KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.7.2006
KOM(2006) 405 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF

Jahresbericht über die Rechnungsführung des 6. bis 9. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) im Jahr 2005

{SEC(2006) 977}

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einführung ... 3
2. Verwirklichung der Ziele im Jahr 2005 ... 4
2.1. Qualitätssteigerung bei Programmen und Projekten ... 4
2.2. Schnellere Umsetzung von Programmen und Projekten ... 6
2.3. Kontrollen mit höchstem Anspruch ... 6
3. Finanzielle Lage der 6.-9. EEFs: Bereitgestellte, gebundene, ausgezahlte und noch auszuzahlende Nettomittel (Ende 2005 in Mio. EUR) ... 7
4. Ereignisse mit erheblichen Auswirkungen auf die Maßnahmen des Jahres 2005 ... 7
4.1. Rückstände ... 7
4.2. Stabex ... 8
4.3. Verwaltung und Information ... 8
4.4. Rechtliche Beschränkungen der Kofinanzierung ... 9
4.5. Interne Kontrolle ... 9
4.6. Ressourcen ... 9

1. EINFÜHRUNG

Der Bericht der Kommission über die Rechnungsführung des 6. bis 9. Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) im Jahr 2005 erfüllt die Anforderungen der Artikel 96, 102 und 135 der Finanzregelung für den 9. Europäischen Entwicklungsfond. In Artikel 96 Absatz 2 heißt es:

„Den Rechnungen des EEF wird ein Bericht über Haushaltsführung und Finanzmanagement in dem abgelaufenen Haushaltsjahr beigefügt, der eine realitätsgetreue Darstellung von Folgendem enthält:

(1) der Verwirklichung der Ziele des Haushaltsjahres nach Maßgabe des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung;

(2) der Finanzlage sowie der Ereignisse, welche die im Laufe des Jahres durchgeführten Tätigkeiten nachhaltig beeinflusst haben.

Der Europäische Entwicklungsfond (EEF) dient der Finanzierung der Zusammenarbeit der EG mit:

- Ländern in Afrika südlich der Sahara, im Karibischen sowie Pazifischen Raum im Rahmen der AKP-EG-Partnerschaftsabkommen sowie des Cotonou-Abkommens;
- den 20 Überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG), die mit den Mitgliedstaaten verfassungsrechtlich verbunden sind[1]; und
- Programmen der Europäischen Investitionsbank (EIB) in den AKP-Staaten.

Grundlage für die Partnerschaft der EU mit den AKP-Staaten ist das Cotonou-Abkommen, das von der EU und den AKP-Mitgliedstaaten im Jahr 2000 unterzeichnet wurde. Alle Beteiligten einigten sich auf eine Überprüfung des im Jahr 2020 auslaufenden Abkommens, die alle fünf Jahre erfolgen soll. Die erste Überprüfung wurde im Jahr 2005 durchgeführt. Die Partnerschaft zwischen der EU und den ÜLG der Mitgliedstaaten unterliegt den Bestimmungen eines separaten Beschlusses des Rates der Europäischen Union, dem Übersee-Assoziationsbeschluss[2]

Einige AKP-Entwicklungsprogramme der Kommission werden nicht im Rahmen des Cotonou-Abkommens, sondern aus dem Gesamthaushalt der EU finanziert. Diese Programme sind im vorliegenden Bericht nicht berücksichtigt. Hierzu gehören u.a. folgende Programme:

- die Maßnahmen der Kommission in Südafrika;
- die thematischen Haushaltslinien für Nahrungsmittelsicherung, Demokratie und Menschenrechte und Umweltschutz; und
- die Förderung von Bananenproduzenten im Rahmen des Sonderhilfsprogramms. Einige Projekte in den AKP-Staaten finanziert die Europäische Investitionsbank (EIB) aus ihrer Investitions-Fazilität und aus Eigenmitteln.

Für die Konzipierung und Durchführung der EU-Entwicklungspolitik und entsprechender Programme in den AKP-Staaten sowie den ÜLG sind zwei Dienststellen der Kommission zuständig, und zwar:

---

1 In Anhang II EG-Vertrag sind 21 Überseeische Länder und Gebiete (ÜLG) aufgeführt. Die Kommission unterhält mit 20 dieser ÜLG direkte Beziehungen, da der Übersee-Assoziationsbeschluss auf eigenen Wunsch nicht für Bermuda gilt.

2 ABl. L 314 vom 30. November 2001.

- die Generaldirektion Entwicklung für die Ausarbeitung von Strategien und die Programmierung mit den AKP-Partnerstaaten und
- EuropeAid, das Amt für Zusammenarbeit, für die Umsetzung der Strategien bei der Durchführung von Programmen und Projekten.

Der 9. EEF trat am 1. April 2003 in Kraft, nachdem sämtliche Mitgliedstaaten das Abkommen ratifiziert hatten. Die Kommission übertrug Restmittel aus früheren EEFs in den 9. EEF, der im Dezember 2007 ausläuft.

2. VERWIRKLICHUNG DER ZIELE IM JAHR 2005

Zielvorgaben, Leistungsindikatoren und quantifizierte Ziele für die EEFs im Jahr 2005 sind von der Kommission selbst vorgegeben worden. Anhand dieser Kriterien soll der Fortschritt in folgenden Bereichen bewertet werden:

- Qualität der Programme;
- Tempo und Effizienz bei der Umsetzung; und
- Wirksamkeit von Kontrollsystemen.

2.1. Qualitätssteigerung bei Programmen und Projekten

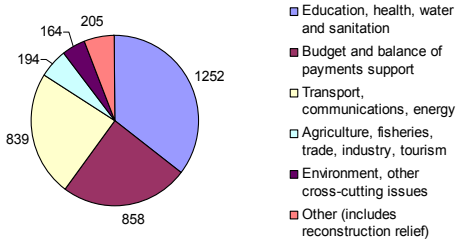
Im Jahr 2005 hat die Kommission ihre Bemühungen um einen Steigerung der Qualität neuer Programme ausgeweitet. So unterbreitete die Qualitätssicherungsgruppe (QSG) Vorschläge für Peer-Reviews mit Beteiligung von Bediensteten von EuropeAid, der Generaldirektion Entwicklung und gegebenenfalls anderer Generaldirektionen. Die Qualitätssicherungsgruppe nimmt diese Prüfungen im Vorfeld der Finanzierungsentscheidungen der Kommission vor, und zwar in der Phase der Programmplanung, im frühen Stadium des Projektmanagementzyklus und später erneut in der technischen Formulierungsphase. Im Jahr 2005 wurden auf 35 Treffen der Qualitätssicherungsgruppe Programme mit einem Gesamtumfang von über 3800 Mio. EUR überprüft.

Die Kommission hat im vergangenen Jahr die Investitionen des EEF in die Bereiche Bildung und Gesundheit, Infrastruktur und Budgethilfe ausgebaut, um die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele zu unterstützen. Mittel aus dem EEF sind ferner in andere Bereiche geflossen, in denen weitere Fortschritte notwendig sind, um die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen: Hier sind Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Staatsführung und Landwirtschaft zu nennen.

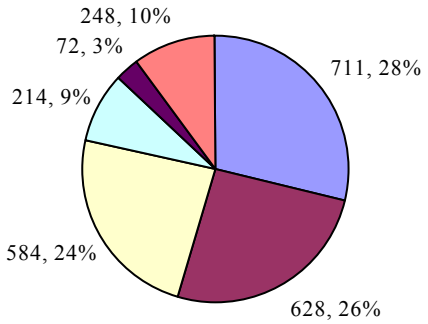
Der größte Teil der EEF-Mittel, nämlich 36 %, wurde im Jahr 2005 für die Bereitstellung der sozialen Grundversorgung wie Bildungsangebote, Gesundheitsdienste, sauberes Trinkwasser und eine sanitäre Grundversorgung eingesetzt. Diese Bereiche sind für die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele von entscheidender Bedeutung. Nächstgrößere Posten bei der Mittelbindung waren die Budget- und Zahlungsbilanzhilfen (einschließlich Ernährungssicherheit und Stabex-Maßnahmen) sowie die Bereiche Verkehr, Kommunikation und Energie. Für diese drei Themengebiete wurden 84 % der gesamten EEF-Mittel bereitgestellt.

EEF-Mittelbindungen und Zahlungen nach Sektor gemäß DAC der OECD 2005 (Mio. EUR, brutto)[3]				
Sektor	**Mittelbindungen**		**Zahlungen**	
	Mio. EUR	**Anteil**	**Mio. EUR**	**Anteil**
Bildung, Gesundheit, Wasser, sanitäre Grundversorgung	1 252	36%	711	29 %
Haushalts- und Zahlungsbilanzhilfen[4]	858	24 %	628	26 %
Verkehr, Kommunikation, Energie	839	24 %	584	24 %
Landwirtschaft, Fischerei, Handel, Industrie, Tourismus	194	6 %	214	9 %
Umwelt, weitere Querschnittthemen	164	5 %	72	3 %
Anderes, einschließlich Wiederaufbauhilfe	205	5 %	248	9 %
Summe	3 511	100 %	2 456	100 %
AKP-EU-Friedensfazilität[5]			88	
Gesamtsumme	3 511		2 544	

Globale Mittelbindungen 2005 *(Mio. EUR, brutto)*



Zahlungen 2005 *(Mio. EUR, brutto)*



Die Kommission hat die makroökonomische Budgethilfe – als allgemeine Budgethilfe (GBS) und als Programme zur Unterstützung sektorbezogener Politik (SPSP) – fortgesetzt, um die Nachhaltigkeit und Wirkung ihrer Hilfe zu verbessern. Der Anteil der EEF-Mittelbindungen für diese Zwecke ist von 18 % im Jahr 2004 auf 32 % im Jahr 2005 gestiegen. Die Kommission hat demnach folgende Mittel gebunden:

- für allgemeine Budgethilfe in 13 Ländern insgesamt 705 Mio. EUR;
- für Programme zur Unterstützung sektorbezogener Politik in 9 Ländern insgesamt 416 Mio. EUR.

3 Die an den Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD übermittelten Angaben entsprechen Bruttozahlungen. Genaue Angaben zur Nettoförderung aus dem EEF sind unter Abschnitt 6.1 des technischen Anhangs zu diesem Bericht zu finden.

4 Im Einklang mit den Definitionen des Entwicklungsausschusses der OECD für die einzelnen Sektoren, sind hier neben Haushalts- und Zahlungsbilanzhilfen ebenfalls einige Bereiche der Ernährungssicherheit sowie Stabex-Maßnahmen berücksichtigt.

5 Die Finanzierung der Friedensfazilität wird laut Definition des Entwicklungsausschusses der OECD nicht als öffentliche Entwicklungshilfe gewertet.

2.2. Schnellere Umsetzung von Programmen und Projekten

Die Kommission hat die schnellere Umsetzung ihrer Programme im Jahr 2005 weiter vorangetrieben, was sich in strikten Verpflichtungen und hoher Zahlungsleistung niederschlug.

EEF- Kern-Leistungsdaten 2001-2005 (Mio. EUR, brutto)[6]					
	2001	2002	2003	2004	2005
Globale Mittelbindungen	1 927	2 125	3 769	2 648	3 511
Individuelle Mittelbindungen	2 488	2 436	3 062	3 038	3 057
Zahlungen	1 779	1 922	2 345	2 464	2 544

Im Vergleich zum Vorjahr konnte die Kommission im Jahr 2005 bei den globalen Mittelbindungen eine Steigerung um 33 % erreichen. Die Qualitätssicherungsgruppe trug bei ständig zunehmendem Umfang der Maßnahmen wesentlich zur Sicherung der Qualität bei.

Nach der Mittelbindung für ein Programm (globale Mittelbindungen) schließt die Kommission Einzelverträge (individuelle Mittelbindungen) mit Regierungen, Unternehmen, NRO oder internationalen Organisationen usw. ab, die die Leistungen erbringen, und zahlt ihnen schließlich die Mittel aus (Zahlungen). Die Kommission hat im Jahr 2005 mit 3057 Mio. EUR die zweithöchste jemals erreichte Anzahl individueller Mittelbindungen und Zahlungen in einer Rekordhöhe von 2544 Mio. EUR realisiert.

2.3. Kontrollen mit höchstem Anspruch

Für den EEF gilt eine eigene Finanzregelung[7]. Die ordnungsgemäße Rechnungsführung und Rechenschaftspflicht erreicht die Kommission durch eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten. Die Verwaltung eines Programms sowie die Kontrolle der Programmfinanzierung oder die Prüfung, ob die Haushaltsordnung eingehalten wird, erfolgen unabhängig von einander und werden von verschiedenen Personen vorgenommen.

Laut Haushaltsordnung sind die Zuständigkeiten für die Verwaltung der Mittel zwischen dem bevollmächtigten Anweisungsbefugten und dem Rechnungsführer geteilt:

- der Anweisungsbefugte nimmt seine Aufgaben im Einklang mit Abschnitt 2 der Verordnung wahr;
- der Rechnungsführer, ein Beamter des Haushaltsreferats der Kommission, unterliegt bei seiner Tätigkeit den Bestimmungen in Abschnitt 3 der Verordnung.

---

6 In den Angaben ist die Neueinordnung bestimmter Stabex-Maßnahmen berücksichtigt, die in einer gesonderten Aufstellung im Bericht über die Rechnungsführung des EEF im Jahr 2004 erfasst wurden. Die in der Tabelle aufgeführten Zahlungen enthalten ebenfalls Transferzahlungen in Höhe von 4,4 Mio. EUR aus Stabex-Mitteln, die allerdings bereits in den Jahren 2002 und 2003 erfolgten.

7 Siehe unter: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_083/l_08320030401en00010031.pdf.

Der EEF verfügt ferner über ein eigenes Rechnungsführungssystem, das derzeit von der Kommission auf die Periodenrechnung (ABAC) umgestellt wird.

Das Amt für Zusammenarbeit, EuropeAid, konnte Fortschritte bei den wichtigsten internen Kontrollzielen, insbesondere bei der Ablage und bei Stabex, erreichen. Die für EEF-Programme zuständige Direktion hat erfolgreich ein neues Ablagesystem für finanzbezogene und nicht finanzrelevante Unterlagen eingeführt.

3. FINANZIELLE LAGE DER 6.-9. EEFS: BEREITGESTELLTE, GEBUNDENE, AUSGEZAHLTE UND NOCH AUSZUZAHLENDE NETTOMITTEL (ENDE 2005 IN MIO. EUR)

In nachstehender Übersicht sind sämtliche Mittel aufgeführt, die für Programme in AKP-Staaten und ÜLG sowie für die Investitionsfazilität der Europäischen Investitionsbank bereitgestellt wurden. Mittel der Investitionsfazilität aus dem 9. EEF sind in den Abschlüssen der EIB gesondert ausgewiesen.

Für die AKP-Staaten bereitgestellte Mittel (nach EEF)[8]			Gebundene Mittel	Ausgezahlte Mittel	Noch auszuzahlende Mittel		
6.-8. EEF	9. EEF	6.-9. EEF insgesamt.			Nicht gebundene Mittel	Noch abzuwickelnde Mittelbindungen (RAL)	Noch auszuzahlende Mittel insgesamt
a	b	c (a+b)	d	e	f (c-d)	g (d-e)	h (f+g)
29 512	14 943	44 455	38 727	28 403	5 728	10 324	16 052

4. EREIGNISSE MIT ERHEBLICHEN AUSWIRKUNGEN AUF DIE MAßNAHMEN DES JAHRES 2005

4.1. Rückstände

Die Ungleichverteilung der globalen Mittelbindungen über das Jahr war auch 2005 ein Problem. Die Kommission hatte bis Ende September erst 38 % der Gesamtmittel für 2005 gebunden, wobei die Zielvorgabe bei 55 % lag. EuropeAid hat daher Verfolgung in Vorbereitung befindlicher Projekte intensiviert und greift auf die Qualitätssicherungsgruppe zurück, um die Einhaltung von Fristen bei gleich bleibend hoher Qualität zu gewährleisten.

[8] Berücksichtigt sind die auf den 9.EEF übertragenen Restmittel aus früheren EEFs.

4.2. Stabex

Die Kommission hat im Jahr 2005 den Grundstein für die Behandlung anstehender Probleme mit dem Stabex-System[9] gelegt, die allerdings erst in den Jahren 2006 und 2007 Früchte tragen wird. So wurden rechtliche und haushaltsbezogene Sachverhalte verdeutlicht, um auch noch ausstehende Stabex-Mittelbindungen abwickeln zu können.

Demnach plant die Kommission alle ausstehenden Stabex-Fonds über Regelwerke gegenseitiger Verpflichtungen an die Empfängerländer auszuzahlen. Dabei gelten folgende Fristen:

- Genehmigung der Regelwerke gegenseitiger Verpflichtungen: Ende 2007
- Vertragsabschluss: Ende 2008
- Auszahlung: Ende 2010.

Zur Kontrolle der Stabex-Fonds unterhält die Kommission verschiedene Konten. So werden Stabex-Fonds vom Hauptkonto auf „sichere Konten" in Europa übertragen, die der Rechnungsführer der Kommission verwaltet. Sind alle Voraussetzungen erfüllt, überträgt die Kommission diese Fonds an „Konten mit zwei Verfügungsberechtigten", die vom Nationalen Anweisungsbefugten des Empfängerlandes und vom Leiter der Vertretung der Kommission gemeinsam verwaltet werden.

Die Kommission misst der Kontrolle der „Konten mit zwei Verfügungsberechtigten", auf denen die Stabex-Fonds lagern, große Bedeutung bei. So wurden die Nationalen Anweisungsbefugten im Jahr 2005 daran erinnert, dass sie gemäß dem Cotonou-Abkommen zur regelmäßigen Berichterstattung über die Stabex-Konten verpflichtet sind. Die Kommission hat darüber hinaus einen Beamten als Gesamtkoordinator für Stabex eingesetzt und beabsichtigt, im März 2007 eine Datenbank für die genauere Verfolgung von Stabex-Konten einzurichten. Ferner sind die Vertretungen gehalten, in ihren halbjährlichen Verwaltungsberichten über die Außenhilfe (EAMR) ebenfalls Auskunft über den Stand der Stabex-Konten zu geben.

Der nachstehende Anhang 7 beinhaltet eine Übersicht über die Bilanzen der Stabex-Konten mit „zwei Verfügungsberechtigten" mit dem Stichtag 31. Dezember 2005. In dieser Übersicht werden noch ausstehende Auskünfte aufgelistet.

4.3. Verwaltung und Information

Mit den Informationsmanagementtools der Kommission, CRIS und OLAS, können Informationen, die für schnelle und korrekte EEF-Voraussagen und zur Überwachung der bzw. Überprüfung der EEF-Leistungsindikatoren unerlässlich sind, bisher noch nicht bereitgestellt werden. Dies ist zumindest teilweise auf die unvollständige Dateneingabe zurückzuführen. Die Kommission ist bestrebt, OLAS

---

[9] Stabex ist ein Finanzinstrument, das durch das Abkommen von Lomé (Artikel 186-212) geschaffen wurde und Schwankungen der Ausfuhrerlöse der AKP-Staaten ausgleichen soll. Im Cotonou-Abkommen ist das Stabex-System durch ein neues Instrument, Flex, ersetzt worden.

durch CRIS-EEF zu ersetzen und das neue Rechnungslegungssystem ABAC einzuführen. Die Fortbildung für CRIS-EEF wird weiter ausgebaut.

4.4. Rechtliche Beschränkungen der Kofinanzierung

Da die Beteiligung des EEF an kofinanzierten Maßnahmen durch seine Finanzregelung eingeschränkt ist, treibt die Kommission ihre Arbeiten an einer schnellen Überprüfung der Finanzregelung und des Internen Abkommens zum 9. EEF weiter voran.

4.5. Interne Kontrolle

Im Jahr 2005 hat EuropeAid die Zuständigkeiten für Ex-post-Kontrollen an seine geografisch gegliederten Direktionen übertragen. Die für die AKP-Staaten zuständige Direktion hat im September 2005 neue Mitarbeiter für diese Aufgabe eingestellt.

Die Direktion nahm ferner eine detaillierte Risikoanalyse vor und arbeitete mit repräsentativen Stichproben. Auf dieser Grundlage wurde der Aktionsplan für die Ex-post-Kontrolle der im Jahr 2005 erfolgten Transaktionen aufgestellt und eine Zielvorgabe festgelegt. So müssen 3 % der Transaktionen zwischen Januar und Ende September 2005 einer detaillierten Überprüfung unterzogen werden. Die Fortschritte bei der Umsetzung dieses Aktionsplans stellten sich bei Erarbeitung des vorliegenden Berichts (Mai 2006) wie folgt dar:

Ex-post-Kontrolle der Transaktionen von Januar bis September 2005 – Stand Mai 2006		
	Anzahl der Transaktionen (Mio. €)	Anteil der Transaktionen insgesamt (Jan. - Sept. 2005)
Gesamtzahl der Transaktionen (Jan. -Sept. 2005)	19 500	100 %
Transaktionen, für die Kontrollen geplant sind	590	3 %
Transaktionen, für die Kontrollen abgeschlossen sind/gerade vorgenommen werden	307	1,5 %

Die Direktion konnte die Zielvorgabe für das Jahr 2005 nicht erreichen, da sich die schrittweise Umsetzung des Aktionsplans verzögerte. Zum Berichtszeitpunkt (Mai 2006) hatte die Direktion lediglich 52 % der ursprünglich geplanten Ex-Post-Kontrollen von Transaktionen vornehmen können.

EuropeAid wird bei der Aufstellung eines Aktionsplans für das Jahr 2006 die Erfahrungen bei der Durchführung von Ex-post-Kontrollen in den Jahren 2004 und 2005 berücksichtigen und Neuerungen in zwei Bereichen einführen:

- bei der Kontrolltiefe der einzelnen Transaktionen und
- bei der Anzahl (Anteil) der für die Ex-Post-Kontrolle ausgewählten Transaktionen.

4.6. Ressourcen

Die Kommission setzt für die Verwaltung der EEF-Fonds sowohl Mitarbeiter im Amtssitz als auch in den Vertretungen ein. Seit der Umstrukturierung im März 2005 hat EuropeAid die Belegschaft von 194 Mitarbeitern Ende 2005 bis zur Grenze der Belastbarkeit ausschöpfen müssen. Ferner wurden zwischen dem Monat März und

dem Jahresende mehrere Veränderungen in der mittleren Verwaltungsebene vorgenommen, deren Mitarbeiter für die Verwaltung des EEF zuständig sind.

Die Kommission war daher gezwungen, Prioritäten zu setzen, was zu gewissem Nachholbedarf in einigen Bereichen führte, beispielsweise:

- bei der Aktualisierung der internen und externen Internetpräsenzen,
- bei der Verfolgung von Stabex-Programmen und
- bei der Durchführung von Ex-post-Kontrollen.

Die Verwaltung des EEF greift ferner auf Ressourcen anderer EuropeAid-Direktionen zurück, insbesondere auf:

- die Direktion zur Steigerung der Qualität von Maßnahmen, die Unterstützung bei der Vorbereitung, Verfolgung und Bewertung von Programmen bietet,
- zwei Direktionen, die die Tätigkeit von EuropeAid allgemein unterstützen und Ressourcen bereitstellen.

Unter Punkt 8 des technischen Anhangs wird die Ressourcenlage in den AKP-Vertretungen nach der Vollendung der Umstrukturierung von EuropeAid genauer dargestellt.

Ein weiteres Indiz für die intensive Ressourcennutzung ist die Anzahl der Mitarbeiter, die EuropeAid durchschnittlich pro 10 Mio. EUR verwalteter Fördermittel einsetzt. Da sich jedoch die genaue Zuordnung von Mitarbeitern der oberen Verwaltungsebene schwierig gestaltet, kann insbesondere für die EEF-Mittel kein exaktes Verhältnis angegeben werden. Zwischen 2004 und 2005 fiel dieses Verhältnis für das Amt für Zusammenarbeit insgesamt um 6 % von 4,8 auf 4,5 Mitarbeiter je 10 Mio. EUR verwalteter Fördermittel. Die Kommission setzt ihre Mitarbeiter weiterhin so effizient wie möglich ein und wird im Jahr 2006 strikte Prioritäten setzen.