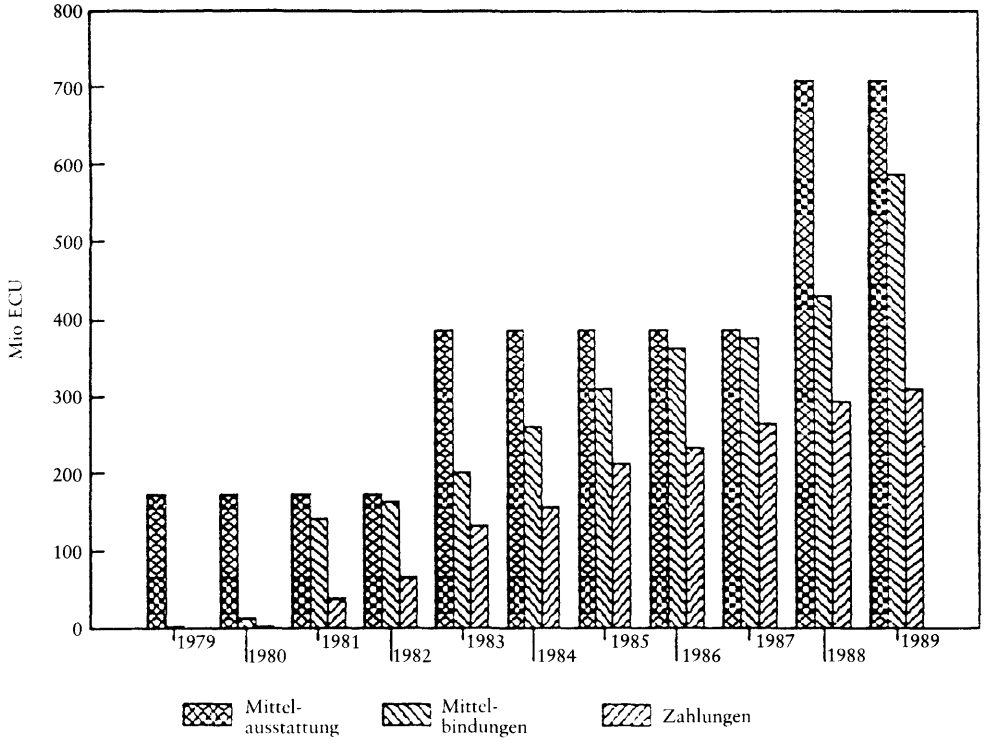


Schaubild 12

Verwendung der Hilfe — Ägypten

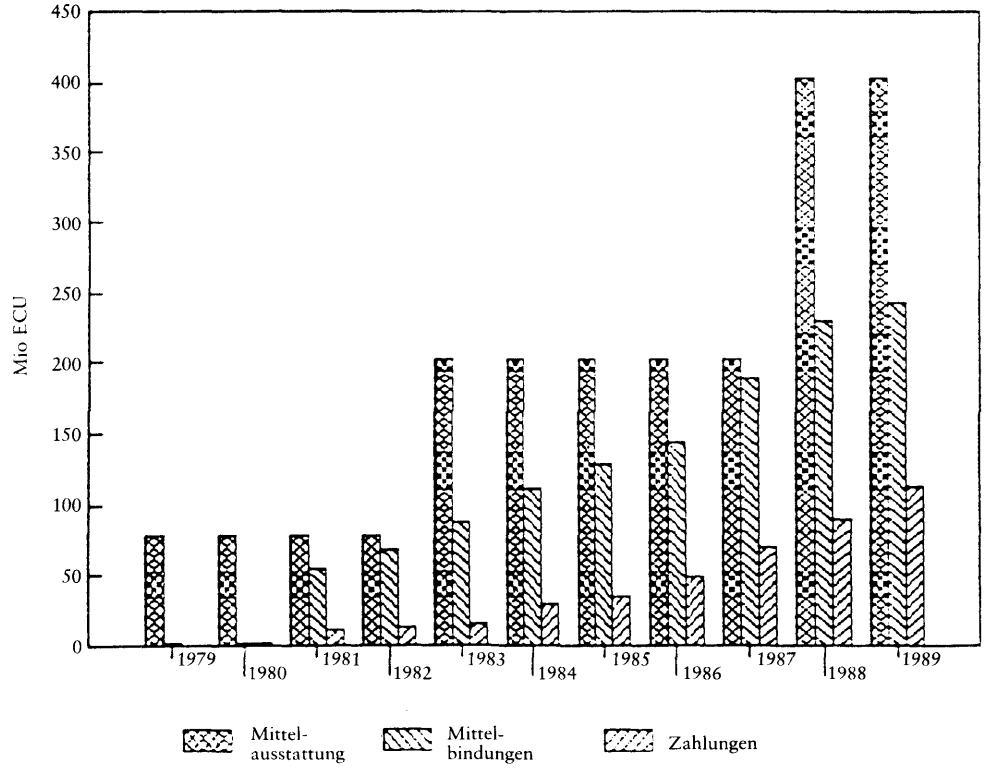


Schaubild 13

Verwendung der Hilfe — Jordanien

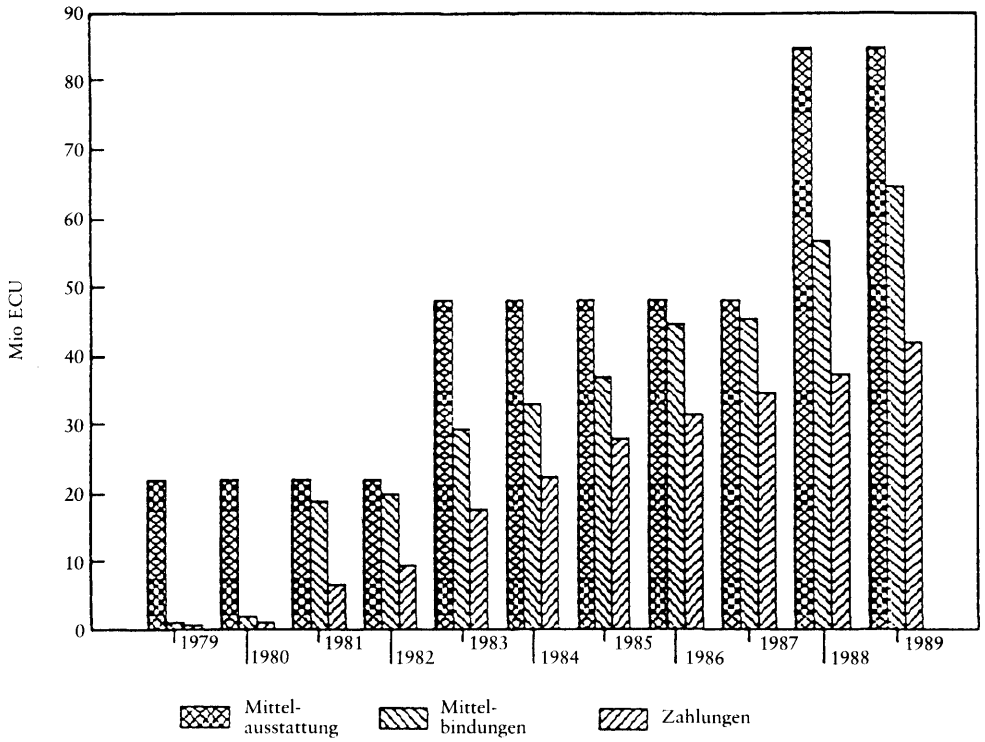


Schaubild 14

Verwendung der Hilfe — Libanon

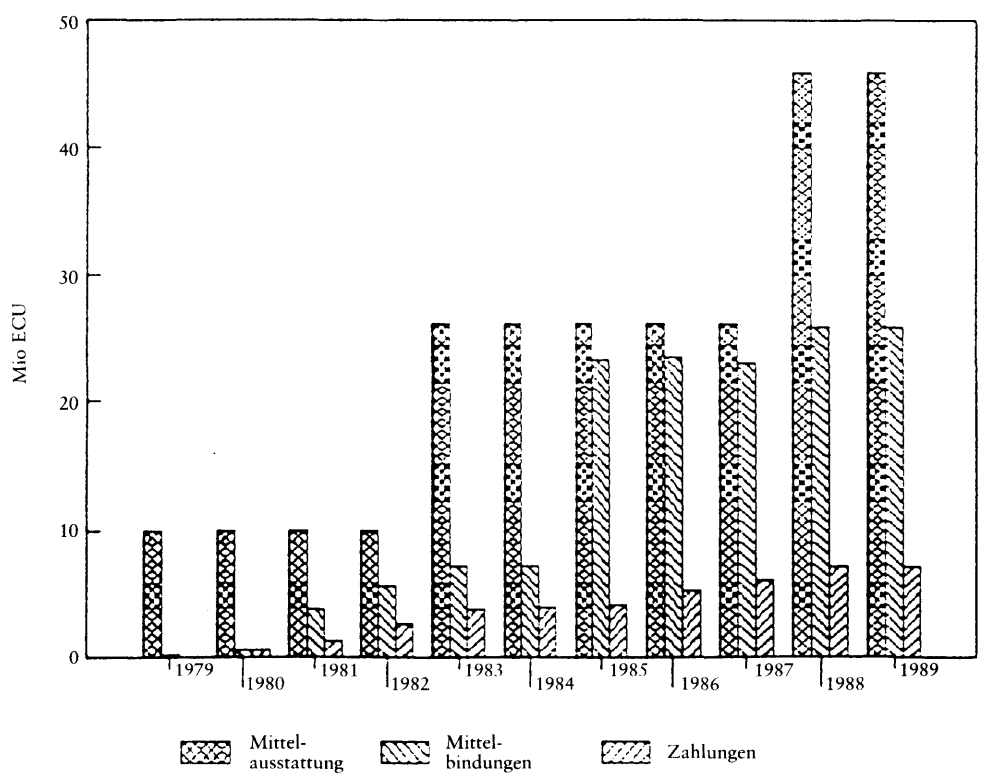


Schaubild 15

Verwendung der Hilfe — Syrien

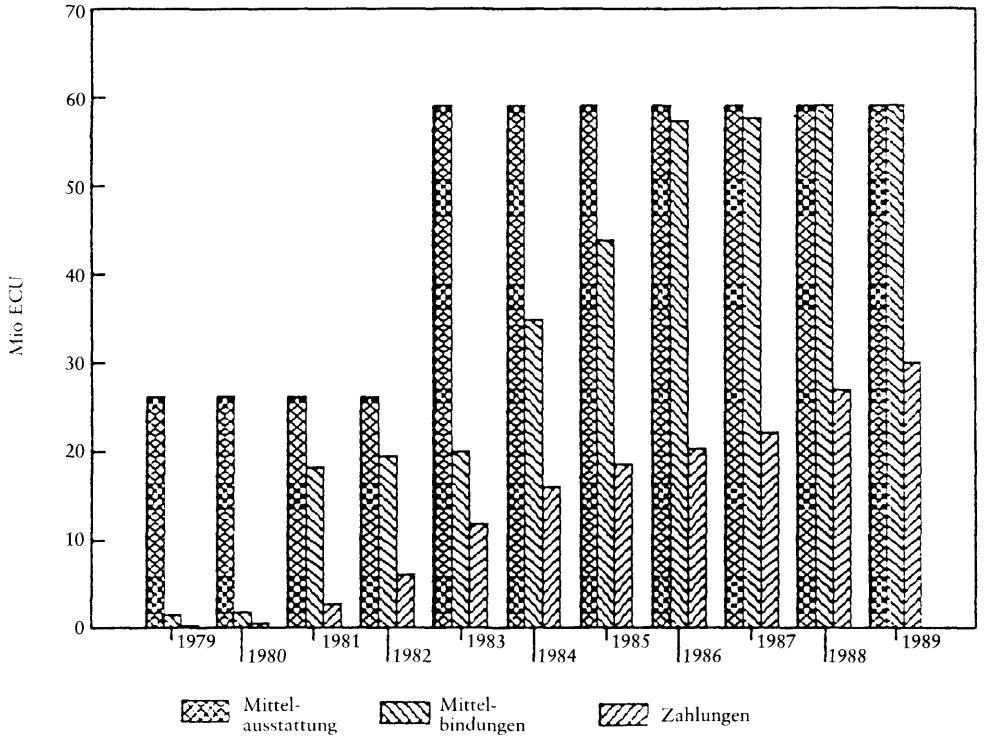


Schaubild 16

Verwendung der Hilfe — Maschrik

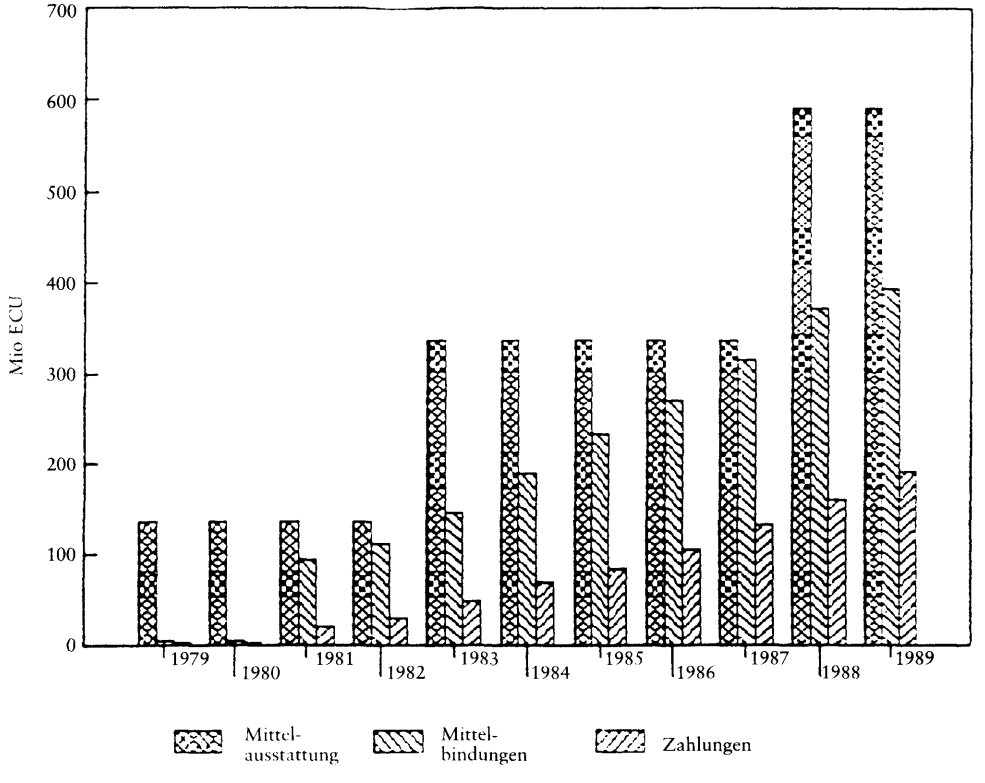


Schaubild 17

Verwendung der Hilfe — Südlicher Mittelmeerraum

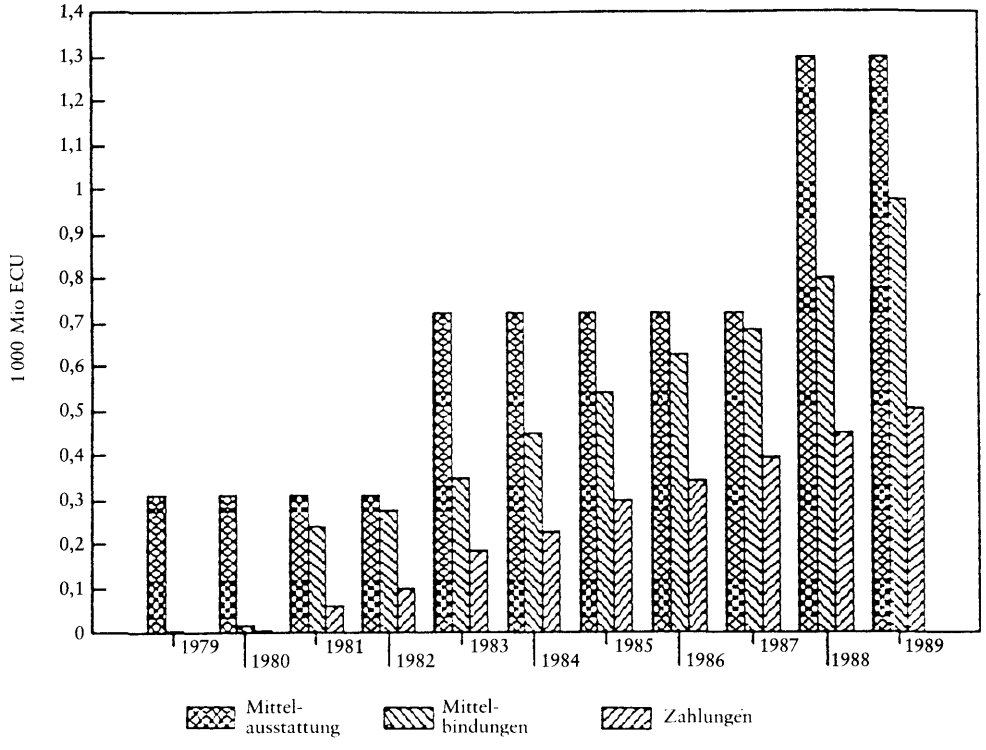
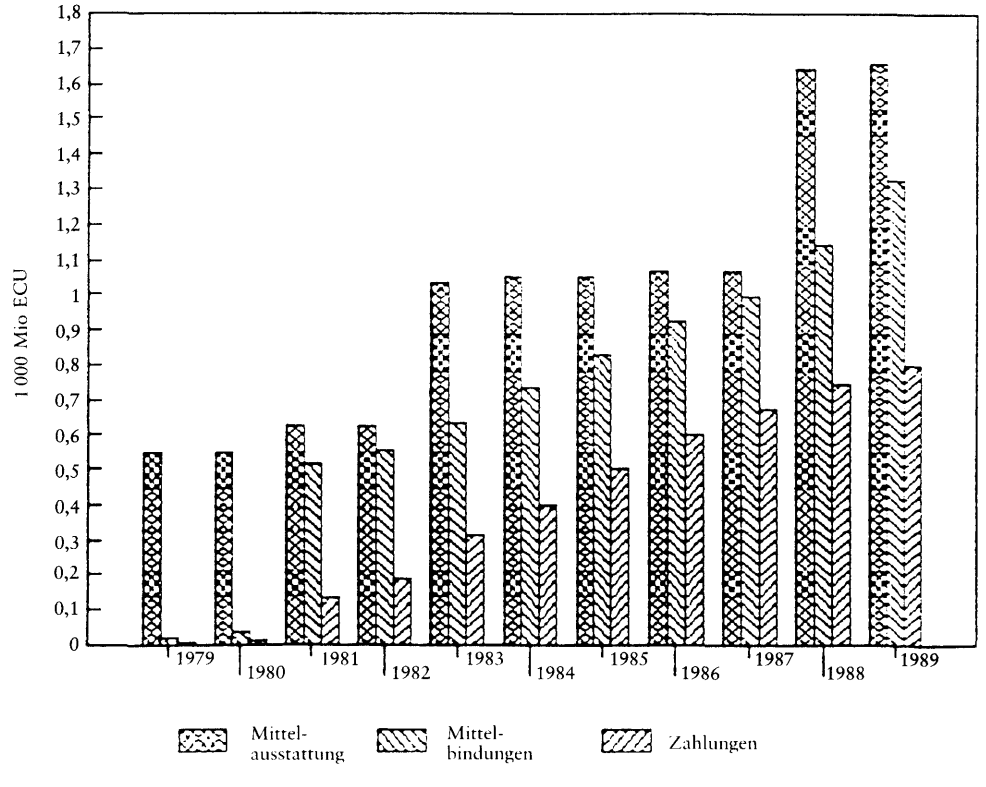


Schaubild 18

Verwendung der Hilfe — Mittelmeerraum



ANHANG 1

Rechtsgrundlagen für die Kooperationsprogramme mit den Drittländern des Mittelmeerraums

Staat	Protokoll		Geltungszeitraum	Geltungsdauer	Ratsbeschluß oder -verordnung		
	Nr.	Datum der Unterzeichnung			Nr.	Datum	Veröffentlichung im ABl.
TÜRKEI	3	12.05.77	1979-31.10.1981	2 Jahre 10 Monate	79/281	5.03.79	L 67 vom 17.03.79
	(1)	(2)	1.07.1980-30.06.1982	2 Jahre	2/80 (3)	19.09.80	nicht veröffentl.
ZYPERN	1	15.09.77	1.01.1979-31.12.1983	5 Jahre	2760/78	23.11.78	L 332 vom 29.11.78
	2	20.12.83	1.05.1984-31.12.1988	4 Jahre 8 Monate	787/84	26.03.84	L 85 vom 28.03.84
	3	30.11.89	1.06.1990-31.12.1993	3 Jahre 7 Monate	90/153	26.02.90	L 82 vom 29.03.90
MALTA	1	4.03.76	1.11.1978-31.10.1983	5 Jahre	939/76	23.04.76	L 111 vom 28.04.76
	2	4.12.85	1.10.1986-31.10.1988	2 Jahre 1 Monat	2458/86	7.07.86	L 216 vom 5.08.86
	3	20.03.89	1.08.1989-31.10.1993	4 Jahre 3 Monate	89/378	12.06.89	L 180 vom 27.06.89
ALGERIEN	1	26.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 Jahre	2210/78	26.09.78	L 263 vom 27.09.78
	2	28.10.82	1.01.1983-31.10.1986	3 Jahre 10 Monate	3177/82	22.11.82	L 337 vom 29.11.82
	3	26.10.87	1.03.1988-31.10.1991	3 Jahre 8 Monate	88/30	21.12.87	L 22 vom 27.01.88
MAROKKO	1	27.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 Jahre	2211/78	26.09.78	L 264 vom 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 Jahre 10 Monate	3181/82	22.11.82	L 337 vom 29.11.82
	3	26.05.88	1.11.1988-31.10.1991	3 Jahre	88/453	30.06.88	L 224 vom 13.08.88
TUNESIEN	1	25.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 Jahre	2212/78	26.09.78	L 265 vom 27.09.78
	2	28.10.82	1.06.1983-31.10.1986	3 Jahre 5 Monate	3183/82	22.11.82	L 337 vom 29.11.82
	3	26.10.87	1.05.1988-31.10.1991	3 Jahre 6 Monate	88/34	21.12.87	L 22 vom 27.01.88
ÄGYPTEN	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 Jahre	2213/78	26.09.78	L 266 vom 27.09.78
	2	25.05.82	1.01.1983-31.10.1986	3 Jahre 10 Monate	3178/82	22.11.82	L 337 vom 29.11.82
	3	26.10.87	1.08.1988-31.10.1991	3 Jahre 3 Monate	88/31	21.12.87	L 22 vom 27.01.88
JORDANIEN	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 Jahre	2215/78	26.09.78	L 268 vom 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 Jahre 10 Monate	3179/82	22.11.82	L 337 vom 29.11.82
	3	26.10.87	1.02.1988-31.10.1991	3 Jahre 9 Monate	88/32	21.12.87	L 22 vom 27.01.88
LIBANON	1	3.05.77	1.11.1978-31.10.1981	3 Jahre	2214/78	26.09.78	L 267 vom 27.09.78
	2	17.06.82	1.03.1983-31.10.1986	3 Jahre 9 Monate	3180/82	22.11.82	L 337 vom 29.11.82
	3	2.12.87	1.03.1988-31.10.1991	3 Jahre 8 Monate	88/33	21.12.87	L 22 vom 27.01.88
SYRIEN	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 Jahre	2216/78	26.09.78	L 269 vom 27.09.78
	2	10.06.82	1.02.1983-31.10.1986	3 Jahre 9 Monate	3182/82	22.11.82	L 337 vom 29.11.82

(1) Sonderhilfe.
(2) Nicht zutreffend.
(3) Beschluß des Assoziationsrates EWG-Türkei.

ANHANG 2

Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit

Unterzeichnete Finanzprotokolle

1. Die vom Rat mit den betreffenden Ländern abgeschlossenen Kooperationsabkommen und Protokolle begründen sich auf Artikel 238 des EWG-Vertrags. Die Verweise auf die Rechtsgrundlagen für die Kooperationsprogramme mit den zehn fraglichen Ländern sind ***Anhang 1*** zu entnehmen. Bis Ende 1990 wurden drei Protokollserien unterzeichnet (siehe ***Anhang 1***):

a) mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern in den Jahren 1976/77, 1982 und 1987/88;

b) mit Zypern in den Jahren 1977, 1983 und 1989;

c) mit Malta in den Jahren 1976, 1985 und 1989;

d) mit der Türkei in den Jahren 1963, 1970 und 1977 (1).

Wie aus ***Tabelle 1*** hervorgeht, beläuft sich der Gesamtbetrag der Hilfe aus Haushaltsmitteln auf 1 714,5 Mio ECU, wovon 708 Mio ECU den Maghreb-Ländern, 629 Mio ECU den Maschrik-Ländern sowie 377,5 Mio ECU Zypern, Malta und der Türkei zugute kamen (2). Die ***Schaubilder 1 und 2*** zeigen die Verteilung der Hilfe aus Haushaltsmitteln auf die geographischen Gebiete und die Empfängerstaaten.

Geltungsdauer der Finanzprotokolle

2. Die Finanzprotokolle sind so ausgelegt, daß sie einen Zeitraum von fünf Jahren abdecken, innerhalb dessen die von der Gemeinschaft bereitgestellten Mittel gebunden werden können. In Wirklichkeit, berücksichtigt man das Datum des Inkrafttretens und das vorgegebene Abschlußdatum des Protokolls wie in ***Anhang 1*** gezeigt, bewegt sich die tatsächliche Geltungsdauer zwischen zwei und vier Jahren (mit Ausnahme der ersten Finanzprotokolle mit Zypern und Malta). Nach dem Beispiel der für die Abkommen von Lomé geltenden Bestimmungen ist allerdings in jedem Protokoll vorgesehen, daß ein etwaiger am Ende des Geltungszeitraums nicht gebundener Restbetrag vollständig aufgebraucht werden kann.

Volumen und Formen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit

3. Das in den Protokollen festgelegte Gesamtvolumen wird mit Hilfe zwei getrennter Finanzierungsinstrumente erbracht:

a) zum einen mit Hilfe der von der EIB aus Eigenmitteln gewährten Darlehen;

---

(1) Im Rahmen dieses Berichts werden lediglich das dritte Finanzprotokoll mit der Türkei sowie die im Jahre 1980 gewährte Sonderhilfe behandelt, denn für die beiden ersten Finanzprotokolle wurden keine Haushaltsmittel der Gemeinschaft eingesetzt.

(2) In diesen Beträgen ist die im Jahre 1980 der Türkei gewährte Sonderhilfe in Höhe von 75 Mio ECU enthalten, die nicht unter ein Protokoll fällt, aber für die ähnliche Durchführungsmodalitäten gelten.

b) zum anderen mit Hilfe der Finanzoperationen mit Haushaltsmitteln der Gemeinschaft, die die verschiedenen in Ziffer 4 beschriebenen Formen annehmen können.

4. Bezüglich der Hilfe aus Haushaltsmitteln wird in den Protokollen zwischen den folgenden Formen von Operationen unterschieden:

a) Sonderdarlehen (Laufzeit 40 Jahre, Tilgungsaufschub 10 Jahre, Zinssatz 1%) zur Finanzierung von Entwicklungsmaßnahmen mit sehr geringer Rentabilität. Diese Formel wurde im Rahmen der dritten Protokolle, mit Ausnahme des dritten Protokolls mit der Türkei, aufgegeben;

b) nichtrückzahlbare Zuschüsse, die in verschiedenen Formen verwendet werden können (1):

i) Zuschüsse im eigentlichen Sinne zur Finanzierung von Entwicklungsmaßnahmen ohne eigentliche finanzielle Rentabilität, insbesondere von Maßnahmen im Rahmen der technischen Hilfe;

ii) Zinsvergütungen, mit deren Hilfe die EIB, an die sie gezahlt werden, die Zinssätze für Darlehen, die sie aus Eigenmitteln gewährt, senken kann. Im Rahmen der ersten Protokolle lag der Satz dieser Vergütungen einheitlich bei 2%, bei den folgenden Protokollen schwankte dieser Satz von einem Land zum anderen, wobei einige Länder sogar darauf verzichteten, um den Gesamtbetrag der nichtrückzahlbaren Hilfe in Form von Zuschüssen verwenden zu können (siehe ***Tabelle***);

Satz der Zinsvergütungen für die Darlehen aus EIB-Eigenmitteln

Land	Finanzprotokolle		
	erste	zweite	dritte
Zypern	2 %	2 %	1,5 %
Malta	2 %	—	1,5 %
Algerien	2 %	2 %	—
Marokko	2 %	2 %	—
Tunesien	2 %	3 %	2 %
Ägypten	2 %	3 %	2 %
Jordanien	2 %	2 %	2 %
Libanon	2 %	—	—
Syrien	2 %	3 %	(1)

(1) Zum 31. Dezember 1989 war noch kein drittes Finanzprotokoll mit Syrien unterzeichnet.

c) Beiträge zur Bildung von Risikokapital. Im Rahmen der ersten und zweiten Protokolle waren solche Interventionen möglich, die zu Lasten der Höhe der Sonderdarlehen gehen und insbesondere die Form von nachrangigen Darlehen, bedingten Darlehen oder Beteiligungen annehmen können. Im Rahmen der dritten Protokolle, mit Ausnahme des dritten Protokolls mit der Türkei, ist ein spezifischer Teil der Mittelausstattung für Operationen dieser Art vorgesehen.

Die aus Haushaltsmitteln finanzierte Hilfe in einer Gesamthöhe von 1 714,5 Mio ECU setzt sich aus Sonderdarlehen in Höhe von 536 Mio ECU, nichtrückzahlbaren Zuschüssen in Höhe von 1 134 Mio ECU und Beiträgen zur Bildung von Risikokapital in Höhe von 44,5 Mio ECU zusammen (siehe ***Tabelle 1*** und ***Schaubild 3***).

5. Abgesehen von einigen in den ersten Protokollen vorgesehenen Einschränkungen können die in den Ziffern 3 und 4 beschriebenen Finanzierungsinstrumente gemeinsam zur Finanzierung ein und desselben Investitionsvorhabens eingesetzt werden.

(1) Das dritte Finanzprotokoll mit der Türkei bildet eine Ausnahme, denn es umfaßt ausschließlich Sonderdarlehen. Im Rahmen der Sonderhilfe aufgrund des Beschlusses Nr. 2/90 des Assoziationsrates EWG-Türkei vom 19. September 1980 (siehe ***Tabelle 1***) wurde diesem Land eine nichtrückzahlbare Hilfe zur Verfügung gestellt, die in Form von Zuschüssen verwendet wurde.

6. Obwohl es sich eigentlich nicht um ein Finanzierungsinstrument handelt, sei auf die Existenz einer Globalgarantie der Gemeinschaft hingewiesen, die in Form von z.E.-Vermerken im Haushaltsplan eingestellt ist und sich auf die Darlehen erstreckt, die die EIB aus Eigenmitteln an eine Reihe von Ländern des Mittelmeerraums vergibt, zu denen auch diejenigen zählen, die Gegenstand dieses Berichts sind (1). Diese Globalgarantie deckt in den in diesem Bericht behandelten Ländern 75% des Gesamtbetrags der von der EIB bereitgestellten Mittel ab. Seit 1988 wurde die Garantie mehrmals in Anspruch genommen (siehe Ziffer 5.11 des Berichts).

Allgemeine Ziele und Anwendungsbereich der Hilfe

7. Die in den Protokollen genannten allgemeinen Ziele - nämlich zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Empfängerländer beizutragen — werden durch die Festlegung des Anwendungsbereichs der Hilfe vervollständigt.

8. In den ersten und zweiten Protokollen mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern sowie mit Zypern und Malta war hauptsächlich vorgesehen, daß die Hilfen der Gemeinschaft zur Beteiligung an der Finanzierung in folgenden Bereichen verwendet werden sollten:

a) Investitionsvorhaben im Bereich der Produktion und der wirtschaftlichen Infrastruktur, die vor allem zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur der betreffenden Länder und insbesondere zur Förderung der Industrialisierung und zur Modernisierung der Landwirtschaft dienen;

b) technische Zusammenarbeit zur Vorbereitung oder Ergänzung der Investitionsvorhaben sowie Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildung.

9. Im Rahmen der dritten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern wird der Finanzierung von Vorhaben oder Maßnahmen mit folgender Zielsetzung Vorrang eingeräumt:

a) Entwicklung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion zur Verringerung der Nahrungsmittelabhängigkeit dieser Länder sowie Diversifizierung der Produktion und Ausfuhr von Agrarerzeugnissen;

b) Entwicklung der Zusammenarbeit in den Bereichen Industrie, Ausbildung und Forschung, Technologie, Handel und andere Dienstleistungen;

c) regionale und multilaterale Zusammenarbeit.

10. Im Rahmen der dritten Protokolle mit Malta und Zypern wiederum ist der Anwendungsbereich für die Hilfe auf die in Ziffer 9 b) genannten Maßnahmen beschränkt. In allen dritten Protokollen wird im Gegensatz zu den vorangegangenen Protokollen für jeden der Hauptbereiche die Art der vorrangig finanzierbaren Vorhaben und Maßnahmen präzisiert.

11. Die im Rahmen des dritten Protokolls mit der Türkei gewährte Finanzhilfe dient zur Förderung der Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Parteien. Für die Finanzierung kommen Investitionsvorhaben in Frage, die zur Steigerung der Produktivität der türkischen Wirtschaft beitragen und vor allem auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Erträge sowie die Schaffung von modernen und rationell geführten Industrie- oder Dienstleistungsbetrieben in der Türkei ausgerichtet sind.

12. Mit dem Beschluß Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei vom 19. September 1980, mit dem das Assoziationsabkommen neubelebt werden soll, wird die Genehmigung zur Finanzierung von Investitionsvorhaben insbesondere im Bereich der Industrie, der Energiewirtschaft, der Landwirtschaft und der Ausbildung sowie von Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit, die als Vorbereitung oder Ergänzung zu diesen Vorhaben dienen, erteilt. In diesen Rahmen fügt sich insbesondere die mit dem Beschluß Nr. 2/80 desselben Assoziationsrates EWG-Türkei gewährte Sonderhilfe ein.

---

(1) Aufgrund eines Ratsbeschlusses vom 8.3.1977 schloß die Gemeinschaft, vertreten durch die Kommission, mit der EIB im Jahre 1978 anläßlich der ersten Finanzprotokolle einen Bürgschaftsvertrag. Für jedes neue Finanzprotokoll wird eine Urkunde über die Ausdehnung dieses Bürgschaftsvertrags ausgestellt.

Rahmen der Durchführung

Haushaltstechnische Grundlage

13. Die zur Finanzierung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit diesen Ländern erforderlichen Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen wurden bis Ende 1990 in Kapitel 96 von Titel B9 des Gesamthaushaltsplans eingestellt. Die Mittel für die Zusammenarbeit mit der Türkei, Zypern und Malta stammen aus unterschiedlichen Artikeln, während die Mittel für die Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern, die unter der Bezeichnung „Länder im südöstlichen Mittelmeerraum" laufen, seit 1987 in einem einzigen Artikel (965) mit zwei Posten zusammengefaßt werden, von denen sich der eine (9650) auf die ersten und zweiten Protokolle und der andere (9651) auf die dritten Protokolle bezieht. Zu Durchführungszwecken eingerichtete Unterposten bieten der Kommission die Möglichkeit, die Haushaltsvorgänge je Land und Protokoll zu verfolgen.

Durchführungsbestimmungen für die Finanzprotokolle

14. Die Verfahren und Zuständigkeiten für die Festlegung der spezifischen Ziele des Kooperationsprogramms, für die Prüfung der Vorhaben sowie für die Ausführung, Verwaltung und Betreuung der finanzierten Vorhaben sind in den Protokollen selbst aufgeführt. Ferner werden in den Protokollen die Modalitäten für die Beteiligung an den finanzierten Submissionsgeschäften, Ausschreibungen, Aufträgen und Verträgen, auch was die diesbezügliche steuerliche Behandlung betrifft, festgelegt.

15. In den Protokollen wird nichts über die innerhalb der Gemeinschaft angewandten Entscheidungs- und Verwaltungsverfahren für die Hilfe, insbesondere bezüglichder Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EIB und der Kommission [1] sowie bezüglich der Ausrichtung, Prüfung und Genehmigung der Hilfen, erwähnt. Diese Verwaltungsvorschriften wären in einer Anwendungsverordnung festzuhalten.

16. Im März 1977 sowie im Februar und März 1978 unterbreitete die Kommission dem Rat Vorschläge für eine Verordnung zur Anwendung der ersten Protokolle. Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeiten der Kommission und der Ausschüsse der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten brachten diese Initiative zum Stillstand.

17. Daraufhin wurde im Dezember 1978 ein „Ad hoc"-Verfahren eingeführt, das bis zum Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 des Rates [2] zur Anwendung der Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern sowie mit Zypern und Malta Anwendung fand. Aufgrund einer Entscheidung vom 22. Januar 1986 [3] wendet die Kommission seitdem diese Verordnung analog auf die finanzierten Vorhaben in der Türkei an.

Programmierung

18. Die Kommission und die EIB führen in den einzelnen Empfängerländern gemeinsame Programmierungsbesuche durch, um möglicherweise finanzierbare Vorhaben zu ermitteln und auszuwählen. Über diese Besuche werden Berichte erstellt, in denen insbesondere die für die einzelnen Wirtschaftssektoren vorgesehenen Hilfsbeträge und die vorgeschlagene Finanzierungsart ausgewiesen sind. Diese Berichte werden der Gruppe „Mittelmeerraum" beim Rat zum Zwecke eines Meinungsaustauschs vorgelegt, der hauptsächlich zur Prüfung der sektoralen Ausrichtungen der geplanten Zusammenarbeit dient.

---

(1) Dies gilt nicht für die dritten Finanzprotokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern sowie mit Malta und Zypern, die diesbezügliche Bestimmungen enthalten.
(2) ABl. Nr. L 370 vom 30. 12. 1986, S. 5.
(3) Sitzungsprotokoll KOM(86) PV 811 vom 24. Januar 1986.

Verteilung der Zuständigkeiten für die Verwaltung der Hilfe

Der EIB übertragene Maßnahmen

19. Ein wesentlicher Teil der aus Haushaltsmitteln finanzierten Operationen wird von der EIB verwaltet. Am 21. November 1978 schloß die Kommission aufgrund des in Ziffer 16 erwähnten Vorschlags für eine Verordnung zur Anwendung der Protokolle mit der EIB zwei Abkommen (eines bezüglich der Maghreb- und der Maschrik-Länder und das andere für fünf Länder, zu denen die Türkei, Zypern und Malta gehörten), mit denen sie der EIB die Verwaltung folgender Operationen übertrug:

a) Zinsvergütungen für von der EIB gewährte Eigenmitteldarlehen;

b) Operationen mit Risikokapital;

c) Sonderdarlehen für den Industrie-, Energie-, Bergbau- und Tourismussektor sowie die wirtschaftliche Infrastruktur in den Maghreb- und den Maschrik-Ländern und sämtliche Sonderdarlehen für die übrigen Länder (allgemeines Mandat);

d) die von der Kommission verwalteten Sonderdarlehen (eingeschränktes Mandat).

20. Im Wege eines Briefwechsels vom 22. Dezember 1982 und vom 6. Januar 1983 kamen die EIB und die Kommission überein, dieses Abkommen auf die Durchführung der zweiten Protokolle mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern auszudehnen.

21. Am 16. Juni 1987 wurde ein gleichartiges Abkommen, in diesem Falle bezogen auf die Verordnung (EWG) Nr. 3937/86, unterzeichnet, mit dem die EIB ein allgemeines Mandat für die Verwaltung

a) der Zinsvergütungen für die von der EIB gewährten Eigenmitteldarlehen und

b) der Operationen mit Risikokapital im Rahmen der zu dem Zeitpunkt noch nicht unterzeichneten dritten Protokolle (siehe ***Anhang 1***) mit den Maghreb- und den Maschrik-Ländern erhielt.

22. Im Wege eines Briefwechsels im November 1989 kamen die EIB und die Kommission überein, dieses Abkommen auf die später unterzeichneten Protokolle mit Zypern und Malta auszudehnen.

23. Im Rahmen eines allgemeinen Mandats überträgt die Gemeinschaft der EIB

a) die Vorbereitung, Aushandlung und Unterzeichnung des Darlehensvertrages im Namen der Gemeinschaft;

b) die Bestellung von Sicherheiten und Vorzugsrechten zugunsten der Gemeinschaft;

c) die Auszahlung der Darlehen;

d) die Erhebung der Zinsen und die Wiedereinziehung des Kapitals.

24. Im Rahmen eines eingeschränkten Mandats beauftragt die Gemeinschaft die EIB,

a) an der Ausarbeitung des Entwurfs für den zwischen der Kommission und dem Darlehensnehmer abzuschließenden Darlehensvertrag mitzuwirken;

b) die Unterlagen zu erstellen, in denen die Modalitäten für die Überwachung der Zinsen und die Rückzahlung des Kapitals festgelegt werden;

c) die entsprechenden Sicherheiten und Vorzugsrechte zugunsten der Gemeinschaft zu bestellen;

d) die Zinsen zu erheben und die Rückzahlungen des Kapitals entgegenzunehmen.

Von der Kommission verwaltete Maßnahmen

25. Die Kommission behält die unmittelbare Zuständigkeit für die Verwaltung

a) der Zuschüsse;

b) der Sonderdarlehen zur Finanzierung von Vorhaben in anderen als in den in Ziffer 19 c) aufgeführten Sektoren in den Maghreb- und den Maschrik-Ländern.

Verfahren für die Finanzierungsentscheidungen

26. Vor der Verabschiedung der Ratsverordnung (EWG) Nr. 3973/86 (siehe Ziffer 17) und gemäß dem „Ad hoc"-Verfahren wurden vom Rat Vorhaben genehmigt, zu denen eine „Ad hoc"-Arbeitsgruppe beim Rat eine einstimmige befürwortende Stellungnahme abgegeben hatte.

27. Seit der Verabschiedung der Ratsverordnung (EWG) Nr. 3973/86 gelten folgende Entscheidungsverfahren:

a) über den Ausschuß „Artikel 6" bei der Kommission: dieser Ausschuß, an dessen Arbeiten ein Vertreter der EIB teilnimmt, gibt mit qualifizierter Mehrheit eine Stellungnahme zu den von der Kommission vorgelegten Entwürfen für Finanzierungsentscheidungen ab. Die Finanzierungsentscheidungen werden anschließend von der Kommission getroffen;

b) über den Ausschuß „Artikel 9" bei der EIB: dieser Ausschuß, an dessen Arbeiten auch ein Vertreter der Kommission teilnimmt, gibt mit qualifizierter Mehrheit eine Stellungnahme zu den von der EIB im Rahmen ihres allgemeinen Mandats vorgelegten Entwürfen für Finanzierungsentscheidungen ab. Außer bei Anträgen auf Darlehen mit Zinsvergütung [1] muß die Kommission zu diesen Entwürfen für Finanzierungsentscheidungen ebenfalls Stellung nehmen. Die Finanzierungsentscheidungen werden anschließend vom Verwaltungsrat der EIB nach dem satzungsmäßigen Verfahren getroffen.

28. Für den Fall, daß diese Ausschüsse (und/oder die Kommission im Falle des Ausschusses „Artikel 9") keine befürwortende Stellungnahme abgeben, ist nach den geltenden Bestimmungen die Befassung des Rates vorgesehen bzw. zulässig, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt.

Finanzierungsvereinbarungen und -verträge

Der EIB übertragene Maßnahmen

29. Aufgrund des Beschlusses des Verwaltungsrates der EIB über die Finanzierung eines bestimmten Vorhabens nimmt die Kommission die notwendigen Mittelbindungen vor. Anschließend unterzeichnet die EIB den Darlehensvertragmit dem Darlehensnehmer. In dieser Hinsicht besteht im übrigen ein Unterschied zu den EEF, bei denen der Darlehensvertrag von der Kommission unterzeichnet wird.

Von der Kommission verwaltete Maßnahmen

30. Die Kommission trifft eine Finanzierungsentscheidung, nimmt die entsprechenden Mittelbindungen vor und schließt schließlich eine Finanzierungsvereinbarung mit der Regierung des Empfängerstaates ab. Handelt es sich um eine Finanzierung in Form von Sonderdarlehen, so wird darüber hinaus ein Finanzierungsvertrag mit dem Darlehensnehmer unterzeichnet. Ist dieser nicht der Staat selbst, so wird ferner ein Bürgschaftsvertrag mit der Regierung dieses Staates geschlossen, die sich zur Übernahme der finanziellen Verbindlichkeiten des Darlehensnehmers bei dessen Ausfall verpflichtet.

---

[1] In der Verordnung (EWG) Nr. 3973/86 ist eine etwaige Stellungnahme der Kommission zu einem Antrag auf ein Darlehen mit Zinsvergütung nicht ausdrücklich vorgesehen.

Verwaltungsressourcen

Ressourcen der Kommission

31. Die Kommission als Hauptanweisungsbefugter stellt die Ausführung der Finanzierungsentscheidung sicher und ist für die Verwaltung der Ressourcen zuständig. Hieran sind mehrere Dienststellen der Kommission beteiligt. Die Verwaltungskreisläufe variieren je nach den Verwaltungsakten (Auswahl der Vorhaben, Vorbereitung der Finanzierungsentscheidungen und -abkommen, Fachgutachten, Überwachung der Durchführung, interne Kontrolle und Zahlung der fälligen Beträge) und machen die Mitwirkung der Länderdienststellen der Generaldirektion „Auswärtige Beziehungen" (GD I), der technischen und Finanzdienststellen der Generaldirektion „Entwicklung" (GD VIII), des Finanzkontrolleurs (GD XX) sowie der mit den Zahlungen und dem Rechnungswesen befaßten Dienststellen der Generaldirektion „Haushalt" (GD XIX) erforderlich.

32. Die Delegation der Kommission in dem Empfängerland, soweit sie existiert [1], überwacht die ordnungsgemäße finanzielle und technische Durchführung der Vorhaben. Ihre Aufgabe ist es insbesondere, bei der Ausarbeitung und Bekanntmachung von Ausschreibungen und bei der Öffnung der Angebote mitzuwirken; sie versieht die von dem nationalen Anweisungsbefugten ausgestellten und der Kommission zur Abrechnung übermittelten Auszahlungsanordnungen (siehe Ziffer 33) mit ihrem Sichtvermerk.

Ressourcen der Mitgliedstaaten

33. Die Regierung des Empfängerlandes ist durch einen nationalen Anweisungsbefugten vertreten, der für die Durchführung des Vorhabens verantwortlich ist. In dieser Funktion sorgt er für die Bekanntmachung von Ausschreibungen, nimmt Angebote entgegen, führt den Vorsitz bei der Öffnung der Angebote und hält das Ergebnis der Ausschreibungen fest; er erteilt sein Einverständnis zu den mit dem Projektträger abgeschlossenen Aufträgen und Verträgen und gibt diese der Kommission bekannt; er nimmt die Feststellung und Anordnung der Ausgaben im Rahmen der von der Kommission vorgenommenen Mittelbindungen vor. Der nationale Anweisungsbefugte kann seine Aufgaben in vollem Umfang oder teilweise einer nationalen Einrichtung übertragen, in der Regel derjenigen, die unmittelbar mit der Durchführung des Vorhabens betraut ist.

34. Der beauftragten Zahlstelle obliegt die Ausführung der in der Währung des Empfängerstaates ausgestellten Auszahlungsanordnungen. Es handelt sich hierbei um ein im gemeinsamen Einvernehmen zwischen der Kommission und der Regierung des betreffenden Staates ausgewähltes Finanzinstitut, in der Regel um die Zentralbank.

35. Die beauftragte Zahlstelle führt in ihren Büchern ein auf die Währung eines der Mitgliedstaaten lautendes Konto, das entsprechend dem Kassenmittelbedarf von der Kommission gespeist wird. In einem zwischen der Kommission und der beauftragten Zahlstelle geschlossenen Abkommen werden insbesondere die Verfahrensregeln für dieses Konto sowie die Art der der beauftragten Zahlstelle übertragenen Aufgaben präzisiert.

---

[1] Die Einrichtung einer Delegation in Zypern und Malta ist für das Jahr 1991 vorgesehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1. EINLEITUNG

1.2. Es ist vorgesehen, sowohl bei der Erarbeitung neuer Protokolle als auch bei der Auswertung von Kooperationsmaßnahmen in den Mittelmeerländern im Rahmen der Umsetzung der neuen Mittelmeerpolitik die Bemerkungen des Rechnungshofes nutzbringend zu verwenden.

3. SYSTEM DER PROTOKOLLE

Folgen

3.6 – 3.7. Die Kommission ist sich der Probleme der Vergangenheit bewußt, sie macht aber den Rechnungshof darauf aufmerksam, daß bei der vierten Generation von Finanzprotokollen rechtzeitig vorbereitende Maßnahmen getroffen wurden. So legt die Kommission die grundlegenden Dokumente über die finanzielle und technische Zusammenarbeit bereits ab Anfang 1991 vor.

Haushaltsführung

Staffelung der Mittelbindungen

3.8 – 3.12. Um die Haushaltsführung zu erleichtern, sollen die zu bindenden Mittel gleichmäßig verteilt werden. Die in die Finanzprotokolle aufgenommene Formulierung ist so flexibel, daß die Vorgabe nicht zu einschränkend wirkt und den jeweiligen Umständen Rechnung getragen werden kann. Daher dürfte die Beibehaltung dieser Bestimmung in künftigen Protokollen keine Schwierigkeiten machen. Die Dienststellen der Kommission sind aber bereit, auf eine bessere Planung der Mittelbindungen zu achten.

Verwendung der Restbeträge

3.13 – 3.15. Wegen der besonderen politischen und institutionellen Gegebenenheiten in den Empfängerländern, die dazu führen können, daß die in den Finanzprotokollen festgelegten Mittelausstattungen nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen verwendet werden, könnte die Anwendung strengerer Vorschriften problematisch sein.

Die Frage wird ferner dadurch kompliziert, daß nach Ablauf des Geltungszeitraums der Protokolle zwar die Höhe der nichtgebundenen Mittel feststeht, nicht jedoch die von Restbeträgen, die eventuell nach Durchführung der finanzierten Vorhaben übrigbleiben.

Eine Lösung dieses Problems sollte durch Absprache mit dem Partner noch während des Anwendungszeitraums des Finanzprotokolls gesucht werden, um angemessene Fristen für die vollständige Verwendung der Restbeträge festzulegen.

Die Kommission hat den Anweisungsbefugten in den Mitgliedstaaten jedenfalls kürzlich vorgeschlagen:

— alle nicht verwendeten Mittel aus früheren Protokollen auf die vierten Finanzprotokolle zu übertragen, und zwar im Rahmen einer Gesamtplanung für alle zu bindenden Mittel;

— soweit wie irgend möglich, die Vorhaben der zweiten Finanzprotokolle abzuschließen.

Verwendung der nichtrückzahlbaren Zuschüsse

3.16 – 3.18. Die Kommission wird die Einzelheiten der finanziellen Zusammenarbeit überprüfen, um eine größere Transparenz bei der Verwendung der Haushaltsmittel zu erreichen.

Folgen für die Durchführung

3.19 – 3.20. Siehe Antwort auf die Punkte 3.13 – 3.15.

Finanzregelung zur Anwendung der Protokolle

3.21 – 3.22. Die Bemerkungen des Rechnungshofes sind zutreffend. Es bleibt festzustellen, daß die Kommission dem Rat Ende Mai 1991 einen Vorschlag für eine Regelung zur Anwendung der Finanzprotokolle unterbreitet hat. Diese Regelung wird insbesondere für die vierten Finanzprotokolle gelten.

Überlegungen zum System der Protokolle

3.23 – 3.31. Selbst wenn das System der Protokolle einige Nachteile aufweist, so gehört doch zu seinen — ganz wesentlichen — Vorteilen, eine auf mehrere Jahre angelegte Zusammenarbeit zu ermöglichen, die auf die besonderen Gegebenenheiten in den betreffenden Ländern abgestimmt ist. Die Kommission, die ständig bemüht ist, ihre derzeit gebräuchlichen Systeme und Verfahren auf ihre Qualität hin zu überprüfen, ist der Ansicht, daß das System der Protokolle ergänzt und verbessert werden kann. Bei der Ausarbeitung neuer Protokolle wird die Kommission die Vorschläge des Hofes in ihre Überlegungen einbeziehen.

Darüber hinaus wird die Kommission im Rahmen einer Betrachtung der Politik der Zusammenarbeit im Hinblick auf den Binnenmarkt prüfen, ob das derzeitige System beibehalten oder geändert werden sollte.

4. VERWALTUNGSSYSTEME

Buchhaltungssysteme

Überwachung der Durchführung der Protokolle

4.2 – 4.5. Die Einführung des SINCOM-Systems und die derzeit noch nicht abgeschlossenen Verbesserungen des Rechnungsführungssystems FINPICS dürften künftig eine genauere finanzielle Überwachung der Vorhaben und einzelnen Vorgänge ermöglichen.

Vor allem wird die Kommission dafür sorgen, daß die finanzielle Durchführung der Protokolle detailliert und fortlaufend ermittelt werden kann.

Finanzielle Überwachung der Vorhaben

4.6 – 4.11. Die Kommission teilt sehr weitgehend die Ansicht des Rechnungshofes. Sie plant zur Zeit eine Verbesserung der Verfahren und des Rechnungsführungssystems. Die Feststellung des Hofes, daß die Einführung eines einheitlichen Systems zur Überwachung der „primären" und „sekundären" Mittelbindungen Vorrang hat, fand die besondere Aufmerksamkeit der Kommission. Diese möchte in diesem Zusammenhang auf Artikel 106 Absatz 2 und Artikel 109 Absatz 3 der Haushaltsordnung verweisen, in denen von „Mittelbindungen für Finanzierungsabkommen" und von „individuellen Mittelbindungen" die Rede ist. Diese Arten von Mittelbindungen, die weitgehend den „primären" und „sekundären" Mittelbindungen entsprechen, werden schrittweise in die Rechnungsführung der betreffenden Vorhaben aufgenommen.

Der EIB übertragene Maßnahmen

Rechtliche Grundlage der Mandate

4.13 – 4.14. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofes bezüglich der Bestimmungen der Verordnung Nr. 3973/86 im Hinblick auf die EIB; nach eingehender Prüfung der Angelegenheit und des Gesamtzusammenhangs wurde beschlossen, in der neuen, zur Zeit noch in der Ausarbeitung befindlichen Finanzregelung die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission bei der Ausführung des Haushaltsplans vorzusehen. Die Kommission weist also darauf hin, daß obwohl in der Vergangenheit die Verordnung 3973/86 die geltende Vorschrift war, die von der Kommission genauestens eingehalten wurde, in Zukunft durch die geplante Änderung dieser Regelung wieder die strengere Einhaltung der Haushaltsbestimmungen ermöglicht wird. Insofern wird es künftig nicht mehr zu der vom Hof beschriebenen Situation kommen.

Die Kommission betont, daß der Grundsatz, der EIB die Verwaltung im Zusammenhang mit der Durchführung einer von der Gemeinschaft finanzierten Maßnahme zu übertragen, nicht in Frage gestellt wird, wenngleich die für dieses Mandat geltenden Bestimmungen angepaßt werden müssen.

Rolle der Kommission

4.15 – 4.23. Es wird nicht bestritten, daß die Kommission nur begrenzte Informationen über die Maßnahmen der EIB erhält, obgleich die EIB, wenn Auskünfte verlangt wurden, diesbezüglich stets ihren Verpflichtungen nachgekommen ist.

Im Hinblick auf die Durchführung der finanziellen Zusammenarbeit im Rahmen der neuen Mittelmeerpolitik denkt die Kommission darüber nach, wie ihre Beziehungen zur EIB besser geregelt werden können.

Von der Kommission verwaltete Maßnahmen

System zur Verwaltung der Hilfe

4.24 – 4.27. Die Kommission untersucht die Möglichkeit der Einführung eines einheitlichen Verwaltungssystems, das sowohl von den zentralen Dienststellen wie von den Delegationen verwendet werden kann.

Verteilung der Zuständigkeiten

4.28 – 4.29. Die Dienststellen der Kommission prüfen, auf welchem Wege eine transparentere und den Erfordernissen der Finanzprotokolle eher entsprechende Verteilung der Aufgaben erreicht werden kann.

Anweisungen

4.30 – 4.33. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten wird die Kommission dafür sorgen, daß sowohl in den Zentralen als auch in den Delegationen eine einheitliche und transparente Überwachung gewährleistet ist.

Arbeitsprogramme und Durchführungsberichte

4.34 – 4.38. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Begünstigten ihren Verpflichtungen nachkommen müssen. Dennoch erfordern häufig heikle und schwierige Situationen von Seiten der Kommission eine gewisse Flexibilität in der Verwaltung und eine Auslegung der Bestimmungen des Protokolls, die die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort bei der Durchführung der Vorhaben berücksichtigt.

Gleichwohl wird die Kommission sowohl bei der Planung ihrer Aktionen als bei deren Durchführung alle angemessenen und geeigneten Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, daß die Begünstigten ihren Verpflichtungen nachkommen.

Personalressourcen

4.40 – 4.41. Die Bemerkungen des Rechnungshofs über die Personalressourcen sind korrekt. Einige vom Hof festgestellte Mängel sind die unmittelbare Folge dieser Personalknappheit.

5. DURCHFÜHRUNG UND ERGEBNISSE DER FINANZIELLEN UND TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Konzeption der Vorhaben

5.20 – 5.36. Die Kommission akzeptiert die Bemerkungen des Hofes. Sie ist ebenfalls der Auffassung, daß der Durchführung und der Bewertung der Ergebnisse eines Vorhabens das Finanzierungsabkommen zugrunde gelegt werden müsse.

Die Kommission wird darauf achten, daß bei der Erarbeitung der Abkommen mit der erforderlichen Genauigkeit vorgegangen wird. Es ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission seit 1988 in den Finanzierungsabkommen das Abschlußdatum für die Durchführung festlegt. Die Vorgehensweise ihrer Partner ist jedoch nicht immer vorhersehbar, so daß eine Anpassung des ursprünglichen Zeitplans notwendig werden kann.

Durchführung der Vorhaben

Verzögerungen

5.37 – 5.38. Die Kommission ist der Ansicht, daß die Planung der Vorhaben in den einzelnen Ländern, in denen der Rechnungshof Prüfungen vornahm, auf der Grundlage einer realistischen Analyse aller Aspekte erfolgen muß, die für die Durchführung bestimmend sein können. Aber auch die beste vor der Projektplanung vorgenommene Analyse wird niemals sämtliche Schwierigkeiten und Hindernisse einbeziehen können.

Wesentliche Änderung der Vorhaben

5.39 – 5.43. Die Kommission akzeptiert die Bemerkungen des Hofes. Die Dienststellen und Delegationen der Kommission müssen in der Tat die finanzierten Maßnahmen genauer überwachen.

Technische Hilfe

5.44 – 5.48. Die Kommission ist der Ansicht, daß die Qualität der im Rahmen der technischen Hilfe erbrachten Leistungen im allgemeinen annehmbar ist; gleiches gilt für die Beziehungen zwischen der technischen Hilfe und der betreffenden örtlichen Stelle.

Verpflichtungen der Begünstigten

5.49 – 5.53. Die Bemerkungen des Rechnungshofes sind zutreffend. Es handelt sich hier um Umstände, die nicht der unmittelbaren Kontrolle der Dienststellen und der Kommission unterliegen, und die sie nur in begrenztem Maße beeinflussen kann.

Wirksamkeit der Vorhaben

Türkei

5.55. Die Kommission kommt nicht zu demselben Schluß wie der Rechnungshof, daß bei zwei Vorhaben das Entwicklungsziel ignoriert wurde, schließt sich jedoch im übrigen dessen Bemerkungen an. Eines der Hauptziele der Sonderhilfe war, einzelne Maßnahmen zu finanzieren, um

kurzfristig einen Multiplikatoreffekt auszulösen und so zur Beseitigung wirtschaftlicher Engpässe beizutragen.

Algerien

5.57 – 5.61. Die Bemerkungen des Rechnungshofes treffen im allgemeinen zu. Bis vor kurzem zeigten die algerischen Stellen in der Tat wenig Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft. Im Rahmen der neuen Wirtschaftspolitik bekundet Algerien seine Bereitschaft zur Öffnung nach außen. In Anbetracht der geänderten Wirtschaftspolitik werden sicher einige Ausbildungsprogramme überarbeitet werden müssen; schon jetzt hat die Kommission beantragt, bestimmte Vorhaben abzuschließen oder zu ändern.

Marokko

5.62 – 5.69. Die vom Hof dargelegte mangelhafte Überwachung seitens der Kommission wird teilweise durch Personalknappheit verursacht. Bei dem Vorhaben „Sanierung der Schlammgebiete in Salé" hat die Kommission wegen der Verzögerung bei der Verwirklichung von Sozial- und Verwaltungseinrichtungen ihre Antwort auf den Antrag Marokkos, die Restbeträge für eine Ausdehnung des Vorhabens zu verwenden, von einer genauen Auswertung der laufenden Maßnahmen abhängig gemacht.

Obwohl die Kommission im allgemeinen den Bemerkungen des Hofes über die Vorhaben „Erschließung der Zentralregion des Haouz" und „Staudamm von Ait Chouarit" zustimmt, ist darauf hinzuweisen, daß die Beteiligung der Gemeinschaft an diesen Maßnahmen relativ klein ist, was die vollständige Kontrolle durch die Kommission erschwert.

Ägypten

5.77 – 5.85. Die meisten Bemerkungen des Hofes bedürfen keines Kommentars. Die Zusammenarbeit mit Ägypten ist in der Tat schwierig und erfordert wegen der unzulänglichen Einrichtungen eine sehr genaue Überwachung.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

6.2. Die Kommission ist sich dessen bewußt, daß die Durchführung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit den Drittländern des Mittelmeerraums nicht immer ohne Schwierigkeiten abging. Verwaltungstechnische, institutionelle oder politische Gegebenheiten können in einigen Fällen verhindern, daß die Mittel innerhalb der vorgesehenen Fristen verwendet werden. Die Kommission bemüht sich aber, bei den finanzierten Maßnahmen den zeitlichen Rahmen genauer einzuhalten, indem sie seit 1988 in den Finanzierungsabkommen die voraussichtliche Dauer jeder Maßnahme festlegt. Obwohl es nicht angemessen erscheint, ein förmliches Verfahren für die Beendigung der Protokolle einzuführen, haben wir unseren Gesprächspartnern bereits vorgeschlagen, nicht verwendete Mittel aus früheren Protokollen auf künftige Protokolle zu übertragen, um für diese eine gemeinsame Planung vornehmen zu können.

6.3 – 6.8. Die Kommission stimmt weitgehend den Beanstandungen des Hofes zu. Es ist geplant, die Verfahren und das Buchführungssystem zu verbessern.

Im Hinblick auf die der EIB übertragenen Maßnahmen prüft die Kommission im Rahmen der neuen Mittelmeerpolitik, wie die Beziehungen zur EIB ingesamt besser geregelt werden können.

Auch die Bemerkungen des Hofes zur Überwachung der finanzierten Maßnahmen kann die Kommission zum großen Teil akzeptieren. Um die Kontrolle zu verbessern, untersucht sie, wie ein gemeinsames Verwaltungssystem für die Delegationen und den Hauptsitz eingeführt werden kann. Die meisten der vom Hof festgestellten Mängel gehen jedoch zum großen Teil auf die Personalknappheit sowohl in den meisten Delegationen als auch im Hauptsitz zurück.

Projektauswertungen sind in der Erklärung im Ratsprotokoll im Anhang zur Verordnung des Rates Nr. 3973/86 vom 22. Dezember 1986 für Maßnahmen über 5 Millionen ECU vorgesehen. Im übrigen stimmt die Kommission mit dem Rechnungshof überein, daß das Finanzierungsabkommen der Durchführung der finanzierten Maßnahmen zugrunde gelegt werden muß.

6.9. Die Bemerkungen des Rechnungshofes über die unzulänglichen Verwaltungsstrukturen und personellen Ressourcen in den Drittländern sind im großen und ganzen zutreffend. Im Rahmen der neuen Mittelmeerpolitik beabsichtigt die Kommission im übrigen den betreffenden Ländern bei der Stärkung ihrer Einrichtungen und ihren Bemühungen um die Entwicklung der Personalressourcen behilflich zu sein. Bei der von der Gemeinschaft finanzierten technischen Hilfe bezieht sich die Kritik des Rechnungshofes auf Einzelfälle.

6.10. Wie der Rechnungshof stellt die Kommission fest, daß die Wirksamkeit der Gemeinschaftshilfe aus verschiedenen Gründen von Land zu Land unterschiedlich ist.